

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 18

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

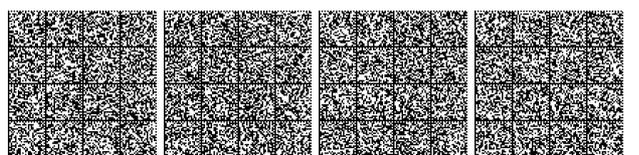
Roma - Mercoledì, 27 aprile 2011

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. 143. Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Procedimenti di opposizione a sanzioni amministrative - Assoggettamento al pagamento del contributo di iscrizione a ruolo nonché delle spese forfetizzate - Obbligo per l'opponente del pagamento del contributo unificato anche in caso di proposizione di ricorso innanzi al Giudice di pace avverso sanzioni amministrative - Asserita vanificazione della tutela giurisdizionale offerta con l'annullamento di dette sanzioni stante la antieconomicità del rimedio *de quo* - Insufficiente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 10, comma 6-*bis*, come modificato dall'art. 2, comma 212, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 23, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 25.

Spese di giustizia - Procedimenti di opposizione a sanzioni amministrative - Assoggettamento al pagamento del contributo di iscrizione a ruolo nonché delle spese forfetizzate - Ritenuta irrazionalità della disciplina denunciata, per vanificazione della tutela giurisdizionale offerta con l'annullamento di dette sanzioni e violazione del principio di capacità contributiva - Disposizioni di cui il rimettente non deve fare applicazione nel giudizio principale - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, artt. 9, 10, comma 6-*bis* (come modificati dall'art. 2, comma 212, lett. *a*) e *b*), della legge 23 dicembre 2009, n. 191), e 30, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 53 e 113. Pag. 1

N. 144. Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

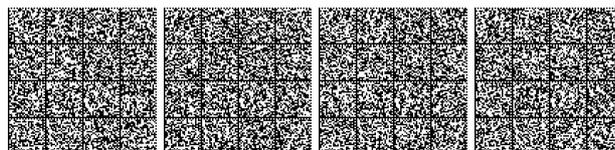
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Carente descrizione della fattispecie concreta e carente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 11, 13, 24, 25, 27, 80, 87 e 117, primo comma; Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata del 15 novembre 2000, artt. 5 e 16; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, art. 7.

Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Omessa previsione della non punibilità del fatto commesso per giustificato motivo, nonché di garanzie analoghe a quelle accordate allo straniero che presenti domanda di protezione internazionale - Inapplicabilità dell'oblazione - Facoltà del giudice di sostituire, nel caso di condanna, la pena pecuniaria comminata per il suddetto reato con la misura dell'espulsione - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Questione irrilevante, in quanto sollevata da giudice palesemente incompetente per materia - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-*bis* e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, 27, 30, 32, 97 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 8; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, art. 3.



Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Omessa previsione della non punibilità del fatto commesso per giustificato motivo - Sentenza di non luogo a procedere nel caso di avvenuta esecuzione dell'espulsione o di respingimento dello straniero alla frontiera - Inapplicabilità dell'oblazione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena, nonché asserita inosservanza degli obblighi internazionali in materia di trattamento dei migranti - Difetto di rilevanza - Carenza del presupposto di applicabilità della previsione censurata e delle norme pattizie evocate - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 117, primo comma; Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata del 15 novembre 2000, artt. 5, 6 e 16.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Facoltà del giudice di sostituire, nel caso di condanna, la pena pecuniaria comminata per il suddetto reato con la misura dell'espulsione - Denunciata violazione dei principi di solidarietà, di ragionevolezza, di uguaglianza, di proporzionalità, di sussidiarietà, di materialità, di necessaria offensività del reato e della finalità rieducativa della pena - Questioni in larga parte analoghe ad altre già dichiarate non fondate e manifestamente infondate - Manifesta infondatezza.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-*bis* e 16, comma 1; d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25 e 27.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Denunciata violazione del principio di irretroattività della norma incriminatrice - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*.
- Costituzione, art. 25, secondo comma. Pag. 5

N. 145. Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Dipendenti pubblici - Differimento del trattamento pensionistico di anzianità del personale cessato dal servizio dopo il 3 novembre 1997 ed entro il 31 dicembre 1997 e previsione del termine del 1° aprile 1998 per l'accesso di tale personale al pensionamento di anzianità - Questione identica ad altra già decisa - Manifesta infondatezza.

- Legge 27 dicembre 1997, n. 448, art. 59, comma 54.
- Costituzione, artt. 36 e 38. Pag. 14

N. 146. Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Criteri di scelta delle misure cautelari - Sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari per la persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di induzione o sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-*bis*, primo comma, cod. pen.) - Preclusione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, di proporzionalità, di adeguatezza e di graduazione nell'applicazione delle misure cautelari, nonché asserita lesione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma censurata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti al rimettente.

- Cod. proc. pen., art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2 del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, 27 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 5. Pag. 17



N. 147. Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a carico di un deputato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Bergamo - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Delibera della Camera dei deputati 22 settembre 2010 (doc. IV-ter n. 8/A, 13/A e 17/A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37. Pag. 21

N. 148. Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Provincia di Trento - Disposizioni in tema di nomina dei vertici dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, di accesso all'impiego del personale sanitario e di conferimento alla Giunta del potere di determinare i criteri per l'ammissione agli elenchi dei medici e veterinari che praticano particolari specializzazioni - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16, artt. 28, comma 3, 44, comma 10, e 48.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo; norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, art. 23. Pag. 23

N. 149. Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Carente descrizione della fattispecie concreta e carente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

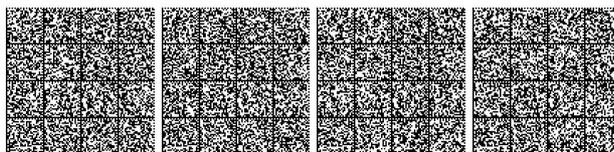
- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13, 25, secondo e terzo comma, 27, 97, 111 e 117, primo comma; Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata del 15 novembre 2000, artt. 5, 6 e 16. Pag. 26

N. 150. Sentenza 18 - 21 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso del Governo - Impugnazione di disposizioni della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 - Trattazione della questione riguardante l'art. 2 della suddetta legge regionale, unitamente alle questioni aventi ad oggetto talune disposizioni della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 - Decisione sulle ulteriori questioni concernenti altra disposizione della legge regionale n. 38 del 2010 riservata a separate pronunce.

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 11.



Commercio - Norme della Regione Abruzzo - Deroghe all'obbligo di chiusura domenicale e festiva deliberate dai Comuni limitatamente alla grande distribuzione - Impegno dei Comuni ad inserire nei propri atti la garanzia di assicurare a rotazione il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale o festiva e di sostituire i lavoratori a riposo con assunzioni temporanee nelle giornate domenicali e festive - Incidenza sulle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato, rientranti nella materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato dell'«ordinamento civile» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dell'ulteriore questione.

- Legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17, art. 34, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) [art. 117, secondo comma, lett. e)].

Commercio - Norme della Regione Abruzzo - Interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34 della legge regionale n. 17 del 2010 - Obbligatoria corrispondenza per ogni giornata di deroga all'obbligo di chiusura domenicale della concertazione di una giornata di chiusura infrasettimanale - Preclusione della deroga alle chiusure domenicali e festive nel caso di inadempimento del suddetto obbligo ovvero di mancato rispetto del comma 3 del medesimo art. 34 - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 11.

Commercio - Norme della Regione Abruzzo - Vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione - Obbligo per gli esercizi commerciali di destinare a tale attività una superficie di vendita non inferiore ai minimi indicati dalla legge - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» - Esclusione, attesa la riconducibilità della disposizione censurata alla materia di legislazione concorrente della «tutela della salute» - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248), art. 5.

Commercio - Norme della Regione Abruzzo - Possibilità per gli esercenti il commercio di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un numero di 40 giornate nell'arco dell'anno, stabilito con Ordinanza sindacale, previa concertazione, con i Sindacati e con le Organizzazioni di categoria, delle giornate di chiusura infrasettimanale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» - Esclusione, attesi gli effetti pro-concorrenziali derivanti dalla disposizione censurata, riconducibile alla materia di competenza regionale residuale del «commercio» - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17, art. 34, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 11. . . .

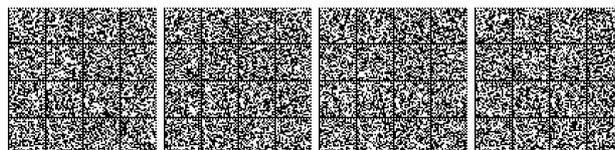
Pag. 30

N. 151. Sentenza 18 - 21 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Specie animali integralmente protette - Disciplina, a carattere generale, della tutela della fauna - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per genericità della censura - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, secondo comma, lett. s), terzo e quinto comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8.



Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Specie animali integralmente protette - Disciplina, a carattere generale, della tutela della fauna indipendentemente dall'esercizio di specifiche attività e da particolari contesti spaziali - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. s).

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Specie vegetali parzialmente protette - Possibilità di raccolta illimitata dei funghi epigei ai proprietari, agli affittuari, agli usufruttuari ed alle persone con loro conviventi sui fondi di cui dispongono - Deroga al limite massimo di tre chilogrammi giornalieri per persona, quale standard minimo fissato dalla disciplina statale a protezione dell'ecosistema - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 8, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. s); legge 23 agosto 1993, n. 352, art. 4, comma 1.

Ambiente - Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Concessione, da parte del responsabile della Ripartizione provinciale Natura e Paesaggio, di deroghe ai divieti previsti a tutela delle specie animali integralmente protette - Trasmissione della relazione informativa alle Autorità competenti senza obbligo della documentazione a corredo prevista dalle norme comunitarie - Contrasto con la disciplina statale che, nell'attribuire tale competenza al Ministero dell'ambiente, fissa uno standard minimo a protezione dell'ecosistema - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - Illegittimità costituzionale.

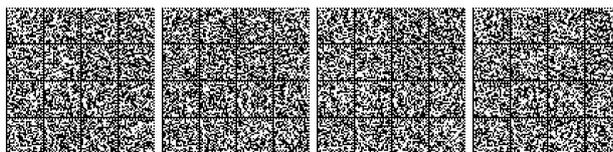
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 11, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. s); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 11, comma 1; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, art. 16.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000 - Comunicazione alla Commissione Europea direttamente ad opera dell'Autorità provinciale anziché tramite il Ministero dell'Ambiente - Violazione della competenza statale a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 22, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quinto comma; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, artt. 5, comma 9, 10 e 13; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 5.

Ambiente - Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Possibilità, per l'assessore provinciale alla caccia, previo parere dell'Osservatorio faunistico e della Ripartizione provinciale Natura e Paesaggi, di autorizzare l'abbattimento di determinate specie nelle oasi di protezione per particolari motivi - Contrasto con la normativa nazionale che, nel prevedere il parere dell'Istituto Nazionale della Fauna Selvatica, fissa uno standard minimo a protezione dell'ecosistema - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 33, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, comma 1; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 7 e 19; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357.....



n. 152. Sentenza 18 - 21 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Contrasto alle frodi fiscali e finanziarie internazionali e nazionali - Ricorso della Regione Siciliana - Ecceputa inammissibilità della questione per omessa dimostrazione dell'esistenza di un effettivo *vulnus* al bilancio regionale derivante dalle disposizioni impugnate - Reiezione.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), artt. 1, comma 6, 2, commi 2-*octies* e 2-*undecies*, e 3, comma 2-*bis*.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, artt. 2 e 8.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Contrasto alle frodi fiscali e finanziarie internazionali e nazionali - Ricorso della Regione Siciliana - Preliminare valutazione circa la portata applicativa delle disposizioni denunciate - Insussistenza di clausola di salvaguardia - Applicabilità nei confronti della Regione ricorrente.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), artt. 1, comma 6, 2, commi 2-*octies* e 2-*undecies*, e 3, comma 2-*bis*.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, artt. 2 e 8.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Specifica disciplina volta al recupero dei crediti d'imposta illegittimamente utilizzati con riserva all'erario dello Stato e definitiva acquisizione ad esso delle somme recuperate - Lesione dell'autonomia finanziaria garantita dalle norme statutarie - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), art. 1, comma 6.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, artt. 2 e 8.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Destinazione delle maggiori entrate derivanti dalla definizione agevolata delle controversie fra le società concessionarie del servizio nazionale della riscossione e l'amministrazione finanziaria a fondi erariali per specifiche finalità - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata acquisizione allo Stato di entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale siciliano in violazione delle disposizioni statutarie - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), art. 2, comma 2-*undecies*.
- D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Modalità di attuazione della riserva allo Stato delle maggiori entrate derivanti dalla definizione agevolata delle controversie fra le società ex concessionarie del servizio nazionale della riscossione e l'amministrazione finanziaria - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata lesione delle attribuzioni e dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana, con violazione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), art. 2, comma 2-*octies*.
- D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Destinazione del gettito derivante dalla definizione agevolata di specifiche controversie tributarie pendenti dinanzi alla Corte di cassazione a specifici fondi erariali per il finanziamento di missioni internazionali di pace - Violazione del principio statutario che riserva alla Regione Siciliana i tributi erariali riscossi nel territorio regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), art. 3, comma 2-*bis*.
- D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Pag. 50



N. 153. Sentenza 18 - 21 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Spettacolo - Decreti ministeriali per la rideterminazione dei criteri per l'erogazione e la liquidazione dei contributi allo spettacolo dal vivo - Ricorso della Regione Toscana - Modificazione in sede di conversione della disposizione denunciata, *medio tempore* non attuata - Cessazione della materia del contendere.

- D.l. 30 aprile 2010, n. 64, art. 4.
- Costituzione, artt. 117, terzo e sesto comma, 118, primo comma, e 120.

Spettacolo - Revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico sinfoniche - Ricorso della Regione Toscana - Modificazione in sede di conversione della disposizione denunciata - Eccepita cessazione della materia del contendere - Reiezione - Trasferimento della questione sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione.

- D.l. 30 aprile 2010, n. 64, art. 1, modificato dalla legge di conversione 29 giugno 2010, n. 100.
- Costituzione, artt. 117, terzo e sesto comma, 118, primo comma, e 120.

Spettacolo - Revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico sinfoniche - Ricorso della Regione Toscana - Eccepita inammissibilità della questione per formulazione della generica questione - Reiezione.

- D.l. 30 aprile 2010, n. 64, art. 1, modificato dalla legge di conversione 29 giugno 2010, n. 100.
- Costituzione, artt. 117, terzo e sesto comma, 118, primo comma, e 120.

Spettacolo - Revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico sinfoniche - Ricorso della Regione Toscana - Ritenuta violazione ad opera di disciplina statale di dettaglio della competenza legislativa concorrente delle Regioni nella materia "promozione e organizzazione di attività culturali", nonché della correlativa potestà regolamentare e amministrativa regionale e del principio di leale collaborazione - Riconducibilità della disciplina denunciata alle materie di competenza esclusiva dello Stato "ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali" e dell'"ordinamento civile", con rispetto delle esigenze partecipative regionali - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 30 aprile 2010, n. 64, art. 1, modificato dalla legge di conversione 29 giugno 2010, n. 100.
- Costituzione, artt. 117, terzo e sesto comma, 118, primo comma, e 120. Pag. 57

N. 154. Ordinanza 18 - 21 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lamentata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, nonché di quelli di proporzionalità, offensività, personalità della responsabilità penale e solidarietà - Carente descrizione della fattispecie e carente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 25, commi 2 e 3, 27, 111; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 26, comma 2; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 9, comma 2. Pag. 69



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 marzo 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Disciplina per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico - Interventi edilizi previsti dal piano casa regionale - Prevista applicabilità del d.P.R. n. 139/2010, recante il regolamento sul procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità a norma dell'art. 146, comma 9, del d.lgs. n. 42/2004 - Ritenuta indebita estensione dell'ambito applicativo del regolamento, con introduzione di fattispecie ulteriori di interventi di lieve entità non previsti dal legislatore nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, art. 1, comma 1, lett. l), che introduce l'art. 2-bis nella legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, allegato 1, art. 1; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146, comma 9.....

Pag. 73

- N. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 marzo 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Calamità pubbliche e protezione civile - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale della protezione civile della Regione titolare di contratto di collaborazione coordinata e continuativa stipulato dalla Regione o dai suoi enti strumentali - Corresponsione di compensi per lavoro straordinario per gli anni 2009 e 2010 - Previsione che gli oneri derivanti dal pagamento di tali compensi siano rimborsati alla Regione dalla Struttura per la gestione dell'emergenza - Contrasto con l'ordinanza della protezione civile, espressamente assentita dalla Regione, che pone a carico della Regione i compensi del personale in questione - Lamentata distrazione di risorse dal fine di salvaguardia delle preminenti esigenze della collettività - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale nella materia concorrente della protezione civile, dei principi di leale collaborazione, di non contraddittorietà, di ragionevolezza.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 11.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120; legge 24 febbraio 1992, n. 225, artt. 5, comma 2, e 12, comma 4; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, art. 107; decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, nella legge 24 giugno 2009, n. 77.

Imposte e tasse - Norme della Regione Abruzzo - Attribuzione alla Giunta del potere di predisporre un provvedimento legislativo per la revisione complessiva delle tasse, dei canoni e delle imposte regionali, ovvero, in caso di inadempienza, previsione di adeguamento delle stesse su base ISTAT - Mancata esclusione della possibilità che si proceda ad un aumento delle entrate - Contrasto con la normativa nazionale, costituente principi generali dell'ordinamento tributario, in base alla quale, fino all'attuazione del c.d. federalismo fiscale, è sospeso il potere delle regioni di deliberare aumenti o maggiorazioni di aliquote - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario, violazione del principio di riserva di legge in materia tributaria.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 16.
- Costituzione, artt. 23 e 117, comma secondo, lett. e); legge 27 luglio 2010, n. 220, artt. 1, comma 123, e 2.



Enti locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizi pubblici locali - Servizio idrico integrato - Previsione che le gestioni del servizio idrico restino affidate agli attuali gestori in presenza di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale che non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato tra concorrenti per l'affidamento delle gestioni - Ritenuta introduzione, in via legislativa, di una presunzione assoluta di insussistenza delle condizioni per il ricorso al mercato - Contrasto con la normativa nazionale sul conferimento della gestione dei servizi pubblici locali, impedimento all'affidamento secondo le procedure di evidenza pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 36.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) e s); decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis, commi 2, 3 e 4; decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168, art. 3.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che la Giunta attui, entro 90 giorni, i piani di cui all'art. 3, comma 94, della legge n. 244/2007 - Lamentata estensione anche all'anno 2011 della progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio con contratto a tempo determinato e del personale con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, già limitata al triennio 2008-2010 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

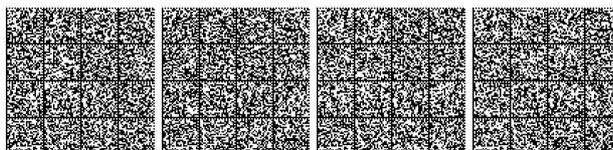
- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 47.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 94.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Lotta all'abusivismo nell'edilizia residenziale pubblica - Occupazioni senza titolo di alloggi - Previsione che le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ATER) presentino un piano redatto d'intesa con i Comuni interessati e le autorità di pubblica sicurezza competenti - Lamentato coinvolgimento unilaterale dell'autorità di pubblica sicurezza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di organizzazione amministrativa dello Stato.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 55.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. g); decreto legislativo 25 giugno 1998, n. 112, art. 160, comma 2; legge 1 aprile 1981, n. 121.

Enti locali - Norme della Regione Abruzzo - Concessioni di servizi pubblici locali - Proroga fino al 30 giugno 2011, delle concessioni regionali e comunali in essere - Contrasto con la normativa nazionale - Lamentata alterazione del regime del libero mercato delle prestazioni e dei servizi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 63.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis, comma 8, lett. e); decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 1, comma 1; trattato sul funzionamento dell'unione europea, artt. 49 e 56 (già artt. 43 e 49 del trattato CE); decreto-legislativo 12 aprile 2006, n. 163; direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004; direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004.



Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che gli interventi di soccorso ed elisoccorso di carattere sanitario siano a carico del Servizio Sanitario Nazionale, nei limiti dell'art. 11 del d.P.R. 27 marzo 1992 - Previsione di un nuovo tariffario regionale per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario con riduzione della tariffa per i residenti nella Regione e relativa copertura finanziaria in quota parte delle risorse assegnate dal fondo sanitario per il funzionamento del SUEM 118 - Lamentata violazione del Piano di rientro di cui all'Accordo in data 6 marzo 2007, che non consente di erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto ai LEA - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 75.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Abruzzo - Soccorso Alpino Speleologico Abruzzo del Corpo nazionale del Soccorso Alpino Speleologico (SASA-CNAS) - Segni distintivi - Logo della protezione civile regionale sulle divise di ordinanza e sui mezzi - Contrasto con la disciplina nazionale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di libero associazionismo, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 76.
- Costituzione, artt. 18 e 117, commi secondo, lett. g), e terzo; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 11; legge 21 marzo 2001, n. 74; legge 11 agosto 1991, n. 266, artt. 1, commi 1 e 2, e 10, comma 1.

Pag. 75

N. 69. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 7 dicembre 2010

Processo penale - Sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato - Obbligo di accertamenti peritali a cadenza semestrale sullo stato mentale dell'imputato - Omessa esclusione in relazione a patologia irreversibile - Irragionevolezza - Lesione del principio della ragionevole durata del processo.

- Cod. proc. pen., art. 72.
- Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo.

Reati e pene - Estinzione del reato - Mancata previsione, oltre che per morte del reo, anche per incapacità dell'imputato determinata da grave e irreversibile menomazione mentale - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Cod. pen., art. 150.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 83

N. 70. Ordinanza della Corte di cassazione del 23 febbraio 2011

Imposte e tasse - Controlli automatici sulle dichiarazioni dei redditi - Comunicazione dell'esito della liquidazione quando emerga un'alterazione di risultato - Obbligo di effettuarla alternativamente al sostituto d'imposta o al sostituito, anziché ad entrambi - Irragionevolezza.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 36-bis.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 85



N. 71. Ordinanza della Corte di cassazione del 14 febbraio 2011.

Estradizione - Estradizione esecutiva per l'estero - Condannato, cittadino di un Paese membro dell'Unione Europea, residente o dimorante nel territorio italiano e ivi stabilmente inserito - Rifiuto della consegna e conseguente possibilità di scontare la pena in Italia - Mancata previsione - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della finalità rieducativa della pena - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in particolare dei principi di non discriminazione, di uniformità di trattamento dei cittadini europei e del diritto di stabilimento - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 227/2010.

- Codice di procedura penale, art. 705.
- Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 12, 17 e 18 del Trattato CE.....

Pag. 87

N. 72. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria del 31 gennaio 2011.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Strutture per l'esercizio di attività di agriturismo - Previsione della utilizzabilità delle sole strutture esistenti alla data di entrata in vigore della legge censurata (4 settembre 1997) - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela dei valori ambientali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, comma secondo, e 41, primo comma.

Pag. 89

N. 73. Ordinanza del Consiglio di Stato del 16 febbraio 2011

Giustizia amministrativa - Giudizi in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo di accertare incidentalmente eventuali falsità di atti del procedimento elettorale - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Eccesso di delega - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa - Incidenza sulle funzioni giurisdizionali - Lesione del principio di ragionevole durata del processo - Violazione del principio di tutela giurisdizionale - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41 e 43; regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, comma 3, e 30, comma 2; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, comma 3, ultima parte, e 8.
- Costituzione artt. 24, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69), 97, 103, 111, 113 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.....

Pag. 92





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 143

Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Procedimenti di opposizione a sanzioni amministrative - Assoggettamento al pagamento del contributo di iscrizione a ruolo nonché delle spese forfetizzate - Obbligo per l'opponente del pagamento del contributo unificato anche in caso di proposizione di ricorso innanzi al Giudice di pace avverso sanzioni amministrative - Asserita vanificazione della tutela giurisdizionale offerta con l'annullamento di dette sanzioni stante la antieconomicità del rimedio *de quo* - Insufficiente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 10, comma 6-*bis*, come modificato dall'art. 2, comma 212, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 23, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 25.

Spese di giustizia - Procedimenti di opposizione a sanzioni amministrative - Assoggettamento al pagamento del contributo di iscrizione a ruolo nonché delle spese forfetizzate - Ritenuta irrazionalità della disciplina denunciata, per vanificazione della tutela giurisdizionale offerta con l'annullamento di dette sanzioni e violazione del principio di capacità contributiva - Disposizioni di cui il rimettente non deve fare applicazione nel giudizio principale - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, artt. 9, 10, comma 6-*bis* (come modificati dall'art. 2, comma 212, lett. *a*) e *b*), della legge 23 dicembre 2009, n. 191), e 30, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 53 e 113.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto: l'art. 2, comma 212, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»; gli artt. 9 e 10, comma 6-*bis*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – Testo *A*), così come modificati dall'art. 2, comma 212, lettere *a*) e *b*), della legge n. 191 del 2009, e l'art. 30, comma 1, del predetto d.P.R. n. 115 del 2002; l'art. 10, comma 6-*bis*, n. 2 del T.U. n. 115 del 2002, come modificato dall'art. 2, comma 212, legge n. 191 del 2009, e l'art. 23, comma 10, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale); promossi con ordinanze emesse, rispettivamente, dal Giudice di pace di Ficarolo il 24 febbraio 2010, dal



Giudice di pace di Varazze il 27 aprile 2010 e dal Giudice di pace di Fermo il 22 aprile 2010, iscritte ai nn. 254, 258 e 345 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 38 e 46, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto:

che, con ordinanza del 24 febbraio 2010, il Giudice di pace di Ficarolo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via incidentale dell'art. 2, comma 212, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»:

che, secondo il rimettente, la norma censurata, introducendo il comma 6-bis del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, ha previsto l'obbligo del pagamento del contributo unificato — pari a euro 30,00 oltre ad euro 8,00 per bollo, fino ad un massimo di euro 170,00 — anche in caso di proposizione di un ricorso innanzi al Giudice di Pace avverso sanzioni amministrative, ai sensi dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale);

che, sottolinea il rimettente, tale disposizione, incidendo sulle procedure della predetta legge n. 689 del 1981, frapponne un ostacolo all'accesso alla giurisdizione, dato che numerose sanzioni amministrative, opponibili con il rimedio *de quo*, prevedono il pagamento di somme inferiori od uguali al contributo minimo di cui sopra, con la conseguenza che la censurata disposizione determinerebbe una vanificazione della tutela giurisdizionale offerta con l'annullamento di dette sanzioni;

che, peraltro, osserva il rimettente, la maggioranza delle sanzioni opposte è accompagnata dalla decurtazione dei punti della patente di guida, con la conseguenza che la materia del contendere assume un valore indeterminato, per cui il contributo unificato sale ad euro 170,00;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza della stessa nel giudizio *a quo*, atteso che il rimettente non avrebbe dimostrato in qual modo il mancato pagamento del contributo unificato di iscrizione della causa determinerebbe l'improcedibilità dell'opposizione e, nel merito, chiedendo che sia dichiarata l'infondatezza della questione;

che, con ordinanza del 27 aprile 2010, il Giudice di Pace di Varazze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 53 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 9 e 10, comma 6-bis, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. — Testo A), così come modificati dall'art. 2, comma 212, lettere a) e b), legge n. 191 del 2009, e dell'art. 30, comma 1, del predetto d.P.R. n. 115 del 2002;

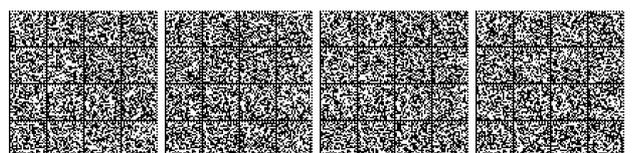
che, riferisce il rimettente, in un giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, intentato, contro il Comune di Varazze per violazione di una norma del Codice della strada, il ricorrente, contestualmente al deposito del ricorso, aveva provveduto al versamento di euro 30,00 per contributo unificato di iscrizione a ruolo, ed euro 8,00 come contributo forfettario per le notifiche a carico dell'ufficio;

che il rimettente, riservata la decisione, ritiene che le norme censurate contrastino con gli artt. 3, 24, 53 e 113, Cost.;

che, quanto alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente sottolinea la manifesta irrazionalità di una disciplina normativa che prevede il pagamento di euro 30,00 per controversie il cui valore è ricompreso tra euro 1,00 ed euro 1.100,00 e il pagamento di euro 1.110,00 per procedimenti di valore superiore a euro 520.000,00 (ultimo scaglione);

che, quanto al contrasto con gli artt. 24 e 113 della Costituzione, egli sottolinea come l'arbitrio del legislatore nel fissare gli importi dei vari scaglioni del contributo unificato, venga a collidere con il diritto di difesa, giacché, se, come nel caso di specie, per una causa del valore di 38,00 euro è richiesto il versamento di tasse giudiziarie per lo stesso importo, risulta, di fatto, vanificato l'assunto che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, dal momento che l'interesse a proporre l'azione giudiziaria, stante la sua antieconomicità, non sarà certo né patrimoniale, né ripristinatorio della propria sfera giuridica violata da un atto asseritamente illegittimo, ma, evidentemente, potrà essere solo quello morale, privo di rilevanza giuridica;

che, quanto al contrasto con l'art. 53 della Costituzione, il rimettente sottolinea che il contributo unificato, pur essendo una tassa giudiziaria, ha una natura peculiare, in quanto non risulta parametrato nella sua entità al costo del servizio, ma — in modo non proporzionale e irrazionale — al valore della controversia, ponendosi in contrasto con l'art. 53 Cost. e con il principio di capacità contributiva;



che, secondo il rimettente, la questione sarebbe rilevante per la decisione del caso concreto poiché, nell'ipotesi di accoglimento del ricorso con compensazione delle spese di lite, la sentenza non consentirebbe al ricorrente, pur vittorioso, di ottenere una effettiva tutela, giacché il bene della vita che intendeva difendere rivolgendosi al giudice, e cioè l'integrità del proprio patrimonio, rimarrebbe ugualmente compromesso, ancorché modestamente, dalla tassa versata all'Erario;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile per difetto di rilevanza, dato che questa, essendo stata ancorata dal rimettente all'eventualità che, in caso di compensazione delle spese di lite, il ricorrente veda la sua tutela patrimoniale vanificata, sarebbe meramente ipotetica, non essendo prevedibile se le spese saranno effettivamente compensate;

che, nel merito, il Presidente del Consiglio, quanto alla questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost., sottolinea che il contributo unificato per l'iscrizione a ruolo, sostituendo una serie di tasse precedentemente in vigore, si propone uno scopo di semplificazione amministrativa per l'utente del servizio giustizia, ed è peraltro articolato in fasce proporzionali ai vari scaglioni di valore della causa, per cui non può considerarsi irragionevole;

che, quanto alla dedotta violazione dell'art. 53 Cost., il resistente afferma che la manifestazione di capacità contributiva cui sottende la tassa, nel caso di un'azione in giudizio, sarebbe rappresentata dalla decisione del soggetto di adire il giudice, non dal possibile risultato utile della causa;

che, infine, quanto alla presunta violazione degli artt. 24 e 113 Cost., il Presidente del Consiglio ricorda che, come la Corte costituzionale ha chiarito nella sentenza n. 114 del 2004, citata dal rimettente, nel valutare l'idoneità di una tassa a ledere il diritto alla tutela giurisdizionale, si deve distinguere tra oneri razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio, la cui previsione non determina ostacolo alla tutela giudiziaria ma ne costituisce solo il costo, e quelli che tendono alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette, che ostacolano la tutela giurisdizionale e sono, pertanto, illegittimi, evidenziando che il contributo in questione è da ricomprendere nella prima categoria;

che, inoltre, sempre con riferimento allo stesso parametro, secondo il resistente l'eventuale mancato pagamento del contributo non determina inammissibilità del ricorso e, dunque, in ogni caso, non preclude la tutela giurisdizionale;

che, con ordinanza del 22 aprile 2010, il Giudice di pace di Fermo ha sollevato, con riferimento agli artt. 24 e 25 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 6-bis, del d.P.R. n. 115 del 2002, come modificato dall'art. 2, comma 212, legge n. 191 del 2009, e dell'art. 23, decimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale);

che il rimettente chiede che le norme citate siano dichiarate illegittime nella parte in cui prevedono l'obbligo di versamento del contributo unificato per tutti i procedimenti istaurati con ricorso previsti dall'art. 23 della legge n. 689 del 1981 — con riferimento ai ricorsi iscritti alla data del 1° gennaio 2010 — avverso verbali di accertamento o ordinanze ingiunzioni ex legge n. 689 del 1981 e, quindi, anche per i ricorsi riferibili a verbali notificati prima dell'entrata in vigore della legge n. 191 del 2009;

che, secondo il rimettente, tale normativa sarebbe in contrasto con gli artt. 24 e 25 della Carta Costituzionale sia perché prevede impropriamente un pagamento di imposte o tasse riferito a ad atti o provvedimenti già in essere, sia perché il pagamento di detta imposta o tassa — il contributo unico appunto — disincentiverebbe i cittadini, rendendo oltremodo gravoso l'esercizio del diritto di giustizia per contestare la violazione di legge di accertamenti amministrativi illegittimi, essendo spesso il contributo elevato ed a volte di pari importo della sanzione amministrativa contestata.

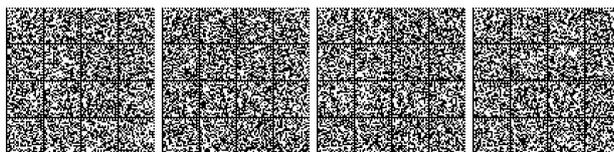
Considerato:

che l'identità di alcune delle disposizioni impugnate e la sostanziale corrispondenza delle doglianze proposte e dei parametri invocati rendono opportuna la riunione dei giudizi:

che, quanto alle questioni sollevate dai giudici di pace di Ficarolo e di Fermo, questi ritengono di doversi pronunciare in merito al mancato versamento del contributo unificato da parte dei ricorrenti;

che tale condotta omissiva, invero, è stata fondata da questi ultimi proprio sulla asserita illegittimità costituzionale delle norme censurate;

che, tuttavia, poiché il giudizio sottoposto all'esame dei rimettenti non ha ad oggetto la verifica di tale obbligazione tributaria, la rilevanza della questione potrebbe ravvisarsi solo nell'ipotesi in cui il pagamento del contributo unificato costituisca una condizione di ammissibilità o di procedibilità del giudizio cui accede tale adempimento;



che i rimettenti non indicano in base a quale disposizione l'inadempimento dell'obbligazione tributaria — che, in base agli artt. 16, 247 e 249 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, determina l'attivazione, da parte della cancelleria del magistrato dove è depositato l'atto introduttivo del giudizio, della procedura per la riscossione coattiva del contributo stesso, nonché l'applicazione della sanzione di cui all'art. 71 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) — possa comportare l'ulteriore sanzione processuale dell'improcedibilità della domanda;

che, più in generale, essi non spiegano in che modo la pronuncia di illegittimità costituzionale richiesta inciderebbe sulle decisioni ad essi sottoposte;

che, dunque, le ordinanze di rimessione sono manifestamente inammissibili per insufficiente motivazione sulla rilevanza;

che, quanto alla questione sollevata dal Giudice di pace di Varazze, quest'ultima, a differenza delle altre, è stata sollevata d'ufficio, nonostante l'avvenuto, spontaneo pagamento del contributo da parte del ricorrente;

che, dunque, poiché le norme censurate, che impongono il pagamento del contributo, sono già state spontaneamente applicate dal ricorrente, l'asserito vulnus ai principi costituzionali invocati e, in particolare, all'effettività della tutela giurisdizionale sarebbe, in ipotesi, determinato da una norma di cui il rimettente non deve fare applicazione nel giudizio *a quo*;

che pertanto, la questione è manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo*.

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 della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 212, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», sollevata, con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Ficarolo con l'ordinanza in epigrafe;

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 9 e 10, comma 6-bis, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. — Testo A), così come modificati dall'art. 2, comma 212, lettere a) e b), della legge n. 191 del 2009, e dell'art. 30, comma 1, del predetto d.P.R. n. 115 del 2002, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 53 e 113 della Costituzione, dal Giudice di Pace di Varazze con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 6-bis, del d.P.R. n. 115 del 2002, come modificato dall'art. 2, comma 212, legge n. 191 del 2009, e dell'art. 23, decimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 25 della Costituzione, dal Giudice di pace di Fermo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 20 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 144

Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Carente descrizione della fattispecie concreta e carente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 11, 13, 24, 25, 27, 80, 87 e 117, primo comma; Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata del 15 novembre 2000, artt. 5 e 16; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, art. 7.

Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Omessa previsione della non punibilità del fatto commesso per giustificato motivo, nonché di garanzie analoghe a quelle accordate allo straniero che presenti domanda di protezione internazionale - Inapplicabilità dell'oblazione - Facoltà del giudice di sostituire, nel caso di condanna, la pena pecuniaria comminata per il suddetto reato con la misura dell'espulsione - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Questione irrillevante, in quanto sollevata da giudice palesemente incompetente per materia - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-*bis* e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, 27, 30, 32, 97 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 8; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, art. 3.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Omessa previsione della non punibilità del fatto commesso per giustificato motivo - Sentenza di non luogo a procedere nel caso di avvenuta esecuzione dell'espulsione o di respingimento dello straniero alla frontiera - Inapplicabilità dell'oblazione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena, nonché asserita inosservanza degli obblighi internazionali in materia di trattamento dei migranti - Difetto di rilevanza - Carenza del presupposto di applicabilità della previsione censurata e delle norme pattizie evocate - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 117, primo comma; Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata del 15 novembre 2000, artt. 5, 6 e 16.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Facoltà del giudice di sostituire, nel caso di condanna, la pena pecuniaria comminata per il suddetto reato con la misura dell'espulsione - Denunciata violazione dei principi di solidarietà, di ragionevolezza, di uguaglianza, di proporzionalità, di sussidiarietà, di materialità, di necessaria offensività del reato e della finalità rieducativa della pena - Questioni in larga parte analoghe ad altre già dichiarate non fondate e manifestamente infondate - Manifesta infondatezza.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-*bis* e 16, comma 1; d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25 e 27.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Denunciata violazione del principio di irretroattività della norma incriminatrice - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*.
- Costituzione, art. 25, secondo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 10-*bis* e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), rispettivamente aggiunto e modificato dall'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nonché dell'art. 62-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), aggiunto dall'art. 1 della medesima legge n. 94 del 2009, promossi dal Giudice di pace di Agrigento con ordinanza del 15 dicembre 2009, dal Tribunale di Modena con ordinanza del 4 novembre 2009, dal Giudice di pace di Marano di Napoli con ordinanza del 20 novembre 2009, dal Giudice di pace di Cagliari con ordinanza dell'11 marzo 2010, dal Giudice di pace di Chiavenna con ordinanza del 13 aprile 2010, dal Giudice di pace di Pistoia con 5 ordinanze del 25 febbraio 2010, dal Giudice di pace di Valdagno con 4 ordinanze del 23 marzo 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 136, 140, 168, 187, 207 e da 289 a 297 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 20, 21, 23, 25, 28, 40 e 41, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

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

Ritenuto:

che, con ordinanza del 15 dicembre 2009 (r.o. n. 136 del 2010), il Giudice di pace di Agrigento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, 27 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 10-*bis* e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), rispettivamente aggiunto e modificato dall'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nonché dell'art. 62-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), aggiunto dall'art. 1 della medesima legge n. 94 del 2009;

che il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di ventuno cittadini extracomunitari, imputati del reato previsto dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, per avere fatto illegalmente ingresso nel territorio dello Stato;

che dall'istruttoria dibattimentale era emerso che gli imputati — sottoposti a controllo dalle forze di polizia il 16 agosto 2009 — erano giunti presso l'isola di Lampedusa a bordo di un'imbarcazione da pesca lasciata alla deriva, senza essere muniti di valido titolo per l'ingresso nel territorio nazionale;

che, ad avviso del rimettente, il citato art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 — nel punire con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene illegalmente nel territorio dello Stato — violerebbe il principio di necessaria offensività del reato, ricavabile dagli artt. 25 e 27 Cost., in forza del quale il ricorso alla sanzione penale sarebbe consentito solo a tutela di beni giuridici di rilievo costituzionale;

che, lungi dal ledere beni di tal fatta, le condotte punite dalla norma censurata si risolverebbero in una mera «disobbedienza» alla disciplina regolativa dei flussi migratori: «disobbedienza» che — alla luce delle sentenze n. 78 e n. 22 del 2007 di questa Corte — non potrebbe essere ritenuta, di per sé, indice di particolare pericolosità sociale;

che la norma incriminatrice finirebbe, quindi, per reprimere una condizione individuale — quella di migrante — in contrasto con la fondamentale garanzia in materia penale, in forza della quale si può essere puniti solo per la commissione di fatti materiali;

che sarebbero violati, in pari tempo, i principi di ragionevolezza, proporzionalità e sussidiarietà, desumibili dagli artt. 3, 25 e 27 Cost., in virtù dei quali il ricorso alla sanzione penale dovrebbe costituire l'*extrema ratio*, ipotizzabile solo quando lo scopo protettivo non possa essere raggiunto tramite altri strumenti;



che, nella specie, la nuova incriminazione sarebbe chiaramente finalizzata ad allontanare lo straniero «irregolare» dal territorio dello Stato: ciò desumendosi dalla della sua complessiva disciplina sostanziale e processuale, e in particolare dagli artt. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 e 62-*bis* del d.lgs. n. 274 del 2000, che consentono al giudice di sostituire la pena pecuniaria con la misura dell'espulsione;

che il predetto obiettivo risulta, tuttavia, già conseguibile, nei medesimi termini, tramite l'istituto dell'espulsione amministrativa, al cui ambito applicativo la nuova fattispecie criminosa si sovrappone, risultando, perciò, del tutto inutile;

che la norma censurata violerebbe, ancora, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.): ai sensi del comma 5 dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, il giudice deve infatti emettere sentenza di non luogo a procedere per il reato in esame allorché abbia notizia dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento differito alla frontiera dello straniero; con la conseguenza che la medesima condotta verrebbe trattata in modo differenziato a seconda che l'autorità amministrativa — in base a proprie scelte discrezionali e alla disponibilità di mezzi — proceda o meno all'espulsione o al respingimento dell'imputato prima della conclusione del giudizio;

che l'art. 3 Cost. sarebbe leso anche sotto l'ulteriore profilo della ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie delittuosa di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998, non essendo prevista la non punibilità del fatto commesso per «giustificato motivo»;

che la norma denunciata violerebbe, infine, l'art. 117 Cost., ponendosi in contrasto con il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico illecito di migranti, adottato il 15 dicembre 2000, il quale, nell'impegnare ogni Stato aderente a conferire carattere di reato a una serie di condotte attinenti al traffico dei migranti (art. 6), statuisce, all'art. 5, che «i migranti non diventano assoggettati all'azione penale fondata sul presente protocollo per il fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'art. 6»; obbligando, inoltre, all'art. 16, gli Stati contraenti a prendere adeguate misure a tutela dei migranti la cui vita o incolumità è posta in pericolo dalle predette condotte;

che, con ordinanza del 4 novembre 2009 (r.o. n. 140 del 2010), il Tribunale di Modena, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, 27, 30, 32 e 117 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui prevede come reato il soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato, e dell'art. 16, comma 1, del medesimo decreto legislativo, nella parte in cui prevede che il giudice, nel pronunciare sentenza di condanna per il reato di cui al citato art. 10-*bis*, possa sostituire la pena pecuniaria con la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni;

che il giudice *a quo* premette di essere chiamato a celebrare il giudizio direttissimo nei confronti di uno straniero proveniente dalla Tunisia, tratto in arresto per il delitto di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), perché trovato in possesso di sostanza stupefacente;

che al momento dell'arresto, lo straniero era risultato privo di permesso di soggiorno o di altro titolo che gli consentisse di permanere nel territorio dello Stato, sicché il giudizio direttissimo era stato instaurato anche per i reati connessi di cui agli artt. 10-*bis* e 6, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, per essersi l'imputato introdotto e trattenuto illegalmente nel territorio dello Stato e per non aver ottemperato all'obbligo di esibire i documenti di identificazione e il permesso di soggiorno;

che, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 (oltre che della collegata previsione di cui all'art. 16, comma 1, dello stesso decreto legislativo), il giudice *a quo* ha disposto la separazione dei processi;

che, anche dopo detta separazione, il Tribunale rimettente si reputa comunque legittimato a sollevare la questione, essendosi ormai radicata la propria competenza in ordine al reato previsto dalla norma censurata in virtù del principio della *perpetuatio iurisdictionis*;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 va sottoposto a scrutinio di costituzionalità limitatamente alla parte in cui prevede come reato la condotta di soggiorno illegale: nel caso oggetto di giudizio, infatti, l'imputato risulta essere entrato in Italia prima dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009, con la conseguenza che egli non potrebbe essere chiamato a rispondere del reato di ingresso illegale, non essendo all'epoca il fatto penalmente rilevante;



che, ciò premesso, il rimettente rileva come la norma denunciata, nel configurare, *in parte qua*, un reato omisivo proprio — integrato dal mancato allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato — non contempli alcun termine, esplicito o implicito, per l'adempimento del precetto: con la conseguenza che, al momento di entrata in vigore della legge n. 94 del 2009, il reato sarebbe venuto automaticamente a perfezionarsi per i tutti i cittadini extracomunitari irregolarmente presenti in Italia;

che la disposizione incriminatrice verrebbe a porsi, di conseguenza, in contrasto con i principi di «tassatività-determinatezza» della fattispecie penale (art. 25, secondo comma, Cost.), di non punibilità della condotta inesigibile (art. 27, primo comma, Cost.) e di inviolabilità del diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.): principi a fronte dei quali la previsione di un termine per il compimento dell'azione prescritta configurerebbe elemento imprescindibile del reato omisivo proprio;

che la medesima disposizione violerebbe, altresì, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), per irragionevole disparità di trattamento rispetto alla figura criminosa descritta dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, che attribuisce rilievo penale alla mancata ottemperanza all'ordine di allontanamento impartito dal questore solo dopo la scadenza del termine di cinque giorni;

che il principio di eguaglianza sarebbe leso anche in conseguenza dell'omessa previsione della non punibilità del fatto commesso per «giustificato motivo», diversamente da quanto avviene in rapporto alla più grave fattispecie delittuosa di cui al citato art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998: con una concorrente violazione del principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.), essendo sottoposto a pena anche lo straniero che, trovandosi illegalmente in Italia prima dell'entrata in vigore della novella legislativa, non si sia allontanato dal territorio dello Stato «perché impedito da gravi difficoltà che rendono il precetto inesigibile»;

che sarebbe violato, ancora, l'art. 27, terzo comma, Cost., giacché la comminatoria di una pena pecuniaria nei confronti di soggetti normalmente insolubili, quali i migranti irregolari, risulterebbe priva di efficacia deterrente e, dunque, inidonea ad esplicare una funzione rieducativa;

che risulterebbe, in effetti, evidente come la sanzione penale venga nella specie impiegata per una finalità diversa da quella indicata dall'art. 27, terzo comma, Cost., e, cioè, unicamente per allontanare lo straniero «irregolare» dal territorio dello Stato: prospettiva nella quale l'incriminazione si rivelerebbe irrazionale, sovrapponendosi — senza reali benefici — al preesistente istituto dell'espulsione amministrativa, con conseguente lesione anche del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.);

che priva di giustificazione, e pertanto lesiva dell'art. 3 Cost., risulterebbe anche la sancita inapplicabilità al reato in esame dell'oblazione (art. 10-bis, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998);

che, a propria volta, la possibilità, prevista dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, di sostituire la pena pecuniaria con la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni, sarebbe fonte di una ingiustificata disparità di trattamento degli autori del reato in esame rispetto agli altri destinatari della misura (identificati dallo stesso art. 16, comma 1, negli stranieri «irregolari» cui sia inflitta una pena detentiva entro il limite di due anni, sempre che non ricorrano le condizioni per ordinarne la sospensione condizionale);

che, da ultimo, l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 non prevede, a favore dello straniero che intenda proporre richiesta di ingresso o di permanenza nel territorio dello Stato per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico di un minore (art. 31, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998), garanzie analoghe a quelle accordate allo straniero che presenti domanda di protezione internazionale (sospensione del procedimento penale per il reato in esame, con declaratoria di non luogo a procedere in caso di accoglimento): con la conseguenza che lo straniero irregolarmente presente in Italia, formulando la predetta richiesta, verrebbe in pratica ad autodenunciarsi;

che ciò comporterebbe una lesione dei diritti fondamentali dello straniero (artt. 2 e 3 Cost.) e del diritto alla salute del minore (art. 30 Cost.), nonché la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989 sui diritti dell'infanzia, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176;

che l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 è sottoposto a scrutinio di costituzionalità, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 24, 25, 27, 80, 87, 97 e 117 Cost., anche dal Giudice di pace di Marano di Napoli, con ordinanza del 20 novembre 2009 (r.o. n. 168 del 2010);

che, ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 2 Cost., in quanto l'incriminazione avrebbe, come destinatari, soggetti indotti a emigrare dalla condizione di povertà e che, pertanto, in ottemperanza ai principi di solidarietà e di tutela della persona, dovrebbero trovare nello Stato accoglienza e assistenza;



che sarebbe leso inoltre l'art. 10 Cost., in quanto tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto, cui lo Stato è tenuto a conformarsi, rientrerebbe anche l'«accoglienza dello straniero perseguitato dallo Stato di origine»;

che sarebbero violati, ancora, gli artt. 80, 87 e 117 Cost., per contrasto con le norme internazionali pattizie di cui agli artt. 5 e 16 del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico illecito dei migranti, e all'art. 7 della Convenzione delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989, sui diritti del fanciullo;

che la nuova incriminazione si porrebbe in contrasto anche con il principio di irretroattività della norma penale (art. 25, secondo comma, Cost.), essendo applicabile anche agli stranieri già irregolarmente presenti nel territorio dello Stato prima dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009;

che a tali soggetti il legislatore avrebbe dovuto, in effetti, concedere un termine per «la sanatoria delle situazioni esistenti»: il che è avvenuto, peraltro, solo con riguardo a coloro che esercitassero l'attività di collaboratori domestici o di badanti (art. 1-ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini», convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), con conseguente irragionevole disparità di trattamento in danno degli stranieri irregolari occupati in imprese agricole o industriali;

che lesive dell'art. 3 Cost. sarebbero anche la mancata previsione della non punibilità del fatto commesso per «giustificato motivo», a differenza di quanto stabilito per il più grave reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, e la negazione all'imputato della possibilità di accedere all'oblazione, nonostante la comminatoria della sola pena pecuniaria;

che la norma denunciata si porrebbe in contrasto, inoltre, con il principio di offensività — desumibile, in assunto, dagli artt. 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. — in quanto sottoporrebbe a pena, non già un fatto materiale lesivo di beni di rilievo costituzionale, ma una mera condizione personale, quale quella di straniero «irregolare», non sintomatica, di per sé, della pericolosità sociale del soggetto;

che la norma censurata violerebbe anche la finalità rieducativa della pena, in quanto la pena pecuniaria, comminata per la contravvenzione, sarebbe destinata a rimanere ineseguita per la insolubilità del condannato, senza poter essere neppure convertita in lavoro sostitutivo o in permanenza domiciliare (art. 55 del d.lgs. n. 286 del 1998), non potendo lo straniero «irregolare» prestare attività lavorativa o risiedere legalmente in Italia;

che sarebbe compromesso, per altro verso, il principio di buon andamento dei pubblici uffici (art. 97 Cost.): il processo penale per il reato in questione risulterebbe, infatti, del tutto inutile, sia nel caso in cui, nelle more del giudizio, venga eseguita l'espulsione amministrativa, dovendo allora il giudice pronunciare sentenza di non luogo a procedere (art. 10-bis, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998); sia nel caso in cui, non essendosi in tal modo proceduto, il giudice si trovi a dover disporre la sostituzione della pena pecuniaria con la misura dell'espulsione (art. 62-bis del d.lgs. n. 274 del 2000), con conseguente superflua duplicazione del provvedimento amministrativo;

che la nuova incriminazione lederebbe, da ultimo, il diritto di difesa (art. 24 Cost.), sotto un duplice profilo: da un lato, perché lo straniero, già irregolarmente presente in Italia alla data di entrata in vigore della novella legislativa, avrebbe dovuto recarsi alla frontiera per lasciare il Paese, compiendo, così, un atto di autodenuncia, in contrasto con il principio *nemo tenetur se detegere*; dall'altro lato, perché il processo penale per il reato in questione, nel caso di avvenuta espulsione amministrativa, verrebbe celebrato nella contumacia dell'imputato, pur non essendo l'assenza di quest'ultimo dovuta a volontaria rinuncia a comparire;

che anche il Giudice di pace di Cagliari, con ordinanza dell'11 marzo 2010 (r.o. n. 187 del 2010), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost.;

che il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di un cittadino extracomunitario imputato del reato previsto dalla censurata, in quanto, a seguito di controllo effettuato dai Carabinieri, era risultato privo di permesso di soggiorno;

che, secondo il rimettente, la norma censurata risulterebbe incompatibile con l'art. 3 Cost. sotto due profili: in primo luogo, perché le «irregolarità» relative al permesso di soggiorno erano già in precedenza sanzionate con l'espulsione amministrativa (art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998), onde il ricorso allo strumento penale per il medesimo fine risulterebbe affatto inutile; in secondo luogo, per la ingiustificata negazione all'imputato della possibilità di estinguere il reato tramite l'oblazione, nonostante la comminatoria della sola ammenda;

che sarebbe leso, altresì, il principio di irretroattività della norma incriminatrice (art. 25, secondo comma, Cost.), in forza del quale nessuno può essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso; nel caso di specie, in effetti, il fatto è stato accertato il 23 ottobre 2009 (e, dunque, dopo l'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009), ma non sarebbe possibile stabilire la data della sua commissione;



che verrebbe violato, infine, l'art. 27 Cost.: da un lato, perché l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato non sarebbero, di per sé, sintomatici della pericolosità sociale dello straniero; dall'altro, perché la norma censurata non terrebbe conto dell'eventualità che il trattenimento sia determinato da un «giustificato motivo»;

che una ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 è sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dal Giudice di pace di Chiavenna con ordinanza del 13 aprile 2010 (r.o. n. 207 del 2010);

che, ad avviso del giudice *a quo*, la norma denunciata si porrebbe in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), nella parte in cui non attribuisce rilievo a «giustificati motivi» che potrebbero «scriminare» la condotta, diversamente da quanto è previsto per la similare fattispecie punita dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998;

che detta disposizione violerebbe, altresì, l'art. 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede che la pena dell'ammenda venga sostituita con una misura più afflittiva, quale l'espulsione per una durata non inferiore a cinque anni: prefigurando, in tal modo, un trattamento penale non ispirato a principi di umanità, tenuto conto della situazione di estremo disagio in cui versa il migrante irregolare;

che l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 è sottoposto a scrutinio di costituzionalità, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, e 25, secondo comma, Cost., anche dal Giudice di pace di Pistoia, con cinque ordinanze, di analogo tenore, emesse il 25 febbraio 2010 (r.o. da n. 289 a n. 293 del 2010);

che il rimettente premette che gli imputati nei giudizi *a quibus* sono chiamati a rispondere del reato previsto dalla norma censurata, per essersi trattenuti nel territorio dello Stato senza alcun titolo di soggiorno: condotta che risulterebbe, in fatto, «documentalmente provata», donde la rilevanza della questione;

che, secondo il giudice *a quo*, la nuova incriminazione sarebbe lesiva del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), essendo preordinata ad un obiettivo — l'allontanamento dello straniero «clandestino» dal territorio dello Stato — già conseguibile tramite il procedimento di espulsione amministrativa;

che la norma incriminatrice violerebbe, altresì, i principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di materialità del reato (art. 25, secondo comma, Cost.), sottoponendo a pena una mera condizione personale e sociale, tipica dei migranti economici e non sintomatica di pericolosità sociale — qual è quella dello straniero privo di permesso di soggiorno o di altro analogo titolo — anziché fatti lesivi di beni meritevoli di tutela;

che verrebbe leso, infine, l'art. 2 Cost., giacché l'indiscriminata previsione dell'illiceità penale dell'«immigrazione clandestina» provocherebbe un mutamento dell'atteggiamento dei cittadini in senso contrario al principio di solidarietà, nei confronti di soggetti che versano in condizioni svantaggiate;

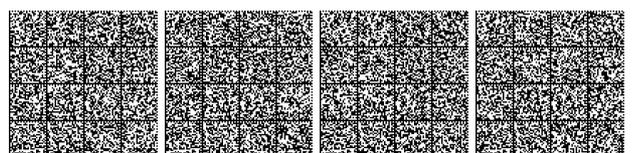
che il Giudice di pace di Valdarno, con quattro ordinanze, di analogo tenore, emesse il 23 marzo 2010 (r.o. da n. 294 a n. 297 del 2010), dubita, del pari, della legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, in relazione agli artt. 2, 3, 10, 13 e 27 Cost., «nonché [ai] principi costituzionali di ragionevolezza della legge penale e di offensività»;

che, a parere del rimettente, la norma censurata violerebbe il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), non attribuendo rilievo a eventuali situazioni legittimanti la presenza dello straniero nel territorio dello Stato, quali quelle evocate dalla clausola «senza giustificato motivo» in rapporto al reato di inosservanza dell'ordine di allontanamento del questore (art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998);

che sarebbe leso anche il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), sia perché la nuova figura criminosa risulterebbe priva di ogni fondamento giustificativo, essendo la sua sfera applicativa destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione amministrativa; sia perché l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, per essa comminata, risulterebbe sproporzionata rispetto a soggetti spinti nel nostro Paese dalla volontà di sfuggire a condizioni di assoluta indigenza;

che sarebbero compromessi, altresì, i principi di offensività e di colpevolezza, giacché l'ingresso e la permanenza illegale dello straniero nel territorio dello Stato non costituirebbero fatti lesivi di beni meritevoli di tutela penale e «rimproverabili» al loro autore, ma l'espressione di una condizione personale — quella di migrante — frutto, nella generalità dei casi, «della disperazione e della ricerca di migliori condizioni di vita, che ogni essere umano ha diritto di raggiungere»;

che sarebbe ravvisabile anche una lesione della finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.) e del principio di buon andamento dei pubblici uffici (art. 97 Cost.), giacché l'introduzione della nuova fattispecie criminosa graverebbe il sistema giudiziario di un abnorme numero di processi «privi di reale utilità sociale», senza che, peraltro, sussista alcuna prospettiva di riscossione delle pene pecuniarie inflitte in esito ad essi, stante la condizione di insolvibilità dei condannati; pene che, dunque, non sarebbero in grado di esplicare una funzione rieducativa;



che verrebbe violato anche il «principio di sussidiarietà» — ricavabile, in tesi, dall'art. 13, primo comma, Cost. — in quanto la pena non sarebbe proporzionata alla gravità del fatto, né risulterebbe necessaria, quale *extrema ratio*;

che apparirebbe vulnerato, ancora, il principio di solidarietà sociale, espresso dagli artt. 2 e 3, primo e secondo comma, Cost., giacché l'introduzione della nuova fattispecie di reato determinerebbe un atteggiamento di rifiuto da parte della società nei confronti degli immigrati: soggetti che, più degli altri, sono invece bisognosi di solidarietà;

che sarebbe lesa, infine, l'art. 10 Cost., giacché la configurazione come reato del soggiorno irregolare dello straniero nel territorio dello Stato si porrebbe in contrasto con i principi del diritto internazionale generalmente riconosciuto in materia di immigrazione e con il «diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini comunitari», sancito dall'art. 18 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Considerato:

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

che tutti i giudici rimettenti dubitano, in rapporto a plurimi parametri costituzionali, della legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); mentre alcuni di essi estendono le loro censure alle collegate previsioni dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 62-*bis* del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di parte, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468);

che le ordinanze di remissione dei Giudice di pace di Marano di Napoli, di Chiavenna e di Valdagno presentano carenze in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza tali da precludere lo scrutinio nel merito delle questioni con esse sollevate;

che, quanto alla descrizione della vicenda concreta, i giudici *a quibus* si limitano, infatti, a riportare, nell'epigrafe delle ordinanze di remissione, il capo di imputazione: il quale si risolve, peraltro, nella sostanza, in una generica parafrasi del dettato della norma incriminatrice;

che i medesimi giudici rimettenti affermano, al tempo stesso, la rilevanza delle questioni in termini puramente assiomatici;

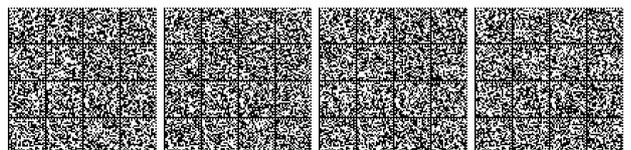
che mancano, per converso, adeguate indicazioni sulle vicende oggetto dei giudizi *a quibus* e sulla loro effettiva riconducibilità al paradigma punitivo considerato, atte a permettere la verifica dell'asserita rilevanza delle questioni, sia nel loro complesso che in rapporto alle singole censure prospettate;

che le questioni vanno dichiarate, pertanto, manifestamente inammissibili, conformemente a quanto già reiteratamente deciso da questa Corte in situazioni analoghe (*ex plurimis*, ordinanze n. 65, n. 64, n. 32 e n. 13 del 2011, n. 253 del 2010);

che manifestamente inammissibile va dichiarata anche la questione sollevata dal Tribunale di Modena, non potendo il giudice *a quo* conoscere della fattispecie criminosa prevista dalla norma censurata, in quanto palesemente incompetente per materia, con conseguente irrilevanza della questione stessa (in rapporto a situazioni similari, ordinanze n. 318 e n. 252 del 2010);

che, a norma dell'art. 4, comma 2, lettera *s-bis*), del d.lgs. n. 274 del 2000, la fattispecie contravvenzionale oggetto di censura è, infatti, di competenza del giudice di pace;

che, nel ritenersi comunque abilitato a pronunciare sulla contravvenzione in questione in base ai principi in tema di competenza per connessione — e ciò anche dopo l'avvenuta separazione del processo relativo a detta contravvenzione, stante l'asserita operatività del principio della «*perpetuatio iurisdictionis*» — il Tribunale rimettente omette di considerare, da un lato, che fra i procedimenti di competenza del giudice di pace e i procedimenti di competenza di altro giudice la connessione opera solo nel caso di reati commessi con una sola azione od omissione (concorso formale: art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000), ipotesi non ravvisabile nella specie, stante la natura degli altri reati contestati all'imputato (detenzione illecita di sostanze stupefacenti e omessa esibizione di documenti di identificazione o del permesso di soggiorno); dall'altro lato, che — con disposizione derogatoria rispetto all'ordinaria disciplina della cosiddetta incompetenza per eccesso (art. 23, comma 2, del codice di procedura penale) — l'art. 48 del d.lgs. n. 274 del 2000 stabilisce che, «in ogni stato e grado del processo, se il giudice ritiene che il reato appartiene alla competenza del giudice di pace, lo dichiara con sentenza e ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero»;



che, per quanto attiene alle questioni sollevate dalle restanti ordinanze di rimessione — le quali forniscono una descrizione sufficiente delle vicende che hanno dato origine alle imputazioni — risulta comunque manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza, la censura inerente alla mancata previsione della non punibilità del fatto commesso per «giustificato motivo», formulata dai Giudici di pace di Agrigento e di Cagliari, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 3 e 27 Cost.;

che nelle ordinanze di rimessione non viene, infatti, prospettata — neppure con riguardo a mere allegazioni difensive — la sussistenza di alcuna circostanza che, nei casi di specie, possa assumere rilievo quale «giustificato motivo» di inosservanza del precetto (ordinanze n. 84 e n. 64 del 2011, n. 318 del 2010);

che analoga considerazione vale in rapporto alla censura, formulata in riferimento all'art. 3 Cost. dal Giudice di pace di Agrigento, afferente al previsto obbligo del giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere nel caso di avvenuta esecuzione dell'espulsione o di respingimento dello straniero alla frontiera;

che dall'ordinanza di rimessione non consta, infatti, che l'imputato nel giudizio *a quo* sia stato effettivamente espulso o respinto, con conseguente carenza del presupposto di applicabilità della previsione normativa censurata (sentenza n. 250 del 2010; ordinanze n. 84 e n. 64 del 2011);

che, del pari, manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza è la questione inerente alla preclusione dell'oblazione per la contravvenzione in esame, sollevata in relazione all'art. 3 Cost. dal Giudice di pace di Cagliari, giacché dall'ordinanza di rimessione non risulta che l'imputato nel giudizio *a quo* abbia concretamente presentato domanda di oblazione (ordinanza n. 321 del 2010);

che altrettanto deve dirsi, ancora, per la censura di violazione dell'art. 117 Cost., formulata dal Giudice di pace di Agrigento a fronte dell'asserito contrasto dell'incriminazione censurata con gli artt. 5 e 16 del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale per combattere il traffico illecito di migranti, adottato il 15 dicembre 2000, ratificato e reso esecutivo con legge 16 marzo 2006, n. 146;

che — a prescindere da ogni rilievo in ordine alla fondatezza della doglianza — è dirimente, infatti, la constatazione che il rimettente non ha dedotto che, nella fattispecie concreta sottoposta al suo vaglio, ricorra il presupposto di applicabilità delle norme pattizie evocate: vale a dire, che gli imputati nel giudizio *a quo* siano stati oggetto delle condotte di traffico di migranti descritte dall'art. 6 del citato Protocollo (ordinanze n. 84, n. 64 e n. 32 del 2011);

che, per il resto, questa Corte ha già scrutinato questioni di legittimità costituzionale in larga parte analoghe a quelle oggi sollevate, giudicandole infondate (sentenza n. 250 del 2010) e, quindi, manifestamente infondate;

che, quanto all'asserita lesione dei principi di materialità e di necessaria offensività del reato — denunciata dal Giudice di pace di Agrigento in riferimento agli artt. 25 e 27 Cost. e, limitatamente al principio di materialità, dal Giudice di pace di Pistoia, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. — questa Corte ha già avuto di rilevare che oggetto dell'incriminazione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 non è affatto «un modo di essere» della persona, quanto piuttosto uno specifico comportamento, trasgressivo di norme vigenti, quale quello descritto dalle locuzioni alternative «fare ingresso» e «trattenersi» contra *legem* nel territorio dello Stato (sentenza n. 250 del 2010; ordinanze n. 84 e n. 64 del 2011, n. 321 del 2010);

che, al tempo stesso, il bene protetto dalla norma incriminatrice è agevolmente identificabile nell'interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori, secondo un determinato assetto normativo: interesse la cui assunzione ad oggetto di tutela penale non può considerarsi irrazionale e arbitraria, trattandosi di bene giuridico strumentale, attraverso il quale il legislatore protegge, mediatamente, un complesso di interessi pubblici che possono essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata (sentenza n. 250 del 2010, ordinanze n. 84 e n. 64 del 2011);

che per quel che concerne le censure di violazione degli artt. 3 e 27 Cost., prospettate, rispettivamente, dai Giudici di pace di Pistoia e di Cagliari sul rilievo che l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato non sarebbero, di per sé, sintomatici della pericolosità sociale dello straniero, questa Corte ha già rilevato come la contravvenzione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 prescinda «da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili», limitandosi a reprimere, al pari della generalità delle norme incriminatrici, la commissione di un fatto antigiuridico, offensivo di un interesse reputato meritevole di tutela: violazione riscontrabile indipendentemente dalla personalità dell'autore (sentenza n. 250 del 2010);

che questa Corte ha ritenuto insussistente, altresì, la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), denunciata dai Giudici di pace di Agrigento, di Cagliari e di Pistoia sulla scorta della considerazione che la norma incriminatrice perseguirebbe, nel suo complesso, un obiettivo — quello di allontanare lo straniero illegalmente presente nel territorio dello Stato — già realizzabile con la procedura di espulsione amministrativa, avente il medesimo ambito applicativo;



che la sovrapposizione della disciplina penale a quella amministrativa e la circostanza che il legislatore abbia mostrato di «considerare l'applicazione della sanzione penale come un esito "subordinato" rispetto alla materiale estromissione dal territorio nazionale dello straniero» non comportano ancora, infatti, che il procedimento penale per il reato in esame rappresenti, a priori, un mero «duplicato» della procedura amministrativa di espulsione: «e ciò, a tacer d'altro, per la ragione che — come l'esperienza attesta — in un largo numero di casi non è possibile, per la pubblica amministrazione, dare corso all'esecuzione dei provvedimenti espulsivi» (sentenza n. 250 del 2010; ordinanze n. 84, n. 64 e n. 32 del 2011, n. 321 del 2010);

che le medesime considerazioni valgono anche in rapporto alla concomitante censura del Giudice di pace di Agrigento, di violazione, sotto il medesimo profilo, dei principi di «proporzionalità e sussidiarietà», ricavabili, in assunto, «da una interpretazione sistematica degli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione»;

che per quanto attiene, ancora, alla lesione dell'art. 2 Cost. prospettata dal Giudice di pace di Pistoia, vale il rilievo che — per costante giurisprudenza di questa Corte — in materia di immigrazione, «le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco», rimesso alla discrezionalità del legislatore; in particolare, dette ragioni «non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza degli stranieri»: e ciò nella cornice di un «quadro normativo [...] che vede regolati in modo diverso — anche a livello costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.) — l'ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. "migranti economici"» (sentenza n. 250 del 2010; ordinanze n. 84, n. 64 e n. 32 del 2011);

che le ragioni della solidarietà trovano d'altro canto espressione — oltre che nella disciplina dei divieti di espulsione e di respingimento e del ricongiungimento familiare — nell'applicabilità, allo straniero irregolare, della normativa sul soccorso al rifugiato e la protezione internazionale, di cui al d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisogna di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), fatta espressamente salva dal comma 6 dello stesso art. 10-*bis* del d.lgs. 286 del 1998, che prevede la sospensione del procedimento penale per il reato in esame nel caso di presentazione della relativa domanda e, nell'ipotesi di suo accoglimento, la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere (sentenza n. 250 del 2010; ordinanze n. 64 e n. 32 del 2011);

che, pertanto, tutte tali censure vanno dichiarate manifestamente infondate;

che manifestamente infondata è, infine, anche l'ulteriore censura di violazione del principio di irretroattività della norma incriminatrice (art. 25, secondo comma, Cost.), formulata dal Giudice di pace di Cagliari: da un lato, infatti, la previsione punitiva in esame si applica — conformemente alle regole generali — ai soli fatti di ingresso e di trattenimento successivi alla sua entrata in vigore; dall'altro, l'impossibilità di stabilire, nel caso oggetto di giudizio — secondo quanto riferisce il rimettente — se l'imputato abbia fatto ingresso in Italia prima o dopo tale data è un problema di carattere probatorio, risolubile con l'applicazione del canone in *dubio pro reo*: salva, peraltro, la verifica della responsabilità penale dello straniero per il trattenimento nel territorio nazionale anche nel periodo posteriore all'introduzione della nuova previsione punitiva.

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;

1) *Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10-bis e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 13, 24, 25, 27, 30, 32, 80, 87, 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale di Modena e dai Giudici di pace di Marano di Napoli, di Chiavenna e di Valdagno, con le ordinanze indicate in epigrafe;*



2) *Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate, in riferimento agli artt. 3 (quanto alla mancata previsione della non punibilità del fatto commesso per «giustificato motivo», al non luogo a procedere per avvenuta espulsione e alla preclusione dell'oblazione), 27 (quanto alla mancata previsione della non punibilità del fatto commesso per giustificato motivo) e 117 della Costituzione, dai Giudici di pace di Agrigento e di Cagliari, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

3) *Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10-bis e 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 62-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 (quanto ai residui profili), 25 e 27 della Costituzione (quanto ai residui profili), dai Giudici di pace di Agrigento, di Cagliari e di Pistoia.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

Il Presidente: SIERVO

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 20 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0269

N. 145

Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Dipendenti pubblici - Differimento del trattamento pensionistico di anzianità del personale cessato dal servizio dopo il 3 novembre 1997 ed entro il 31 dicembre 1997 e previsione del termine del 1° aprile 1998 per l'accesso di tale personale al pensionamento di anzianità - Questione identica ad altra già decisa - Manifesta infondatezza.

- Legge 27 dicembre 1997, n. 448, art. 59, comma 54.
- Costituzione, artt. 36 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

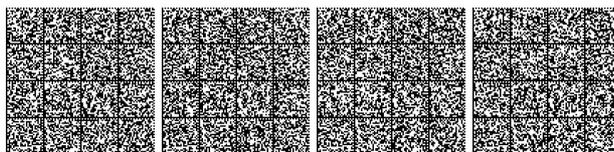
Presidente: Ugo DE SIERVO;

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'art. 59, comma 54, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) e dell'art. 1, lettera a), del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica



e con il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali (Programmazione dell'accesso al pensionamento di anzianità dei militari, ai sensi dell'art. 59, comma 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), promosso dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, nel procedimento vertente tra G. C. e il Ministero dell'interno ed altro, con ordinanza dell'8 ottobre 2009, iscritta al n. 269 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

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

Uito nella camera di consiglio del 23 marzo 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con ordinanza depositata l'8 ottobre 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 54, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) e dell'art. 1 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali (Programmazione dell'accesso al pensionamento di anzianità dei militari, ai sensi dell'art. 59, comma 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), per violazione degli artt. 36 e 38 della Costituzione;

che il rimettente espone in punto di fatto che un dipendente della Polizia di Stato presentava in data 24 aprile 1997 domanda di dimissioni a decorrere dal 1° dicembre 1997, avendo maturato l'anzianità prescritta dalla legge per ottenere il trattamento di quiescenza, e veniva collocato a riposo a decorrere dal 1° dicembre 1997;

che, tuttavia, l'art. 1 del decreto-legge 3 novembre 1997, n. 375 (Disposizioni urgenti in tema di trattamenti pensionistici anticipati) – entrato nelle more in vigore, poi decaduto per decorrenza dei termini e abrogato dall'art. 63 della legge n. 449 del 1997, – sanciva la immediata sospensione dell'applicazione di ogni disposizione di legge, di regolamento e di accordi collettivi che prevedevano il diritto a trattamenti pensionistici di anzianità anticipati rispetto all'età pensionabile o alla età prevista per la cessazione dal servizio in base ai singoli ordinamenti, e tale sospensione era definitivamente confermata dall'art. 59, comma 54, della legge n. 449 del 1997 sino alla data della sua entrata in vigore (1° gennaio 1998);

che per effetto della suddetta normativa, come integrata dal citato d.m. 30 marzo 1998, il ricorrente nel giudizio principale subiva il differimento della pensione al mese di aprile successivo, con fissazione del collocamento a riposo alla data del 1° aprile 1998;

che pertanto, essendo cessato dal servizio il 1° dicembre 1997 e così rimasto senza retribuzione per i mesi successivi sino al 1° aprile 1998, egli chiedeva dichiararsi il suo diritto ad ottenere il trattamento di quiescenza dal giorno della cessazione dal servizio (1° dicembre 1997) sino al 1° aprile 1998, con conseguente condanna del Ministero dell'interno e del Ministero del tesoro al pagamento in suo favore dei ratei pensionistici relativi alle mensilità non riscosse per effetto della citata normativa sopravvenuta, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria;

che, in diritto, il giudice *a quo*, ritenute le norme impugnate rilevanti ai fini del decidere, osserva, con riferimento alla manifesta infondatezza, che si riproporrebbe la medesima problematica del vuoto di quattro mesi della pensione e della retribuzione già irrazionalmente sofferto dal personale della scuola, cui questa Corte ha ovviato dichiarando l'illegittimità costituzionale – con sentenza n. 439 del 1994 – dell'art. 1, commi 1 e 2-*quinquies*, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, indi – con sentenza n. 347 del 1997 – dell'art. 1, comma 31, primo periodo, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), in punto di salvezza dell'efficacia dell'art. 13, comma 5, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica);

che anche in questo caso il differimento del trattamento pensionistico in danno di dipendenti pubblici rimasti privi di retribuzione violerebbe gli artt. 36 e 38 Cost., sottraendo loro il minimo indispensabile per provvedere ai bisogni essenziali della vita;

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

Considerato che il giudice rimettente censura l'art. 59, comma 54, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) e l'art. 1 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali (Programmazione dell'accesso al pensionamento di anzianità dei militari, ai sensi dell'art. 59, comma 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), per violazione degli artt. 36 e 38 della Costituzione;



che l'art. 59, comma 54, della legge n. 449 del 1997 confermava, relativamente al periodo dal 3 novembre 1997 sino alla data di entrata in vigore della medesima legge (1° gennaio 1998), la sospensione delle previgenti norme di legge, di regolamento o di accordo collettivo attributive del diritto, con decorrenza nel periodo suindicato, a trattamenti pensionistici di anzianità anticipati rispetto all'età pensionabile o all'età prevista per la cessazione dal servizio dai singoli ordinamenti;

che, in tal modo, la norma primaria impugnata rendeva definitiva la sospensione anzidetta, già sancita dall'art. 1 del decreto-legge 3 novembre 1997, n. 375 (Disposizioni urgenti in tema di trattamenti pensionistici anticipati), decaduto per mancata conversione e specificamente abrogato, conservando validità agli atti ed ai provvedimenti adottati e facendo salvi gli effetti prodottisi, dall'art. 63 della legge n. 449 del 1997;

che questa Corte, con l'ordinanza n. 10 del 2011, successiva all'atto di promovimento dell'odierno giudizio, ha dichiarato la manifesta infondatezza di una questione identica a quella in esame;

che nella citata recente pronuncia la Corte ha escluso il denunciato contrasto della norma censurata con entrambi i parametri costituzionali evocati e ha ritenuto inconferente il richiamo del giudice rimettente alla giurisprudenza costituzionale formata sulla legislazione relativa al personale scolastico;

che, in particolare, la Corte ha ribadito, quanto all'art. 38 Cost., che la garanzia ivi prevista, inerente allo stato di bisogno, riguarda solo le pensioni di vecchiaia e non anche quelle cosiddette "anticipate", come la prestazione in oggetto;

che, inoltre, la Corte ha rilevato, quanto all'art. 36 Cost., che, essendo a disposizione dell'interessato strumenti (revoca delle dimissioni già accettate e riammissione in servizio a domanda) idonei ad impedire l'effetto economico negativo a suo carico, esso «finisce per dipendere dalla sua eventuale scelta di non utilizzarli»;

che, infine, la Corte ha sottolineato che, diversamente dalle fattispecie concernenti il personale della scuola già specificamente esaminate (v. sentenze n. 347 del 1997 e n. 439 del 1994), laddove rilevava il fisiologico slittamento della richiesta di cessazione dal servizio all'inizio dell'anno scolastico successivo, la norma impugnata prescinde da meccanismi peculiari di operatività delle dimissioni, perché, con il "blocco" temporaneo dell'accesso al pensionamento anticipato, «interviene esclusivamente [...] sulla decorrenza del trattamento di quiescenza»;

che, quindi, per tutte le ragioni già indicate nell'ordinanza n. 10 del 2011, la questione dev'essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 54, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) e dell'art. 1 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali (Programmazione dell'accesso al pensionamento di anzianità dei militari, ai sensi dell'art. 59, comma 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), sollevata, in riferimento agli artt. 36 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 18 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 20 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 146

Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Criteri di scelta delle misure cautelari - Sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari per la persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di induzione o sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-bis, primo comma, cod. pen.) - Preclusione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, di proporzionalità, di adeguatezza e di graduazione nell'applicazione delle misure cautelari, nonché asserita lesione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma censurata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti al rimettente.

- Cod. proc. pen., art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2 del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, 27 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 5.

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. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, promosso dal Tribunale di Torino, sezione per il riesame, nel procedimento penale a carico di A.D., con ordinanza del 23 novembre 2009, iscritta al n. 329 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima 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 Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 23 novembre 2009 (r.o. n. 329 del 2010), il Tribunale di Torino, sezione per il riesame, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui non consente «la sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari in relazione al reato di cui all'art. 600-bis [recte: 600-bis, primo comma,] del codice penale»;

che il Tribunale rimettente è investito dell'appello avverso l'ordinanza dell'11 agosto 2009, con cui il Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale ha respinto la richiesta di revoca o di sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere, applicata ad una persona imputata, tra l'altro, del delitto di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-bis, primo comma, cod. pen.), aggravato dall'uso della violenza;



che, in punto di rilevanza della questione, il rimettente Osserva che, alla luce di una consolidata interpretazione giurisprudenziale, la disposizione impugnata, in quanto norma processuale, deve ritenersi applicabile — in base al principio *tempus regit actum* — anche alle misure cautelari da adottare per fatti delittuosi commessi, come nel caso di specie, anteriormente all'entrata in vigore della legge novellatrice;

che non potrebbe, pertanto, essere accolta la richiesta di revoca della misura cautelare formulata dal difensore, non sussistendo elementi in grado di superare la presunzione relativa di sussistenza delle esigenze cautelari introdotta dal novellato art. 275, comma 3, cod. proc. pen. in rapporto al delitto in questione;

che, anche a prescindere da tale presunzione, peraltro, le modalità del fatto — per il quale era già stata pronunciata condanna in primo grado, a seguito di giudizio abbreviato — e la personalità dell'imputato, quale emergerebbe dalle risultanze investigative, evidenzerebbero comunque la sussistenza delle esigenze cautelari di cui all'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen.;

che, nondimeno, il pericolo della commissione di delitti della stessa specie potrebbe essere adeguatamente fronteggiato con la misura degli arresti domiciliari, accompagnata dal divieto di comunicare con soggetti diversi dai familiari conviventi, la quale non consentirebbe comunque all'imputato la libertà di movimento necessaria per poter svolgere l'attività di reclutamento e sfruttamento della prostituzione;

che l'applicazione di detta misura risulterebbe, tuttavia, preclusa dalla norma censurata, la quale, a seguito della modifica apportata dall'art. 2 del decreto-legge n. 11 del 2009, stabilisce una presunzione assoluta di adeguatezza della sola misura cautelare della custodia in carcere in caso di sussistenza di gravi indizi di colpevolezza per il reato (tra gli altri) di induzione e sfruttamento della prostituzione minorile, di cui all'art. 600-bis, primo comma, cod. pen.;

che, con riguardo alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente rileva come la disciplina delle misure cautelari personali sia ispirata ai principi di proporzionalità, adeguatezza e graduazione, espressamente enunciati dall'art. 2, numero 59, della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), la quale prevede, altresì, l'adeguamento del nuovo codice di rito ai principi della Costituzione e alla normativa convenzionale internazionale: normativa nell'ambito della quale verrebbe in particolare rilievo il disposto dall'art. 5, paragrafi 1, lettera c), e 4, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

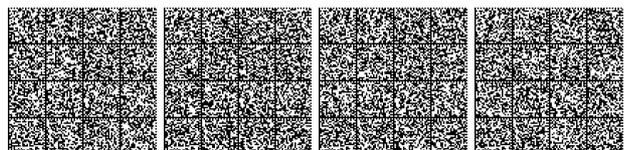
che, in applicazione dei ricordati principi di proporzionalità, adeguatezza e graduazione, nel sistema del codice di procedura penale, una volta accertata l'esistenza di gravi indizi di colpevolezza e la sussistenza di esigenze cautelari, il giudice è chiamato ad operare la scelta della misura, esponendo specificamente, a pena di nullità — ove venga applicata la misura «massima» della custodia cautelare in carcere — le ragioni per le quali le esigenze cautelari non possono essere soddisfatte con altre misure (art. 292, comma 2, lettera c-bis, cod. proc. pen.);

che la norma impugnata derogherebbe chiaramente a tali principi, che pure trovano riconoscimento negli artt. 13 e 27 Cost., discendendo — secondo quanto affermato da questa Corte — «direttamente dalla natura servente che la Costituzione assegna alla carcerazione preventiva rispetto alle finalità del processo, da un lato, ed alle esigenze di tutela della collettività, dall'altro, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi, il temporaneo sacrificio della libertà personale di chi non è stato ancora giudicato colpevole in via definitiva» (sentenza n. 299 del 2005); con la conseguenza che — per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale — deve essere comunque prescelta, in ossequio *alfavor libertatis* che ispira l'art. 13 Cost., la soluzione che comporta il minore sacrificio possibile della libertà personale;

che è ben vero che, secondo un orientamento altrettanto costante della giurisprudenza costituzionale, «mentre la sussistenza in concreto di una o più delle esigenze cautelari prefigurate dalla legge (l'an della cautela) comporta [...] l'accertamento, di volta in volta, della loro effettiva ricorrenza, non può invece ritenersi soluzione costituzionalmente obbligata quella di affidare sempre e comunque al giudice l'apprezzamento del tipo di misura in concreto ritenuta come necessaria (il quomodo della cautela), ben potendo tale scelta essere effettuata in termini generali dal legislatore»;

che, tuttavia, la scelta legislativa dovrebbe essere operata pur sempre nel rispetto del limite della ragionevolezza e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti;

che nell'ipotesi in esame, di contro, risulterebbe lesa proprio il canone della ragionevolezza, sotto il duplice profilo della disparità di trattamento rispetto agli altri casi di sussistenza di gravi indizi di colpevolezza e di esigenze cautelari, nonché della disparità di trattamento «interna» tra le varie forme di manifestazione concreta della fattispecie criminosa considerata;



che le ipotesi nelle quali la Corte costituzionale ha ritenuto non irragionevole l'imposizione da parte del legislatore della misura cautelare più rigorosa presenterebbero, infatti, particolarità atte a rendere chiara e ben delimitata la ragione della prevalenza sui principi di graduazione e di adeguatezza: tali, in specie, i casi della pregressa evasione, che impedisce l'applicazione della misura degli arresti domiciliari (artt. 276, comma 1-ter, e 284, comma 5-bis, cod. proc. pen., vagliati, rispettivamente, dalle ordinanze n. 130 del 2003 e n. 40 del 2002), o dell'essere il soggetto gravemente indiziato di un reato aggravato dalle finalità di associazioni di tipo mafioso (art. 275, comma 3, cod. proc. pen., scrutinato, *in parte qua*, dall'ordinanza n. 450 del 1995);

che altrettanto non potrebbe dirsi per la fattispecie criminosa in esame, essendo evidenti le differenze tra il reato punito dall'art. 600-bis, primo comma, cod. pen. e quello di cui all'art. 416-bis cod. pen.;

che l'associazione per delinquere di stampo mafioso è, infatti, un delitto di pericolo a carattere permanente, che implica un vincolo «di appartenenza totalizzante» ad un sodalizio caratterizzato da una particolare forza intimidatrice e da un elevato grado di «diffusività» nel contesto ambientale, tali da porre a rischio, per comune sentire, primari beni individuali e collettivi: circostanze, queste, che renderebbero pienamente giustificabile la presunzione legislativa di adeguatezza della sola misura cautelare carceraria, in quanto indispensabile per neutralizzare la pericolosità del soggetto, provocandone il forzoso distacco dal sodalizio;

che, di contro, il reato di induzione alla prostituzione di soggetto minorenni abbraccerebbe un'ampia gamma di condotte, tra loro estremamente diversificate, in quanto frutto di vari contesti ambientali e relazioni personali, spesso meramente contingenti;

che, in particolare, detto reato può essere consumato nell'ambito di un ristretto spazio temporale e senza uso di violenza, e, al tempo stesso, non è necessariamente collegato alla criminalità organizzata, risultando quindi espressivo di un livello di pericolosità non paragonabile a quello insito nell'associazione di stampo mafioso;

che, impedendo di tenere conto delle possibili varianti, la norma censurata determinerebbe, dunque, la equiparazione nel trattamento cautelare di situazioni diverse sul piano oggettivo e soggettivo, in violazione del principio di eguaglianza;

che la norma genererebbe, altresì, rischi di confusione fra trattamento cautelare, improntato al principio del sacrificio minimo della libertà personale, e trattamento punitivo, avente connotazioni più propriamente retributive, con possibile attribuzione alla cautela di una funzione di anticipazione della pena, in contrasto con l'art. 27 Cost.;

che, sotto altro profilo, poi, la Corte europea dei diritti dell'uomo — pronunciando anteriormente alla novella legislativa del 2009, allorché la speciale disciplina dettata dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. risultava circoscritta ai soli delitti di tipo mafioso — ha avuto modo di affermare che detta disciplina costituisce una deroga ai principi dettati dall'art. 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: deroga da ritenere giustificata alla luce delle particolari esigenze legate alla lotta contro i crimini di mafia, valendo la detenzione del soggetto accusato a interrompere i suoi legami con l'ambiente criminale (sentenza 6 novembre 2003, Pantano contro Italia);

che analoghi argomenti non potrebbero essere estesi, per le ragioni già indicate, al reato di induzione alla prostituzione di un soggetto minorenni;

che ne deriverebbe, dunque, la lesione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui sancisce l'obbligo del legislatore di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali: parametro rispetto al quale le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nel significato loro attribuito dalla Corte di Strasburgo, costituiscono «norme interposte»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile, perché avente ad oggetto una norma già dichiarata incostituzionale da questa Corte con la sentenza n. 265 del 2010.

Considerato che il Tribunale di Torino, sezione per il riesame, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui non consente «la sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari» per la persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di induzione o sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-bis, primo comma, del codice penale);



che, successivamente all'ordinanza di remissione, con la sentenza n. 265 del 2010, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli artt. 600-*bis*, primo comma, 609-*bis* e 609-*quater* cod. pen. , è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che la declaratoria di illegittimità costituzionale è stata pronunciata per l'incompatibilità della disposizione censurata con l'art. 3 Cost., a causa dell'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti in questione a quelli concernenti i delitti di mafia, nonché per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; con l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; e, infine, con l'art. 27,

secondo comma, Cost., in quanto attribuisce alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena;

che la richiamata decisione — nell'escludere che potesse conciliarsi con i parametri ora indicati la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere, sancita dal novellato art. 275, comma 3, cod. proc. pen. in rapporto ai delitti cui si riferiva lo scrutinio — ha ritenuto, per contro, compatibile con detti parametri la previsione di una presunzione solo relativa, superabile da specifici elementi da cui desumere la sufficienza di misure diverse e meno gravose della custodia in carcere: procedendo, pertanto, alla dichiarazione di incostituzionalità in tali termini della norma denunciata;

che la citata sentenza, dunque, se per un verso si riferisce anche al delitto di induzione o sfruttamento della prostituzione minorile, per altro verso, anziché rimuovere *sic et simpliciter* l'anzidetta presunzione assoluta — così come richiesto, nella sostanza, dall'odierno rimettente — la trasforma in relativa;

che si impone, pertanto, la restituzione degli atti al Tribunale rimettente, perché proceda, alla luce della sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale e del conseguente mutamento del quadro normativo, ad una nuova valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sollevata.

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

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Torino, sezione per il riesame.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

Il presidente: DE SIERVO

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 20 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 147

Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a carico di un deputato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Bergamo - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Delibera della Camera dei deputati 22 settembre 2010 (doc. IV-ter n. 8/A, 13/A e 17/A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, 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 a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Silvio Berlusconi nei confronti dell'on. Antonio Di Pietro promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bergamo con ricorso depositato in cancelleria il 6 dicembre 2010 ed iscritto al n. 10 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2010, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2011 il Giudice relatore Paolo Maddalena.

Ritenuto che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bergamo, con ricorso del 23 novembre 2010, depositato il 6 dicembre 2010, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), con cui la Camera dei deputati ha affermato che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale a carico del deputato Silvio Berlusconi per il reato di diffamazione aggravata, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono pertanto insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il giudice ricorrente riferisce che il pubblico ministero ha chiesto il rinvio a giudizio del deputato Berlusconi per il reato di cui agli artt. 595 del codice penale (Diffamazione), 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) e 30 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), commesso ai danni del dott. Antonio Di Pietro, il quale ha proposto querela ritenendo che la sua reputazione fosse stata offesa da alcune dichiarazioni rese nel corso della trasmissione televisiva Porta a Porta, andata in onda il 10 aprile 2008;

che in particolare, il deputato Berlusconi, nel corso della indicata trasmissione, avrebbe affermato, tra l'altro: «Di Pietro è un emerito bugiardo. Tenga presente che non ha nemmeno una laurea valida. Mi rivolgo qui al Ministro dell'istruzione in carica per vedere se può, se può sottoporre a custodia sicura le documentazioni che esistono presso l'Università circa la laurea del signor Di Pietro. Mi rivolgo al Ministro della giustizia per vedere che possa fare la stessa cosa, per sottoporre a custodia i documenti con cui il signor Di Pietro si è rivolto alla magistratura e ha fatto due o tre concorsi per la magistratura. Non ha mai presentato il diploma originale di laurea. Ha sempre presentato dei certificati, che tra l'altro sono diversi uno dall'altro, sia per il voto di un esame, sia per quanto riguarda la data di un



esame. Quindi la sua è una cosiddetta laurea dei servizi, che i servizi hanno chiesto ai professori dell'università di cui nessuno si ricorda di Di Pietro. Quindi il signor Di Pietro non è solo un uomo che mi fa orrore perché non rispetta gli altri e perché ha scaraventato in galera, rovinando le vite degli altri cittadini, è un assoluto bugiardo»;

che secondo il ricorrente, non vi sarebbe alcun atto tipico della funzione parlamentare riferibile al deputato Berlusconi, utile per potere ritenere sussistere tra esso e le dichiarazioni sopra riportate quel nesso funzionale ritenuto, dalla giurisprudenza costituzionale, presupposto indefettibile per l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che il giudice ricorrente osserva che le espressioni su cui si fonda l'imputazione non possono essere considerate «manifestazione di un'opinione, per di più di carattere politico o di rilievo parlamentare, in quanto hanno ad oggetto fatti riguardanti la professione di magistrato svolta da Di Pietro prima di intraprendere la carriera politica, da quest'ultimo ritenuti falsi e quindi lesivi della sua reputazione»; che le affermazioni rese da Berlusconi nella trasmissione televisiva verterebbero inoltre su fatti concreti, per cui – assume il ricorrente – non potrebbe operare la prerogativa di insindacabilità prevista dall'art. 68, primo comma, Cost.;

che il ricorrente fa presente che nella relazione della Giunta per le autorizzazioni si evidenzia che l'intervento televisivo di Berlusconi aveva valenza politica, in quanto le affermazioni sulla vicenda universitaria e sull'attività giudiziaria di Di Pietro rappresentavano il punto di partenza dell'argomento, sviluppato successivamente, della separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, tema, questo, oggetto del programma elettorale della formazione guidata dal deputato Berlusconi e più volte oggetto di interventi nella sua pregressa attività politico-parlamentare;

che ad avviso del GUP del Tribunale di Bergamo, «benché la separazione delle carriere fosse un tema politico dibattuto, l'intervento di Berlusconi non risulta correlato ad iniziative parlamentari tipiche recenti, né riproduttivo di opinioni espresse sempre di recente in sede parlamentare, in modo da manifestare una finalità divulgativa delle esternazioni rispetto ad uno specifico intervento parlamentare»;

che inconferenti sarebbero infine i richiami contenuti nella relazione della Giunta per le autorizzazioni, e quelli fatti dal relatore nell'Assemblea, alla situazione di conflitto e di contrapposizione politica esistente tra le parti da diversi anni, ed acuita dalle imminenti elezioni politiche, in quanto chiaramente non inerenti all'attività parlamentare;

che il ricorrente, pertanto, conclude chiedendo l'annullamento della citata delibera di insindacabilità.

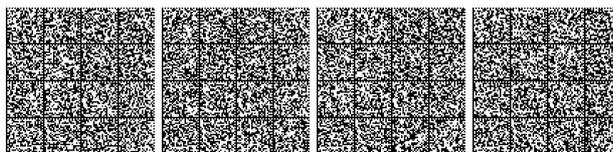
Considerato che in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia la «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza»,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

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bergamo a sollevare conflitto, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione della Camera dei deputati ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

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

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bergamo nei confronti della Camera dei deputati con il ricorso indicato in epigrafe;
dispone:

a) *che la cancelleria della Corte costituzionale dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bergamo;*

b) *che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, presso la cancelleria della Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.* Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011. Depositata in cancelleria il 20 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il Redattore: MADDALENA

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 20 aprile 2011.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

11C0272

N. 148

Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Provincia di Trento - Disposizioni in tema di nomina dei vertici dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, di accesso all'impiego del personale sanitario e di conferimento alla Giunta del potere di determinare i criteri per l'ammissione agli elenchi dei medici e veterinari che praticano particolari specializzazioni - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16, artt. 28, comma 3, 44, comma 10, e 48.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo; norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, art. 23.

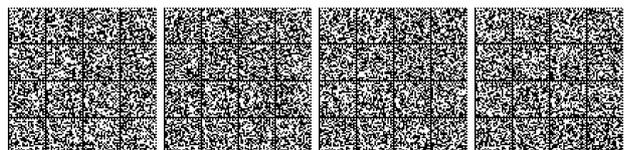
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 28, comma 3, 44, comma 10, e 48 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 settembre 2010, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2010 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

Udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Carlo Albini per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 27 settembre 2010 e depositato il successivo 4 ottobre (ric. n. 98 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso – in riferimento, nel complesso, agli articoli 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale degli articoli 28, comma 3, 44, comma 10, e 48 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento);

che, a detta del ricorrente, in base all'impugnato art. 28, comma 3, della legge provinciale in esame, le nomine del direttore amministrativo, del direttore per l'integrazione socio-sanitaria e dei responsabili delle articolazioni organizzative aziendali previste dall'art. 31 della medesima legge cessano, in ogni caso, novanta giorni dopo la data di assunzione in servizio del nuovo direttore generale dell'azienda provinciale per i servizi sanitari;

che la norma impugnata, in tal modo, darebbe vita ad un'ipotesi di decadenza del rapporto di lavoro «automatica e conseguente ad una causa estranea alle vicende del rapporto», in quanto destinata ad avvenire non sulla base di valutazioni concernenti «i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento di servizi o ancora per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto», con conseguente violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.;

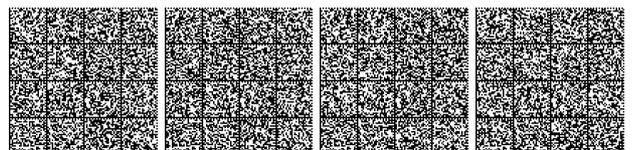
che, difatti, prosegue il ricorrente, i direttori generali – in coerenza con la natura tecnica dei compiti delle ASL (enti che presentano la veste giuridica di aziende pubbliche, dotate di autonomia imprenditoriale) – sono nominati tra persone in possesso di specifici requisiti culturali e professionali e sono soggetti a periodiche verifiche di obiettivi e risultati aziendali, come definiti dal piano sanitario regionale, dagli indirizzi della Giunta e dal provvedimento di nomina;

che la natura esclusivamente tecnica (e non politica), propria degli incarichi del direttore sanitario, del direttore per l'integrazione socio-sanitaria e dei responsabili delle articolazioni organizzative aziendali, comporterebbe una contraddizione tra la cessazione automatica, decorsi novanta giorni dall'assunzione del nuovo direttore generale, ed il modello della distinzione tra politica ed amministrazione delineato dall'art. 97 cost. e diretto a salvaguardare – come avrebbero chiarito le sentenze della Corte costituzionale numeri 103 e 104 del 2007 – «la continuità dell'azione amministrativa, alla quale è anche correlato il principio del buon andamento»;

che è stata dedotta, poi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 10, secondo cui il regolamento disciplinante le procedure concorsuali per l'accesso al rapporto di pubblico impiego del personale amministrativo dell'azienda sanitaria locale si deve conformare unicamente alla normativa provinciale in materia;

che sarebbe stato violato così l'art. 117, terzo comma, Cost., essendosi disattesi i principi fondamentali della materia tutela della salute, alla quale, a dire del ricorrente, sarebbe da ricondurre anche la disciplina del reclutamento del personale, «poiché la garanzia della adeguata qualificazione tecnica degli addetti al servizio sanitario costituisce un necessario presidio della salute di coloro che si rivolgono al servizio stesso»;

che, in particolare, sarebbero stati disattesi i principi ricavabili dall'art. 18 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché dal decreto del Presidente della Repubblica del 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), dal decreto del Presidente della Repubblica del 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) e dal decreto del Presidente della Repubblica del 10 dicembre 1997, n. 484 (Regolamento recante la determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale);



che il ricorrente, infine, ha impugnato l'art. 48, il quale conferisce alla Giunta provinciale il potere di determinare i criteri per l'ammissione agli elenchi dei medici e dei veterinari che praticano l'agopuntura, la fitoterapia, l'omeopatia e la medicina antroposofica, assumendone il contrasto, innanzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., giacché l'inclusione del professionista entro tali elenchi appare condizionare la validità del contratto d'opera dallo stesso stipulato con il paziente, traducendosi, così, l'intervento operato dal legislatore provinciale in una forma di disciplina di tali contratti;

che, inoltre, la norma impugnata eccederebbe dalla competenza concorrente attribuita alla Provincia in materia di professioni e di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.;

che il suddetto art. 48 contravverrebbe, in primo luogo, alla normativa statale recante i principi fondamentali relativi all'esercizio delle attività mediche, che demanda agli ordini professionali – artt. da 8 a 11 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) – il compito di individuare i criteri per l'iscrizione agli albi professionali;

che la norma impugnata, in secondo luogo, avrebbe disatteso l'affermazione – più volte ribadita da questa Corte (sono citate le sentenze numeri 328 e 138 del 2009, n. 57 del 2007, numeri 424 e 153 del 2006) – in forza della quale la potestà legislativa regionale (e della Province autonome) nella materia delle professioni deve rispettare il principio generale secondo cui l'indicazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato, donde l'ipotizzata violazione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost.;

che si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo il rigetto della questione proposta;

che quanto, in particolare, alla censura che ha investito l'art. 28, comma 3, della legge provinciale impugnata, la resistente rileva come il riferimento al meccanismo dello spoils system appaia, nella specie, non del tutto pertinente;

che, difatti, nei rapporti fra organi dell'amministrazione sarebbe stata sempre ammessa una relazione fiduciaria tra l'organo di vertice e i suoi stretti collaboratori fiduciari, scelti tra soggetti di cui sono presupposte e presunte la competenza e la professionalità, atte a supportare l'incarico, con la conseguenza che tale relazione non avrebbe «nulla a che vedere con una nomina di carattere politico, quanto piuttosto con la valorizzazione di un elemento ineliminabile ai fini della coesione necessaria per il buon espletamento della funzione amministrativa, vale a dire la scelta intuitus personae», ponendosi, così, quale strumento per perseguire «l'ottimale realizzazione del buon andamento dell'azione amministrativa»;

che, del pari, dovrebbe escludersi – secondo la resistente – l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 10, giacché esso, nel distinguere la disciplina relativa, da un lato, al personale sanitario e, dall'altro, a quello amministrativo, professionale e tecnico, stabilisce – solo quanto alla prima, in relazione alle procedure concorsuali per l'accesso all'impiego – la necessità che la medesima si conformi ai «principi stabiliti dalle leggi statali vigenti in materia»;

che in presenza di una simile scelta, pertanto, sarebbe arduo ipotizzare che in una materia di competenza esclusiva provinciale – tale essendo quella dell'ordinamento e degli uffici e del personale – ed in mancanza di profili incidenti sull'organizzazione sanitaria (difficili da individuare con riferimento all'accesso alle dipendenze dell'Azienda del personale amministrativo, professionale e tecnico) possa assumere rilievo il mancato rispetto dei principi della legislazione statale;

che, infine, la resistente assume la non fondatezza della censura che ha investito l'art. 48, Osservando che la relativa norma non avrebbe la funzione di abilitare all'esercizio di determinate attività professionali, bensì solo valenza «promozionale», valorizzando, in termini di maggiore conoscibilità e trasparenza, una serie di prestazioni rese dai professionisti del settore sanitario;

che, secondo la resistente, detto articolo nulla direbbe circa i requisiti occorrenti per lo svolgimento di tali attività, né, d'altra parte, verrebbe ad inibire l'esercizio della medicina complementare a quanti non sono iscritti nell'elenco;

che con successiva memoria, depositata il 23 febbraio 2011, la Provincia autonoma di Trento ha chiesto che sia dichiarata l'intervenuta cessazione della materia del contendere, sul presupposto dell'avvenuta modificazione delle norme provinciali impuginate, ad opera, rispettivamente, dei commi 5, 6 e 7 dell'art. 46 della successiva legge provinciale del 27 ottobre 2010, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2011);

che, con atto depositato il 21 marzo 2011, l'Avvocatura generale dello Stato ha dichiarato di rinunciare al ricorso, sulla base della corrispondente delibera adottata dal Consiglio dei ministri il 3 marzo 2011;



che all'udienza pubblica del 5 aprile 2011 il difensore della Provincia autonoma di Trento ha dichiarato di accettare l'intervenuta rinuncia al ricorso.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (si vedano, da ultimo, le ordinanze n. 58 e n. 22 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

Il Presidente: MADDALENA

Il Redattore: QUARANTA

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 20 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0273

N. 149

Ordinanza 18 - 20 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Carente descrizione della fattispecie concreta e carente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13, 25, secondo e terzo comma, 27, 97, 111 e 117, primo comma; Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata del 15 novembre 2000, artt. 5, 6 e 16.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dal



Giudice di pace di Vigevano con ordinanza del 26 aprile 2010, dal Giudice di pace di Orvieto con ordinanza dell'8 giugno 2010 e dal Giudice di pace di Sondrio con ordinanza del 19 ottobre 2009, rispettivamente iscritte ai nn. 307, 310 e 398 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, 1ª serie speciale, dell'anno 2010 e n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 26 aprile 2010 (r.o. n. 307 del 2010), il Giudice di pace di Vigevano ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che punisce con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del [citato] testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68» (Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio);

che il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di un cittadino extracomunitario nato in Tunisia, imputato del reato previsto dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, per essersi trattenuto nel territorio dello Stato «in violazione delle disposizioni di legge inerenti l'ingresso e il soggiorno degli stranieri»;

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

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

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

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

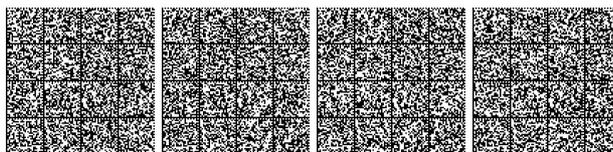
che l'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto l'ulteriore profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie criminosa, pure più grave, contemplata dall'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998, che punisce la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato,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

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

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

che la questione sarebbe, altresì, rilevante, giacché nel caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata l'imputato non andrebbe incontro a nessuna conseguenza penale;

che, nell'ambito di un processo penale nei confronti di un cittadino extracomunitario, imputato della contravvenzione prevista dalla norma censurata, il medesimo art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 è sottoposto a scrutinio di costituzionalità anche dal Giudice di pace di Orvieto, con ordinanza emessa l'8 giugno 2010 (r.o. n. 310 del 2010), per asserita violazione degli artt. 2, 3, 10, 25, secondo e terzo comma, «in relazione agli artt. 13 e 27», e dell'art. 111 della Costituzione;



che, ad avviso del giudice *a quo*, la norma incriminatrice censurata si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto priva di *ratio* giustificatrice;

che l'obiettivo che la disposizione si prefigge — allontanare lo straniero «clandestino» dal territorio nazionale — sarebbe, infatti, già conseguibile con l'istituto dell'espulsione amministrativa: espulsione eseguibile senza necessità di nulla-osta da parte dell'autorità giudiziaria, nel caso di pendenza di procedimento penale per il reato in esame (art. 10-*bis*, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998);

che la pena pecuniaria comminata per la violazione rimarrebbe, d'altro canto, solo «teorica», dovendo essere applicata a persone nullatenenti e prive di «sicura domiciliazione», sicché anche la sua conversione in lavoro sostitutivo «non otterrebbe alcun risultato utile»;

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

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

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

che una ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 è sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., dal Giudice di pace di Sondrio, con ordinanza emessa il 19 ottobre 2009 (r.o. n. 398 del 2010);

che il giudice *a quo* reputa la scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza illegali nello Stato italiano incompatibile con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, giacché l'obiettivo con essa perseguito — espellere lo straniero illegittimamente presente nel territorio dello Stato — era già raggiungibile mediante l'espulsione coattiva in via amministrativa, ai sensi dell'art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, il cui ambito di applicazione coincide perfettamente con quello della nuova fattispecie criminosa;

che l'irragionevolezza della nuova incriminazione emergerebbe, altresì, «dal complessivo profilo sanzionatorio», contraddistinto non solo dalla comminatoria della pena dell'ammenda, ma anche dal divieto di applicazione del beneficio della sospensione condizionale della pena e dalla facoltà per il giudice di sostituire la pena principale con la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni: misura che risulterebbe oggettivamente più grave della pena sostituita;

che l'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto l'ulteriore profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto alla figura criminosa delineata dall'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998, che punisce lo straniero inottemperante all'ordine di allontanamento del questore solo ove egli si trattenga nel territorio italiano «oltre il termine stabilito» e «senza giustificato motivo»: condizioni, queste, che non figurano nell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998;

che la norma censurata si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., in quanto la punibilità non sarebbe collegata a fatti materiali imputabili al soggetto, ma alla mera condizione di migrante irregolare, non sintomatica, di per sé, di una particolare pericolosità sociale, essendo spesso determinata da «ragioni di sopravvivenza»;

che la medesima norma incriminatrice violerebbe pure l'art. 2 Cost., che, riconoscendo e garantendo «i diritti inviolabili dell'uomo» e richiedendo «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale», osterebbe all'adozione di misure puramente repressive per contrastare il fenomeno dell'immigrazione di massa, originato «dall'aspettativa di una vita migliore» da parte dei «nuovi poveri di oggi»;

che, da ultimo, il giudice *a quo* prospetta la lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico illecito di migranti, adottato il 15 dicembre 2000, il quale, nell'impegnare ogni Stato aderente a conferire carattere di reato a una serie di condotte attinenti al traffico dei migranti (art. 6), statuisce, all'art. 5, che «i migranti non diventano assoggettati all'azione penale fondata sul presente protocollo per il fatto di essere stati oggetto delle condotte



di cui all'art. 6»; obbligando, inoltre, all'art. 16, gli Stati contraenti a prendere adeguate misure a tutela dei migranti la cui vita o incolumità è posta in pericolo dalle predette condotte;

che la norma interna di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, nel «criminalizzare» lo straniero «irregolare», si porrebbe in evidente contraddizione con le citate norme pattizie, sottoponendo a pena le persone che lo Stato si è impegnato ad assistere e proteggere.

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

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

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

che, in rapporto all'ordinanza di rimessione del Giudice di pace di Orvieto, le indicate manchevolezze sono totali;

che, a loro volta, gli altri giudici rimettenti si limitano — quanto alla descrizione della vicenda concreta — a riportare, nell'epigrafe delle ordinanze di rimessione, il capo di imputazione: il quale si risolve, peraltro, nella sostanza, in una generica parafrasi del dettato della norma incriminatrice;

che i medesimi giudici rimettenti affermano, al tempo stesso, la rilevanza delle questioni in termini puramente assiomatici;

che mancano, per converso, adeguate indicazioni sulle vicende oggetto dei giudizi *a quibus* e sulla loro effettiva riconducibilità al paradigma punitivo considerato, atte a permettere la verifica dell'asserita rilevanza delle questioni, sia nel loro complesso che in rapporto alle singole censure prospettate;

che le questioni vanno dichiarate, pertanto, manifestamente inammissibili, conformemente a quanto già reiteratamente deciso da questa Corte in situazioni analoghe (*ex plurimis*, ordinanze n. 65, n. 64, n. 32 e n. 13 del 2011, n. 253 del 2010).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 13, 25, secondo e terzo comma, 27, 97, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Vigevano, di Orvieto e di Sondrio con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

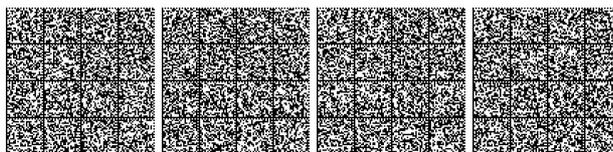
Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 20 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 150

Sentenza 18 - 21 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso del Governo - Impugnazione di disposizioni della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 - Trattazione della questione riguardante l'art. 2 della suddetta legge regionale, unitamente alle questioni aventi ad oggetto talune disposizioni della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 - Decisione sulle ulteriori questioni concernenti altra disposizione della legge regionale n. 38 del 2010 riservata a separate pronunce.

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 11.

Commercio - Norme della Regione Abruzzo - Deroghe all'obbligo di chiusura domenicale e festiva deliberate dai Comuni limitatamente alla grande distribuzione - Impegno dei Comuni ad inserire nei propri atti la garanzia di assicurare a rotazione il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale o festiva e di sostituire i lavoratori a riposo con assunzioni temporanee nelle giornate domenicali e festive - Incidenza sulle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato, rientranti nella materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato dell'«ordinamento civile» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dell'ulteriore questione.

- Legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17, art. 34, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) [art. 117, secondo comma, lett. e)].

Commercio - Norme della Regione Abruzzo - Interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34 della legge regionale n. 17 del 2010 - Obbligatoria corrispondenza per ogni giornata di deroga all'obbligo di chiusura domenicale della concertazione di una giornata di chiusura infrasettimanale - Preclusione della deroga alle chiusure domenicali e festive nel caso di inadempimento del suddetto obbligo ovvero di mancato rispetto del comma 3 del medesimo art. 34 - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» - Illegittimità costituzionale.

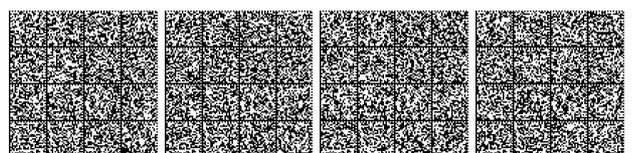
- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 11.

Commercio - Norme della Regione Abruzzo - Vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione - Obbligo per gli esercizi commerciali di destinare a tale attività una superficie di vendita non inferiore ai minimi indicati dalla legge - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» - Esclusione, attesa la riconducibilità della disposizione censurata alla materia di legislazione concorrente della «tutela della salute» - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248), art. 5.

Commercio - Norme della Regione Abruzzo - Possibilità per gli esercenti il commercio di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un numero di 40 giornate nell'arco dell'anno, stabilito con Ordinanza sindacale, previa concertazione, con i Sindacati e con le Organizzazioni di categoria, delle giornate di chiusura infrasettimanale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» - Esclusione, attesi gli effetti pro-concorrenziali derivanti dalla disposizione censurata, riconducibile alla materia di competenza regionale residuale del «commercio» - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17, art. 34, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 11.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 34, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 (Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 Nuove norme in materia di Commercio e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio), e dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 19-23 luglio ed il 12-18 ottobre 2010, depositati in cancelleria il 27 luglio ed il 21 ottobre 2010 ed iscritti ai nn. 86 e 114 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Udito l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 19 luglio 2010 e depositato il successivo 27 luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato — in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione — questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 34, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 (Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 Nuove norme in materia di Commercio e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio).

Il ricorrente premette che la legge regionale impugnata si propone di ridisciplinare il settore del commercio, modificando in parte la precedente legge regionale 16 luglio 2008, n. 11 (Nuove norme in materia di commercio), con l'intento di prevedere misure atte a favorire il superamento della crisi economica.

A tal fine il legislatore regionale ha dettato una disciplina tesa a rivedere tutto l'ambito del commercio, dalla fase del rilascio delle necessarie autorizzazioni all'esercizio commerciale sino alla disciplina della vendita dei diversi beni. In questa ristrutturazione del settore si inseriscono le norme denunciate, le quali presenterebbero, tuttavia, elementi tali da palesare l'invasione del legislatore regionale in materie attribuite, ex art. 117, secondo comma, Cost., alla competenza esclusiva statale.

In particolare osserva l'Avvocatura dello Stato che l'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2010 ha sostituito interamente il comma 44 dell'art. 1 della legge regionale n. 11 del 2008 col seguente testo: «(Vendita di farmaci). Gli esercizi commerciali di cui al comma 3, lettere *d*), *e*), *f*), *g*) e *m*), possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione come previsto all'articolo 5 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito con modificazioni in legge 4 agosto 2006, n. 248. La superficie minima destinata alle attività di cui al comma 2 dell'art. 5 della legge 4 agosto 2006, n. 248 deve essere: *a*) non inferiore a mq 40 per gli esercizi di cui al comma 3, lettera *d*); *b*) non inferiore a mq 80 per gli esercizi di cui al comma 3, lettera *e*); *c*) non inferiore a mq 120 per gli esercizi di cui al comma 3, lettere *f*) e *g*). Sono fatte salve tutte le attività avviate in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge».

In sintesi, la norma impugnata dispone che gli esercizi commerciali che possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco, di automedicazione o comunque non soggetti a prescrizione medica, come previsto all'articolo 5 del decreto-legge n. 223 del 2006, devono avere delle superfici minime prestabilite dalla norma stessa.



Il ricorrente evidenzia che la normativa statale di riferimento in materia è costituita dal citato art. 5 del d.l. n. 223 del 2006, che ha derogato al principio della esclusività della vendita dei farmaci presso le farmacie, e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), che, secondo quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 430 del 2007, ha «espressamente posto quali finalità della disciplina in materia di commercio, tra le altre, quella di realizzare la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà d'impresa e la libera circolazione delle merci, [...] in un processo di modernizzazione, all'evidente scopo di rimuovere i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza».

La *ratio* sottesa alla disciplina statale sarebbe, dunque, quella di incentivare e tutelare la libera concorrenza, nonché, come sottolineato nella citata sentenza n. 430 del 2007, di perseguire obiettivi di tutela della salute, mirando a garantire una maggiore facilità nel reperimento dei medicinali.

È questa la prospettiva, a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, in cui dovrebbe inquadrarsi la norma denunciata, la quale, pur inserita nell'ambito di un testo legislativo diretto alla disciplina del commercio e, nello specifico, diretta a disciplinare la vendita dei farmaci e le modalità con la quale questa deve avvenire, involgerebbe in realtà profili di esclusivo rilievo statale, nella parte in cui dispone che gli esercizi abilitati alla vendita di farmaci debbano avere le limitazioni di superficie ivi determinate.

La previsione regionale quindi, ponendo limiti e vincoli alla distribuzione commerciale concernente la vendita dei farmaci da banco, risulterebbe eccedere dalle competenze regionali, incidendo sull'assetto concorrenziale del mercato, in particolare della distribuzione commerciale, così da invadere la competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Né potrebbe argomentarsi, in senso contrario, che, essendo la «tutela della concorrenza» una materia «trasversale», la disposizione regionale censurata è legittima in quanto espressione della competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

Osterebbe, infatti, a tale conclusione il rilievo per cui interventi legislativi regionali di tal genere presuppongono una necessaria sintonia con la realtà produttiva regionale, che nella specie sarebbe assente.

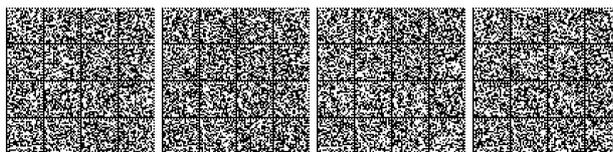
Per tali motivi non si dovrebbe dubitare del fatto che la norma censurata contrasti con il principio di libera concorrenza, intesa quale pari opportunità e corretto ed uniforme funzionamento del mercato, tanto più qualora la si esamini alla luce dei principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale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

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

2. — La seconda questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda l'art. 34, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2010 nella parte in cui dispone, previa sospensione dell'efficacia della previgente norma regionale in materia di apertura domenicale e festiva, ovvero dell'art. 1, comma 129, della legge regionale n. 11 del 2008, «che gli esercenti il commercio, con propria libera scelta, possano derogare dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva, [...] per un numero di 40 giornate nell'arco dell'anno, stabilito con Ordinanza Sindacale, previa concertazione, con i Sindacati e con le Organizzazioni di categoria, delle giornate di chiusura infrasettimanale».

Secondo il ricorrente la possibilità di apertura straordinaria per un numero di 40 giornate nell'arco dell'anno da concertare in via autonoma ed esclusiva, prescindendo dal parametro normativo statale costituito dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998, determinerebbe una non giustificabile disparità di trattamento con i soggetti esercenti la medesima attività nelle altre zone del territorio nazionale.

L'art. 11 del citato d.lgs. n. 114 del 1998, infatti, dispone al comma 5 che la «deroga all'obbligo di chiusura deve comunque comprendere il mese di dicembre nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno». Diversamente, la disposizione regionale in esame prevede la possibilità di deroga per un numero di giorni, pari a 40, di molto superiore rispetto a quello stabilito dalla norma statale (mese di dicembre più 8 giorni).



Per questo motivo la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto verrebbe ad eliminare, solo in ambito regionale, i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale in punto di apertura straordinaria degli esercizi commerciali.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma regionale avrebbe dovuto limitarsi a richiamare la norma statale piuttosto che intervenire di nuovo su una materia già compiutamente regolata a livello generale.

3. — La terza norma oggetto di censura con il ricorso in esame è il comma 3 dell'art. 34 della legge n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che i Comuni, sentite le associazioni provinciali delle imprese del commercio, dei consumatori e dei lavoratori dipendenti, aderenti alle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale, nel deliberare relativamente alle deroghe di cui al secondo comma, limitatamente alla grande distribuzione, si impegnino ad inserire nei propri atti la garanzia di assicurare a rotazione il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale o festiva e a sostituire i lavoratori a riposo con assunzioni temporanee nelle giornate domenicali e festive, al fine di garantire e implementare l'occupabilità del settore.

A parere del ricorrente, la norma regionale porrebbe a carico unicamente degli operatori della grande distribuzione commerciale veri e propri obblighi da attuarsi nell'ambito dei rapporti contrattuali con i propri lavoratori, obblighi che tuttavia non sono previsti dalla corrispondente norma generale, costituita dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998, e sono, quindi, tali da determinare alterazioni dell'assetto concorrenziale nel settore.

La norma statale citata, al comma 1, nel prevedere che «gli orari di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti nel rispetto delle disposizioni del presente articolo e dei criteri emanati dai comuni, sentite le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti», enuncerebbe un principio di ordine generale, fondato su un'ampia libertà di contrattazione e di scelta, in punto sia di *an* che di *modus*, rimessa alle diverse parti del rapporto di lavoro e limitata solo dal rispetto di quanto fissato nei successivi commi della stessa disposizione.

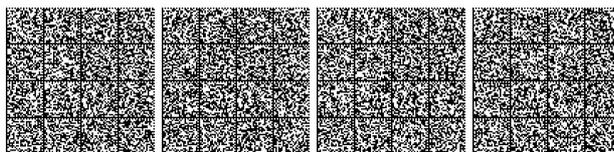
Secondo il ricorrente l'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998, lungi dall'imporre vincoli specifici, tenderebbe verso la concreta realizzazione del principio di «libera concorrenza» in materia di orario di lavoro ed apertura straordinaria degli esercizi commerciali, mediante la rimozione di tutta quella disciplina di dettaglio contenuta nella pregressa legislazione in materia di commercio, senza disporre nulla sull'organizzazione delle forze lavorative in ragione dell'adesione delle parti alla deroga ai normali orari lavorativi.

In questa prospettiva la norma regionale contrasterebbe con il principio di libera concorrenza sotto tre profili: in via preliminare, perché porrebbe vincoli in ordine alla possibilità ed alla modalità di deroga alla chiusura obbligatoria non previsti da alcuna norma statale; in secondo luogo, perché introdurrebbe vincoli operanti unicamente a carico della grande distribuzione presente nella realtà della Regione Abruzzo; infine, perché contrasterebbe con il principio della libera concorrenza anche sotto il profilo del rapporto tra la grande distribuzione e gli operatori commerciali non appartenenti a tale categoria.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene anche che la disposizione in esame contrasti con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, incidendo sulle modalità di svolgimento e sugli aspetti che regolano il rapporto di lavoro subordinato, che deve essere invece disciplinato in via generale dagli appositi contratti collettivi di categoria, quali atti dotati di «portata generalizzata», invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile.

4. — Con ricorso notificato il 12 ottobre 2010 e depositato il successivo 21 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra l'altro, — in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. — l'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), nella parte in cui prevede che «Il comma 2 dell'articolo 34 della L.R. 12 maggio 2010, n. 17 recante: Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 “Nuove norme in materia di Commercio” e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio è interpretato nel senso che per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo. Non è consentita la deroga di cui al comma 2 dell'art. 34 della L.R. n. 17/2010, così come interpretato dal presente articolo nel caso di mancato rispetto del comma 3 del medesimo articolo 34».

Il ricorrente premette di aver già impugnato la norma interpretata e, in particolare, sia il comma 2 dell'art. 34 della legge n. 17 del 2010, perché eliminerebbe solo in ambito regionale i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale in punto di apertura straordinaria degli esercizi commerciali, sia il successivo comma 3 del medesimo art. 34, perché porrebbe a carico unicamente degli operatori della grande distribuzione commerciale previsioni che contengono veri e propri obblighi da attuarsi nell'ambito dei rapporti contrattuali con i lavoratori, obblighi non previsti dalla corrispon-



dente norma generale rappresentata dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998 e tali da determinare alterazioni dell'assetto concorrenziale nel settore.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma di interpretazione autentica presenterebbe le stesse censure di illegittimità costituzionale già evidenziate in ordine alla norma interpretata, in quanto dovrebbe farsi rientrare non già nell'ambito della materia «commercio», di competenza legislativa residuale regionale, ma nell'ambito della «tutela della concorrenza», materia di competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A parere del ricorrente, sarebbe palese come l'interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34, lungi dal mostrare il recepimento delle censure governative, sia tale da determinare ulteriori alterazioni dell'assetto concorrenziale nel settore del commercio, ponendosi ancora una volta in contrasto con l'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di tutela della concorrenza.

Ad analoga censura si presterebbe l'ultimo periodo dell'art. 2 della legge regionale n. 38 del 2010, che, nel ricollegarsi al rispetto del comma 3 dell'art. 34 della legge regionale n. 17 del 2010, soggiacerebbe alle medesime censure già sollevate con il precedente ricorso.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, il legislatore regionale non avrebbe emendato l'art. 34, comma 3, dai vizi a suo tempo individuati, e anche tale ultima disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998, che tenderebbe verso la concreta realizzazione del principio di «libera concorrenza» per quanto concerne l'orario di lavoro ed apertura straordinaria degli esercizi commerciali, mediante la rimozione della disciplina di dettaglio contenuta nella pregressa legislazione in materia di commercio, nulla disponendo in punto di organizzazione delle forze lavorative in ragione dell'adesione delle parti alla deroga ai normali orari lavorativi.

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

Per gli stessi motivi esposti nel primo ricorso la norma censurata contrasterebbe con il principio di libera concorrenza, intesa quale pari opportunità e corretto ed uniforme funzionamento del mercato, alla luce dei principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale in materia e in particolare della sentenza n. 430 del 2007 poiché tenderebbe a creare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione dell'attività imprenditoriale in maniera del tutto discriminatoria senza alcuna valida ragione ad essa sottesa, giustificata da particolari esigenze regionali.

5. — In data 23 novembre 2010, in relazione al secondo ricorso, si è costituita la Regione Abruzzo, svolgendo difese in ordine all'impugnazione di altre norme che non sono oggetto del presente giudizio

6. — Con memoria depositata il 1° marzo 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le proprie argomentazioni a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 19 luglio 2010 e depositato il successivo 27 luglio, ha sollevato — con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione — questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 34, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 (Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 Nuove norme in materia di Commercio e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio).

1.1. — Il ricorso ha ad oggetto tre diverse norme della legge regionale n. 17 del 2010 che, secondo il ricorrente, inciderebbero sull'assetto concorrenziale all'interno del mercato regionale, ponendo ulteriori limiti rispetto a quelli previsti dal legislatore statale con l'art. 5 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e con l'art. 11 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), con ciò violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.



1.2. — In particolare sono oggetto di impugnazione:

a) l'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che gli esercizi commerciali che possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione, come previsto all'art. 5 del decreto-legge n. 223 del 2006, devono avere delle superfici minime. Il motivo della doglianza riguarda la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto la norma regionale verrebbe ad incidere sull'assetto concorrenziale del mercato, soprattutto con riferimento alla distribuzione commerciale, introducendo una misura restrittiva non prevista dall'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006;

b) l'art. 34, comma 2, della legge regionale n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che, previa sospensione dell'efficacia della previgente norma regionale in materia di apertura domenicale e festiva (art. 1, comma 129, della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2008), «gli esercenti il commercio, con propria libera scelta, possono derogare dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva, [...] per un numero di 40 giornate nell'arco dell'anno, stabilito con Ordinanza Sindacale, previa concertazione, con i Sindacati e con le Organizzazioni di categoria, delle giornate di chiusura infrasettimanale». Anche in questo caso il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la Regione Abruzzo abbia violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. avendo adottato una misura legislativa che incide «sul mercato» in modo difforme da quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998 e che elimina solo in ambito regionale i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale in punto di apertura straordinaria degli esercizi commerciali;

c) l'art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che i Comuni, sentite le associazioni provinciali delle imprese del commercio, dei consumatori e dei lavoratori dipendenti, aderenti alle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale, nel deliberare relativamente alle deroghe di cui al secondo comma, limitatamente alla grande distribuzione, si impegnino ad inserire nei propri atti la garanzia di assicurare a rotazione il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale o festiva e a sostituire i lavoratori a riposo con assunzioni temporanee nelle giornate domenicali e festive, al fine di garantire e implementare l'occupabilità del settore. Ancora una volta il ricorrente lamenta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la disposizione impugnata porrebbe nuovi e ulteriori vincoli sulle modalità di deroga alla chiusura domenicale e festiva obbligatoria non previsti da alcuna norma statale, vincoli per di più posti a carico unicamente della grande distribuzione.

La medesima norma, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, in quanto la disciplina introdotta inciderebbe «sulle modalità di svolgimento e sugli aspetti che regolano il rapporto di lavoro subordinato, rapporto che (è) invece disciplinato in via generale dagli appositi contratti collettivi di categoria, quali atti dotati di portata generalizzata».

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12 ottobre 2010 e depositato il successivo 21 ottobre, ha sollevato — con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), nella parte in cui prevede che «Il comma 2 dell'articolo 34 della L.R. 12 maggio 2010, n. 17 recante: Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 “Nuove norme in materia di Commercio” e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio è interpretato nel senso che per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo. Non è consentita la deroga di cui al comma 2 dell'art. 34 della L.R. n. 17 del 2010, così come interpretato dal presente articolo nel caso di mancato rispetto del comma 3 del medesimo articolo 34».

Il ricorrente ritiene che, così come la norma interpretata oggetto della precedente impugnazione, anche la norma di interpretazione autentica sia in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza, trattandosi di una misura legislativa che incide «sull'accesso al mercato», condizione essenziale per la realizzazione della concorrenza, in modo difforme da quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998, ponendo ulteriori vincoli in ordine alla possibilità ed alla modalità di deroga alla chiusura obbligatoria.

3. — Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi vengono riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altra decisione la valutazione della restante questione sollevata con il secondo ricorso.



4. — Come si è detto, la prima delle quattro questioni ha ad oggetto l'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2010.

La norma impugnata dispone che gli esercizi commerciali che possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione, come previsto all'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006, devono destinare a tale attività una superficie minima di vendita non inferiore, rispettivamente, a mq 40 per gli esercizi di vicinato, a mq 80 per le medie strutture di vendita, a mq 120 per le grandi strutture di vendita.

Secondo il ricorrente la norma regionale dovrebbe essere ricondotta alla materia tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto misura legislativa che incide sull'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale, introducendo una misura restrittiva non prevista dall'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006.

La questione non è fondata.

Questa Corte già si è pronunciata sull'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006, norma che il ricorrente invoca quale limite per il legislatore regionale in materia di «tutela della concorrenza», affermando che tale disposizione «è riconducibile al servizio farmaceutico, in quanto disciplina la vendita dei farmaci e la modalità con la quale questa deve avvenire» e che, «ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 Cost., la materia della organizzazione del servizio farmaceutico, va ricondotta al titolo di competenza concorrente della tutela della salute, come peraltro già avveniva sotto il regime anteriore alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione» (sentenza n. 430 del 2007).

Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, la complessa regolamentazione pubblicitaria dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista (sentenze n. 448 e n. 87 del 2006; nonché sentenze n. 275 e n. 27 del 2003).

La normativa regionale dà attuazione al principio generale posto dalla legislazione statale in materia di tutela della salute, di cui al secondo comma dell'art. 5 del d.lgs. n. 223 del 2006, il quale dispone che la vendita dei farmaci da banco, di automedicazione o comunque non soggetti a prescrizione medica avvenga durante l'orario di apertura dell'esercizio commerciale e debba essere effettuata nell'ambito di un apposito reparto, alla presenza e con l'assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine.

L'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2010 trova, dunque, il proprio titolo di legittimazione nella potestà legislativa concorrente della Regione nella materia tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., limitandosi a stabilire la superficie minima che deve avere l'«apposito reparto» destinato allo svolgimento di tale attività, secondo la tipologia di esercizio commerciale.

5. — La seconda questione di costituzionalità sollevata con il ricorso in esame riguarda l'art. 34, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che, previa sospensione dell'efficacia della previgente norma regionale in materia di apertura domenicale e festiva (art.1, comma 129, della legge della regione Abruzzo n. 11 del 2008), «gli esercenti il commercio, con propria libera scelta, possono derogare dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva, [...] per un numero di 40 giornate nell'arco dell'anno, stabilito con Ordinanza Sindacale, previa concertazione, con i Sindacati e con le Organizzazioni di categoria, delle giornate di chiusura infrasettimanale».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto misura legislativa che incide «sul mercato» in modo difforme da quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998 eliminando, solo in ambito regionale, i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale in punto di apertura straordinaria degli esercizi commerciali.

La questione non è fondata.

Di recente, in più occasioni, questa Corte ha affermato che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e che «il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), [...], si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006).

Si è anche evidenziato che l'ascrivibilità della disciplina degli orari degli esercizi commerciali alla materia «commercio» trova ulteriore conferma, a contrario, nell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006.



Tale ultima norma, infatti, «nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale — al fine di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale — non ricomprende la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva nell'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni» (sentenza n. 288 del 2010).

Tuttavia, anche se la disciplina in esame è riconducibile alla materia «commercio», di competenza regionale, è comunque necessario valutare se la stessa, nel suo contenuto, determini o meno un vulnus alla tutela della concorrenza, tenendo presente che è stata riconosciuta la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, di dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali.

Infatti la materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma lettera e), Cost., non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza.

Nel caso di specie, la normativa regionale sull'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali per la vendita al dettaglio non solo persegue il medesimo obiettivo di apertura al mercato e di eliminazione di barriere e vincoli al libero esplicarsi dell'attività economica che ha ispirato il d.lgs. n. 114 del 1998, ma ne amplia la portata liberalizzatrice, aumentando, rispetto a quanto prevede l'art. 11 di tale decreto, il numero di giornate in cui è consentita l'apertura domenicale e festiva, contribuendo, quindi, ad estendere l'area di libera scelta sia dei consumatori che delle imprese.

In conclusione, la Regione Abruzzo, con le norme impugnate, ha esercitato la propria competenza in materia di commercio, dettando una normativa che non solo non si pone in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, ma che produce anche effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta.

6. — La terza questione di costituzionalità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in esame ha ad oggetto l'art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che i Comuni, sentite le associazioni provinciali delle imprese del commercio, dei consumatori e dei lavoratori dipendenti, aderenti alle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale, nel deliberare relativamente alle deroghe di cui al secondo comma, limitatamente alla grande distribuzione, si impegnano ad inserire nei propri atti la garanzia di assicurare a rotazione il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale o festiva e a sostituire i lavoratori a riposo con assunzioni temporanee nelle giornate domenicali e festive, al fine di garantire e implementare l'occupabilità del settore.

Secondo il ricorrente, anche in questo caso, la Regione avrebbe violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., trattandosi di una misura legislativa che pone vincoli in ordine alla possibilità ed alle modalità di deroga alla chiusura obbligatoria non previsti da alcuna norma statale, vincoli per di più posti a carico unicamente della grande distribuzione.

Risulterebbe violata anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), perché la norma inciderebbe sulle modalità di svolgimento e sugli aspetti che regolano il rapporto di lavoro subordinato, rapporto che è, invece, disciplinato in via generale dagli appositi contratti collettivi di categoria, quali atti dotati di «portata generalizzata».

6.1. — La questione, esaminata con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

L'art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2010 dispone che i Comuni, nello stabilire con ordinanza sindacale il calendario delle giornate di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, debbano garantire, limitatamente agli esercizi della grande distribuzione, che sia assicurato, a rotazione, il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale e festiva e che i lavoratori a riposo siano sostituiti con assunzioni temporanee.

In tal modo, la Regione viene ad incidere sulle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato e, in particolare, sugli aspetti che regolano la disciplina del riposo domenicale e festivo, che rientrano nella materia «ordinamento civile», attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Infatti la disciplina dell'orario di lavoro, dei giorni di riposo e della turnazione nelle giornate di lavoro festivo e domenicale è rimessa alla contrattazione delle parti, salvi i limiti stabiliti dal legislatore statale con il d.lgs. 8 aprile



2003, n. 66 (Attuazione della direttiva 93/104/CE e della direttiva 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro).

L'art. 1 del citato d.lgs. chiarisce che le disposizioni ivi contenute sono «dirette a regolamentare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, e nel pieno rispetto del ruolo della autonomia negoziale collettiva, i profili di disciplina del rapporto di lavoro connessi alla organizzazione dell'orario di lavoro». Il successivo art. 9, comma 1, con riferimento ai riposi settimanali, stabilisce la seguente regola generale: «Il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore consecutive, di regola in coincidenza con la domenica, da cumulare con le ore di riposo giornaliero di cui all'articolo 7».

Il successivo comma 3 del medesimo art. 9 individua le eccezioni alla sopra riportata regola generale stabilendo i casi nei quali «il riposo di ventiquattro ore consecutive può essere fissato in un giorno diverso dalla domenica e può essere attuato mediante turni per il personale interessato a modelli tecnico-organizzativi di turnazione particolare, ovvero addetto alle attività aventi determinate caratteristiche», tra le quali, alla lettera g), indica espressamente l'attività relativa all'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali (cioè le attività indicate negli artt. 11, 12 e 13 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114).

Ne consegue che la norma regionale oggetto di impugnazione invade il campo dell'ordinamento civile, disciplinando il rapporto di lavoro subordinato riservato alla legislazione statale, ai contratti collettivi stipulati a livello nazionale e ai contratti collettivi territoriali o aziendali, e prevedendo, per di più, una diversa disciplina del riposo e della rotazione dei lavoratori dipendenti della grande distribuzione nelle giornate festive e domenicali di apertura.

6.2. — L'accoglimento della questione di costituzionalità dell'art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2010, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., assorbe l'ulteriore questione di legittimità della medesima norma sollevata in relazione al diverso parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

7. — Resta da esaminare l'ultima questione di legittimità sollevata, con il secondo ricorso, dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010.

La norma, che si autoqualifica di interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34 della legge regionale n. 17 del 2010, è oggetto di impugnazione nella parte in cui prevede che il citato articolo debba essere inteso nel senso che «per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo. Non è consentita la deroga di cui al comma 2 dell'art. 34 della L.R. n. 17/2010, così come interpretato dal presente articolo nel caso di mancato rispetto del comma 3 del medesimo articolo 34».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma di interpretazione presenta gli stessi vizi della norma interpretata e, in particolare, viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto misura legislativa che incide «sull'accesso al mercato», condizione essenziale per la realizzazione della concorrenza, e che pone vincoli in ordine alla possibilità ed alle modalità di deroga alla chiusura obbligatoria in modo difforme da quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998.

7.1. — La questione è fondata.

Si è detto che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006).

Si è anche detto che, poiché la materia commercio può intersecarsi con quella «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa dello Stato, le Regioni, nell'esercizio di tale loro competenza, possono dettare una disciplina che determini anche effetti pro-concorrenziali perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia «tutela della concorrenza» finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente (sentenze n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007).

Se però è ammessa una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali «sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430 del 2007), al contrario, è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale.

In altri termini, è possibile che accada, come nel caso in esame, che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni in un determinato ordinamento di settore attribuito alla propria competenza legislativa concorrente o residuale confligga con la finalità di «tutela della concorrenza» posta a fondamento dell'attribuzione allo Stato, da parte della lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., della potestà legislativa esclusiva in siffatta materia.



Si tratta, del resto, di affermazioni che questa Corte già ha fatto con riferimento alla produzione normativa proveniente dallo Stato, quando ha sottolineato che «non possono ricondursi alla tutela della concorrenza quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano e che, in sede di scrutinio di costituzionalità, occorre verificare se le norme adottate dallo Stato siano essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato, allo scopo di accertarne la coerenza rispetto all'obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza» (sentenze n. 63 del 2008 e n. 430 del 2007).

L'espressione «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. determina, quindi, la necessità di un esame contenutistico sia per ciò che costituisce il portato dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato, sia per ciò che riguarda l'esplicazione della potestà legislativa regionale, sia essa riferibile al terzo o al quarto comma dell'art. 117 Cost.

Del resto, nelle recenti decisioni n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007, nelle quali questa Corte è stata chiamata a valutare disposizioni legislative regionali che, adottate nell'ambito della potestà legislativa concorrente o residuale, venivano comunque ad incidere sul complesso ed articolato sistema di principi e regole che attengono alla «concorrenza», si è affermato che esse non violavano quanto previsto dall'art. 117 Cost. in quanto avevano, anche se marginalmente ed indirettamente, «una valenza pro-competitiva».

Ciò non si verifica nel caso in esame.

L'art. 2 della legge regionale n. 38 del 2010 impone, infatti, agli esercizi commerciali che vogliano usufruire della facoltà di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, di compensare ogni giornata di apertura facoltativa domenicale o festiva con una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale. Tale norma, contrariamente alla precedente che pure pretende di interpretare, invece di ampliare o, comunque, di non modificare la portata della liberalizzazione introdotta a partire dal d.lgs. n. 114 del 1998, viene a regolamentare in modo più restrittivo la materia degli orari degli esercizi commerciali e della facoltà di apertura nelle giornate domenicali e festive, traducendosi in una misura che contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altra disposizione della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), sollevate con il secondo dei ricorsi in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 (Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 Nuove norme in materia di Commercio e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 34, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2010 promosse, in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

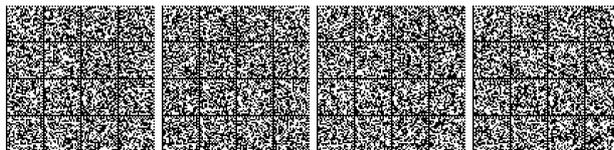
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 151

Sentenza 18 - 21 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Specie animali integralmente protette - Disciplina, a carattere generale, della tutela della fauna - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per genericità della censura - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, secondo comma, lett. s), terzo e quinto comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Specie animali integralmente protette - Disciplina, a carattere generale, della tutela della fauna indipendentemente dall'esercizio di specifiche attività e da particolari contesti spaziali - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. s).

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Specie vegetali parzialmente protette - Possibilità di raccolta illimitata dei funghi epigei ai proprietari, agli affittuari, agli usufruttuari ed alle persone con loro conviventi sui fondi di cui dispongono - Deroga al limite massimo di tre chilogrammi giornalieri per persona, quale standard minimo fissato dalla disciplina statale a protezione dell'ecosistema - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 8, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. s); legge 23 agosto 1993, n. 352, art. 4, comma 1.

Ambiente - Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Concessione, da parte del responsabile della Ripartizione provinciale Natura e Paesaggio, di deroghe ai divieti previsti a tutela delle specie animali integralmente protette - Trasmissione della relazione informativa alle Autorità competenti senza obbligo della documentazione a corredo prevista dalle norme comunitarie - Contrasto con la disciplina statale che, nell'attribuire tale competenza al Ministero dell'ambiente, fissa uno standard minimo a protezione dell'ecosistema - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 11, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. s); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 11, comma 1; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, art. 16.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000 - Comunicazione alla Commissione Europea direttamente ad opera dell'Autorità provinciale anziché tramite il Ministero dell'Ambiente - Violazione della competenza statale a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 22, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quinto comma; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, artt. 5, comma 9, 10 e 13; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 5.

Ambiente - Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Possibilità, per l'assessore provinciale alla caccia, previo parere dell'Osservatorio faunistico e della Ripartizione provinciale Natura e Paesaggi, di autorizzare l'abbattimento di determinate specie nelle oasi di protezione per particolari motivi - Contrasto con la normativa nazionale che, nel prevedere il parere dell'Istituto Nazionale della Fauna Selvatica, fissa uno standard minimo a protezione dell'ecosistema - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 33, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, comma 1; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 7 e 19; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, 8, comma 4, 11, commi 1 e 2, 22, comma 6, e 33, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 26 luglio 2010, depositato in cancelleria il 5 agosto 2010 ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

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

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con ricorso spedito per la notifica il 26 luglio 2010 e depositato il successivo 5 agosto, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 8, comma 4, 11, commi 1 e 2, 22, comma 6, e 33, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), per violazione degli artt. 117, primo comma, secondo comma, lettera *s*), terzo e quinto comma, della Costituzione, nonché dell'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Preliminarmente, dopo aver rilevato che la legge provinciale impugnata contiene disposizioni a tutela degli animali selvatici, delle piante a diffusione spontanea, dei loro habitat, nonché dei fossili e dei minerali, la difesa dello Stato evidenzia che gli ambiti di potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano riguardano la caccia e i parchi per la protezione della flora e della fauna, previsti dall'art. 8, primo comma, numeri 15) e 16), del d.P.R. n. 670 del 1972. Diversamente, «la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato» dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nel quale sono affiancate le nozioni di ambiente e di ecosistema, come ampiamente confermato dalla giurisprudenza costituzionale (è richiamata la sentenza n. 378 del 2007). Spetterebbe pertanto allo Stato disciplinare l'ambiente, inteso quale entità organica, dettando norme di tutela che hanno ad oggetto «il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto».

Il ricorrente prosegue sottolineando che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto (sono richiamate le sentenze n. 210 del 1987 e n. 151 del 1986 della Corte costituzionale), e deve garantire un elevato livello di tutela, secondo le prescrizioni del diritto comunitario. Da ciò discenderebbe che tale disciplina unitaria non possa essere derogata da altre normative di settore, e che la stessa prevalga sulle discipline dettate dalle Regioni e dalle Province autonome, «in materie di propria competenza, ed in riferimento ad altri interessi», costituendo un limite all'esercizio della potestà legislativa dei predetti enti territoriali (è richiamata la sentenza n. 380 del 2007 della Corte costituzionale).

In particolare, l'esercizio dell'attività venatoria sarebbe ricompreso nella nozione di ambiente e di ecosistema, dal momento che tale attività incide sulla tutela della fauna e, conseguentemente, sull'equilibrio dell'ecosistema. Ne deriva che la Provincia autonoma di Bolzano, anche quando esercita la propria competenza in materia di caccia, sarebbe tenuta a rispettare gli standard minimi ed uniformi di tutela fissati dal legislatore nazionale, nonché la normativa comunitaria



di riferimento (direttive 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e 92/43/CEE del 21 maggio 1992, cd. direttiva Habitat), secondo il disposto dell'art. 8, primo comma, dello statuto speciale, e dell'art. 117, primo comma, Cost.

Prima di descrivere le singole censure, la difesa statale evidenzia come, più in generale, alcune disposizioni della legge provinciale n. 6 del 2010, oggetto di impugnazione, non rispettino i vincoli posti dall'art. 8, primo comma, dello statuto speciale, risultando invasive della competenza statale esclusiva in materia di ambiente, poiché non recano i necessari richiami alla normativa statale di settore, e precisamente alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e al d.P.R. 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). Tale mancato richiamo renderebbe «non univocamente interpretabili le disposizioni riguardanti le azioni, le specie e i luoghi oggetto delle previste attività di tutela e conservazione» della flora e della fauna selvatiche.

1.1. — Nel merito delle singole censure, il ricorrente ritiene che l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, rubricato «Specie animali integralmente tutelate», contrasti con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché con gli artt. 8, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e 117, primo comma, Cost. Infatti, nella norma in questione, sarebbero utilizzate «nozioni non coincidenti» con quelle di «specie protette e particolarmente protette» presenti nella normativa statale e comunitaria (direttiva 92/43/CEE, direttiva 79/409/CEE e relative norme statali di recepimento).

1.2. — L'art. 8, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010 si porrebbe in contrasto, invece, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con il richiamato parametro statutario.

La disposizione impugnata prevede che «I proprietari, gli affittuari, gli usufruttuari e le persone con loro conviventi possono raccogliere senza limitazioni, sui fondi di cui dispongono, i funghi e le specie vegetali parzialmente protette», senza tenere conto del limite quantitativo giornaliero di tre chilogrammi di funghi a persona, stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge 23 agosto 1993, n. 352 (Norme quadro in materia di raccolta e commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati), da ritenersi standard minimo, inderogabile, a protezione dell'ecosistema.

1.3. — È oggetto di censura anche l'art. 11, commi 1 e 2, della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, che interviene in materia di «deroghe» ai divieti fissati dalle disposizioni di cui agli artt. 4, comma 5, e 7, comma 4, della medesima legge provinciale, a tutela rispettivamente delle specie animali e vegetali «integralmente protette». In particolare, la disposizione contenuta nel comma 1 attribuisce il potere di concessione delle suddette deroghe al dirigente della Ripartizione provinciale Natura e paesaggio e quella contenuta nel comma 2 prevede che il predetto dirigente trasmetta «ogni due anni alle autorità nazionali competenti una relazione riguardante le deroghe concesse ai sensi del comma 1».

Secondo la difesa dello Stato la previsione contenuta nel comma 1 si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost., 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e 117, primo comma, Cost., in quanto difforme da quella contenuta nell'art. 11, comma 1, del d.P.R. n. 357 del 1997, secondo cui le deroghe ai divieti che tutelano le specie, animali e vegetali, riferibili all'allegato IV alla direttiva 92/43/CEE, ovvero all'allegato D al citato regolamento, devono essere in ogni caso autorizzate dal Ministero dell'ambiente.

L'Avvocatura generale evidenzia come la gestione delle deroghe al prelievo debba avvenire a livello statale in ragione della diffusione frammentata, sul territorio nazionale, della popolazione di alcune tra le specie elencate negli allegati sopra richiamati, sicché soltanto la valutazione della situazione complessiva al momento della autorizzazione delle deroghe garantisce la conservazione di tali specie.

Quanto alla previsione contenuta nel comma 2, il ricorrente ne rileva il contrasto con gli stessi parametri sopra richiamati, nella parte in cui non prevede che la relazione periodica riguardante le deroghe concesse in ambito provinciale sia corredata dei dati richiesti dall'art. 16 della direttiva 92/43/CEE in riferimento alla relazione biennale, avente ad oggetto le deroghe concesse, che gli Stati membri sono tenuti ad inviare alla Commissione europea.

1.4. — È impugnato altresì l'art. 22, comma 6, della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, riguardante la disciplina della valutazione d'incidenza dei piani e progetti che possano avere ricadute sul sito Natura 2000, istituito dall'art. 4 della direttiva 92/43/CEE. La previsione denunciata prevede specificamente che, in caso di approvazione di piani o progetti che abbiano incidenza sul sito indicato o sulla sua conservazione, i provvedimenti di approvazione dispongano «le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000, di cui è data comunicazione alla Commissione europea».

L'Avvocatura generale evidenzia come, ai sensi degli artt. 5, comma 9, 10 e 13 del d.P.R. n. 357 del 1997, richiamati quali norme interposte, le comunicazioni alla predetta Commissione debbano avvenire per il tramite del Ministero dell'ambiente. In tal senso si sarebbe espressa anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 378 del 2007, sulla base del principio sancito dall'art. 117, terzo e quinto comma, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea, e a definire le procedure di partecipazione dei predetti enti territoriali, negli ambiti di propria competenza, alla formazione degli atti comunitari. Con riferimento



specifico alle materie dell'ambiente e del patrimonio culturale, l'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) dispone che spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'ambiente, il potere di rappresentare il Paese davanti agli organismi europei, e quindi il potere di interloquire con la Commissione europea. La disposizione provinciale contrasterebbe comunque con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e con il parametro statutario evocato, vertendosi nell'ambito materiale della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale.

1.5. — Il ricorrente impugna, infine, l'art. 33, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, per violazione degli artt. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972.

La disposizione provinciale interviene sul testo della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia), introducendo all'art. 9 il comma 1-*bis*, che delinea il procedimento per l'abbattimento, all'interno delle oasi di protezione, «di determinate specie di cui all'art. 4, commi 1 e 2, per motivi biologici e igienico-sanitari e per prevenire danni alle colture agricole-forestali ed al patrimonio ittico». In particolare, è stabilito che l'Assessore provinciale competente in materia di caccia possa autorizzare l'abbattimento «sentiti i pareri dell'Osservatorio Faunistico e della Ripartizione provinciale Natura e paesaggio».

Tale ultima previsione, in assunto del ricorrente, si porrebbe in contrasto con la normativa statale, contenuta negli artt. 7 e 19 della legge n. 157 del 1992, che richiede, per l'abbattimento delle specie elencate negli allegati II, III e IV della direttiva 92/43/CEE, il parere dell'Istituto Nazionale della Fauna Selvatica.

L'Avvocatura generale osserva come, anche di recente, la giurisprudenza costituzionale abbia ribadito le prerogative statali sulla individuazione delle specie animali oggetto di caccia, anche quando lo statuto regionale o provinciale annoveri la caccia tra le materie di competenza legislativa primaria.

È richiamata in particolare la sentenza n. 233 del 2010, nella quale la Corte avrebbe evidenziato la peculiare incidenza della normativa regionale in un ambito attribuito alla competenza esclusiva del legislatore statale, quello della tutela dell'ambiente, come confermato anche dall'art. 7 della direttiva 79/409/CEE, secondo cui «in funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Comunità le specie elencate nell'allegato II possono essere oggetto di caccia nel quadro della legislazione nazionale».

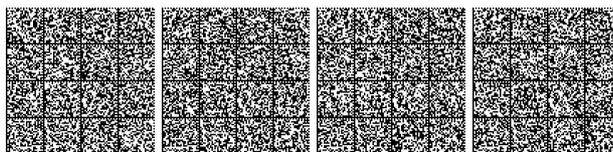
In attuazione della normativa comunitaria, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 elenca le specie cacciabili, i periodi in cui è consentita la caccia ed i procedimenti attraverso cui possono essere modificate le suddette previsioni, fissando in tal modo standard minimi e uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale. Si legge, infatti, nella sentenza n. 233 del 2010, che si tratta «di norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto indica il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale e, quindi, anche nell'ambito delle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 227 del 2003 e n. 536 del 2002)».

1.6. — La difesa dello Stato richiama ulteriori pronunce a conferma dell'orientamento ormai consolidato della Corte costituzionale, secondo cui la previsione contenuta nell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. «esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possono pregiudicare gli equilibri ambientali» (sentenza numero 226 del 2003). Il resistente sottolinea inoltre come la tutela dell'ambiente, più che una materia in senso stretto, rappresenti un compito nell'esercizio del quale lo Stato introduce standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste (sono citate le sentenze n. 222 del 2003 e n. 407 del 2002).

Dalle pronunce richiamate, nonché dai lavori preparatori relativi alla riforma dell'art. 117 Cost., emergerebbe con chiarezza l'intento del legislatore di revisione costituzionale di riservare allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale. La Corte costituzionale avrebbe poi ribadito che la materia «tutela dell'ambiente» presenta un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito appunto al bene ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (sono richiamate le sentenze n. 225, n. 220, n. 30, n. 12, n. 10 del 2009, n. 104 del 2008, n. 378 e 367 del 2007).

In ragione di ciò, prosegue la difesa statale, la Corte ha affermato che la tutela e la conservazione dell'ambiente sono affidate allo Stato, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61 del 2009), con la conseguenza che le Regioni possono esercitare le loro competenze per regolare la «fruizione dell'ambiente» nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze n. 214 e n. 62 del 2008). Sarebbe questo il senso dell'affermazione secondo cui la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce un limite all'esercizio delle competenze regionali, le quali non possono derogare i livelli minimi di protezione dettati dallo Stato (sono richiamate le sentenze n. 164 del 2009, n. 437 e n. 180 del 2008).

La difesa dello Stato conclude con una osservazione di carattere generale, secondo cui la normativa provinciale oggetto di impugnazione sarebbe illegittima sotto un duplice profilo: per un verso, l'utilizzo di nozioni non coincidenti con quelle proprie della normativa statale e comunitaria, unitamente alla previsione di deroghe ai limiti imposti dalla



normativa statale, producono l'effetto di vanificare la tutela uniforme minima dell'ambiente; per altro verso, l'attribuzione ad autorità provinciali di competenze che la normativa statale riserva a propri organi «rende impossibile garantire quella uniformità di tutela che sarebbe altrimenti raggiungibile».

2. — La Provincia di Bolzano, in persona del vice Presidente sostituto *pro tempore*, si è costituita in giudizio chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle questioni promosse.

2.1. — Preliminarmente, la resistente eccepisce l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, per la genericità della censura, limitata al rilievo della non coincidenza tra la nozione di «specie integralmente protette», utilizzata nella disposizione impugnata, con quelle di «specie protette e particolarmente protette», contenute nella normativa statale e comunitaria.

In particolare, ad avviso della difesa provinciale, il ricorrente non avrebbe chiarito in quale modo l'asserita lesione dei parametri costituzionali evocati, in rapporto alla normativa statale e comunitaria, ridondi in una lesione delle competenze legislative statali in tema di ambiente.

2.2. — Nel merito, il ricorso nella sua interezza sarebbe basato sull'erroneo presupposto della riconducibilità della disciplina dettata dalla legge provinciale impugnata alla materia dell'ambiente, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In realtà, osserva la difesa della resistente, l'art. 8, primo comma, numeri 15) e 16), dello statuto speciale attribuisce alle Province autonome la competenza a legiferare nelle materie «caccia e pesca» e «alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna», là dove il valore prescrittivo del catalogo di materie contenuto nello statuto è rimasto fermo, pur dopo la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, salve le modifiche in *melius* secondo il disposto dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Pertanto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato, come prevista nel secondo comma dell'art. 117 Cost., assumerebbe nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano carattere necessariamente residuale.

Ciò posto sul piano generale, la difesa provinciale nega che la competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente possa avere, nei suoi confronti, «quell'effetto trasversale di limitazione delle attribuzioni legislative periferiche caratterizzante il riparto di competenze delineato dal Titolo V Cost., nella parte non applicabile alla resistente in quanto meno favorevole, alla luce dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001». Tale ultima disposizione non consentirebbe allo Stato di opporre alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome le «più estese competenze legislative in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», e gli enti territoriali richiamati conserverebbero, nelle stesse materie, le competenze ad essi pacificamente riconosciute prima della revisione costituzionale del 2001, unitamente a tutte le altre attribuzioni statutarie.

La Provincia autonoma richiama la giurisprudenza costituzionale per evidenziare come, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, non sia affatto affermata la compressione delle potestà legislative provinciali a favore della competenza statale in materia di ambiente prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Nella sentenza n. 378 del 2007, già ampiamente citata dal ricorrente, la Corte costituzionale ha precisato che «occorre tenere conto degli statuti speciali di autonomia», i quali «nell'attribuire competenze legislative a detti enti, distinguono le materie oggetto di una potestà legislativa primaria, dalle materie oggetto di una potestà legislativa concorrente», e che, qualora si verta in materia di competenza provinciale primaria, «la Provincia autonoma è tenuta ad osservare soltanto i principi generali dell'ordinamento e le norme fondamentali di riforma economica e sociale».

Priva di pregio sarebbe la tesi della difesa statale, secondo cui talune disposizioni della legge provinciale avrebbero disatteso gli standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente, fissati dalla legislazione nazionale. Né ancora potrebbe ritenersi che la Provincia autonoma sia vincolata, nelle materie di legislazione primaria, alle disposizioni statali di attuazione delle direttive comunitarie, spettando alla stessa Provincia, ai sensi del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza, con possibile intervento statale solo in caso di inerzia (sono richiamate le sentenze n. 378 del 2007 e n. 425 del 1999 della Corte costituzionale).

Con la legge provinciale oggetto di impugnazione, invero, la Provincia autonoma di Bolzano ha dato attuazione alle «prescrizioni di matrice comunitaria di cui alle direttive richiamate, esercitando una propria attribuzione costituzionale», ovvero un potere-dovere, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost. Tale disciplina è dunque destinata a prevalere su quella statale «secondo un modello di rapporti tra Stato e Regioni o Province autonome nella fase discendente dell'integrazione comunitaria, ormai pacifico» nella richiamata giurisprudenza costituzionale.

Prima di procedere all'esame del merito delle singole censure prospettate nel ricorso statale, la difesa della resistente evidenzia come, in ogni caso, le disposizioni della legge provinciale, anche là dove dettano una disciplina parzial-



mente diversa da quella statale, rispondano al «principio di ragionevolezza in rapporto alle concrete esigenze di tutela ed agli obiettivi attesi dalla stessa legislazione statale di attuazione [...] e dalla disciplina comunitaria».

2.3. — Con riferimento all'impugnato art. 4 della legge prov. n. 6 del 2010, la resistente, dopo aver ribadito l'eccezione di inammissibilità della relativa questione, osserva come la dizione «specie integralmente protette», contenuta nella disposizione provinciale, garantisca una tutela ancora più pregnante alle specie animali indicate dall'allegato A alla medesima legge provinciale, nonché dalla direttiva 92/43/CEE e dalla direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE, del Consiglio (che ha abrogato la direttiva 79/409/CEE richiamata nel ricorso statale).

2.4. — Analoghe considerazioni sono svolte in riferimento all'impugnato art. 8, comma 4, della legge prov. n. 6 del 2010. La disciplina ivi dettata risulterebbe più stringente di quella statale, in quanto consente la raccolta dei funghi ai soli proprietari, affittuari, usufruttuari (e persone conviventi) dei fondi interessati, mentre la legge n. 352 del 1993, che pone un limite quantitativo pro capite senza circoscrivere il novero dei soggetti legittimati alla raccolta, appresterebbe una tutela debole.

2.5. — Quanto alla disposizione contenuta nell'impugnato art. 11 della legge prov. n. 6 del 2010, che assegna al dirigente della Ripartizione provinciale Natura e paesaggio la competenza a concedere deroghe ai divieti previsti dagli artt. 4, comma 5, e 7, comma 4 della stessa legge, la resistente richiama l'art. 1 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), il quale dispone che «le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di [...] caccia e pesca, apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna, [...] esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovra provinciale e quelle già spettanti alla regione Trentino Alto-Adige nelle stesse materie, sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e di Bolzano con l'osservanza delle norme del presente decreto».

È richiamato inoltre l'art. 16 dello statuto speciale, il quale dispone che «nelle materie e nei limiti entro cui la regione o la provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate rispettivamente dalla regione e dalla provincia».

In definitiva, secondo la resistente, ogni competenza amministrativa inerente le materie della caccia e della protezione della flora e della fauna appartiene alla Provincia autonoma, senza che la censurata sostituzione degli organismi statali con altrettanti organi provinciali incida in alcun modo sull'effettività della tutela delle specie, animali e vegetali, protette dalla direttiva 92/43/CEE. I limiti di esercizio del potere di deroga, come individuati dalla disposizione impugnata, sono gli stessi indicati dal d.P.R. n. 357 del 1997, ed inoltre, al fine di garantire il monitoraggio della gestione delle deroghe, la stessa disposizione impone agli organi provinciali di comunicare all'autorità nazionale, con cadenza biennale, una relazione concernente le deroghe. In questo modo lo Stato è posto in grado di dare esecuzione agli obblighi di comunicazione biennale discendenti dall'art. 16 della direttiva 92/43/CEE.

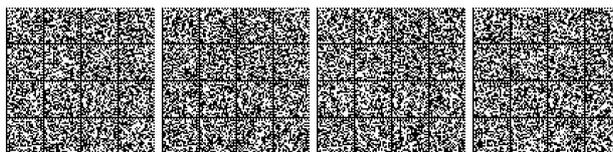
Inconferente sarebbe poi il richiamo, contenuto nel ricorso statale, al disposto dell'art. 8, comma 4, del d.P.R. n. 357 del 1997, giacché quest'ultima previsione riguarda il sistema di monitoraggio sul regime di tutela ordinaria delle specie di cui alla direttiva 92/43/CEE, e non anche l'obbligo di comunicazione delle deroghe, al quale invece fa riferimento l'art. 16 della citata direttiva.

2.6. — La difesa provinciale ritiene priva di fondamento anche la questione promossa in riferimento all'art. 22, comma 6, della legge prov. n. 6 del 2010, che prevede la comunicazione diretta, dagli organi provinciali alla Commissione europea, delle misure compensative necessarie a garantire la coerenza globale della rete ecologica Natura 2000, diversamente da quanto previsto dalla normativa statale contenuta nel d.P.R. n. 357 del 1997.

È ribadita la cedevolezza delle prescrizioni contenute nel citato regolamento — che avrebbe perso efficacia per effetto dell'entrata in vigore della legge provinciale —, con ulteriore richiamo della sentenza n. 425 del 1999 della Corte costituzionale. In ogni caso, la norma provinciale impugnata non contrasterebbe con il disposto dell'art. 5 della legge n. 131 del 2003, che disciplina le modalità di partecipazione delle Province autonome, nelle materie di propria competenza, alla formazione degli atti comunitari: quest'ultima disposizione non escluderebbe in alcun modo che la Provincia autonoma di Bolzano possa provvedere direttamente a comunicare dati rilevanti alla Commissione europea.

2.7. — Con riferimento infine alla censura che investe l'art. 33, comma 3, della legge prov. n. 6 del 2010, che ha introdotto il comma 1-bis all'art. 9 della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, la difesa provinciale osserva come tale previsione e l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, in combinato disposto con l'art. 7 della medesima legge, operino su piani differenti.

La disposizione provinciale impugnata, infatti, avrebbe lo scopo di consentire l'abbattimento, per motivi biologici e igienico-sanitari, ovvero per prevenire danni alle colture agricole-forestali e al patrimonio ittico, delle specie animali indicate all'art. 4, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 14 del 1987, là dove le disposizioni statali richiamate disciplinano il calendario venatorio. Né potrebbe ritenersi, a parere della stessa difesa, che la legge n. 157 del 1992 costi-



tuisca, in rapporto all'art. 33 della legge provinciale n. 6 del 2010, norma fondamentale di riforma economico-sociale, finalizzata ad individuare il nucleo minimo di tutela della fauna selvatica.

La censura formulata dallo Stato avrebbe avuto ragion d'essere qualora fosse stato attribuito all'assessore provinciale competente in materia di caccia il compito di ridefinire il calendario venatorio, giacché in tal caso l'individuazione delle specie cacciabili e dei periodi di attività venatoria avrebbero intaccato il richiamato nucleo minimo di tutela, nei termini stigmatizzati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 233 del 2010, richiamata dal ricorrente. Ma così non sarebbe, dal momento che la *ratio* dell'art. 33, comma 3, della legge prov. n. 6 del 2010 risiede nella necessità di consentire l'abbattimento di capi di specie protette quando ricorrano le peculiari e contingenti situazioni sopra enunciate. In sintesi, mentre la legge n. 157 del 1992 disciplina l'attività venatoria nel suo svolgersi ordinario, il campo di applicazione della disposizione impugnata è affatto particolare.

La difesa provinciale evidenzia inoltre come nessuna delle specie di mammiferi cacciabili ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge provinciale n. 14 del 1987 sia compresa negli allegati II e IV alla direttiva 92/43/CEE, mentre l'allegato III alla stessa direttiva, pure richiamato dal ricorrente, ha ad oggetto i criteri di selezione dei siti di potenziale importanza comunitaria e designati quali zone speciali di conservazione, e perciò presenta un ambito applicativo non sovrapponibile a quello della disposizione provinciale censurata.

Sotto diverso profilo l'allegato II alla citata direttiva 92/43/CEE prevede una particolare tutela dell'habitat di specie animali in pericolo, vulnerabili, rare o endemiche, allo scopo di scongiurarne la rarefazione o l'estinzione. Diversamente, l'art. 4, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 1987 si limita a prevedere la possibilità di un intervento mirato di controllo, per evitare che l'aumento eccessivo di alcune specie possa pregiudicare l'equilibrio ecologico o l'agricoltura, la silvicoltura, la piscicoltura, la consistenza della fauna selvatica o la sicurezza pubblica, ovvero per motivi di sanità.

Infine, osserva la difesa della Provincia di Bolzano, l'allegato IV alla direttiva 92/43/CEE estende il novero delle specie di cui all'allegato II e introduce, a peculiare tutela delle stesse, accanto al divieto di uccisione e cattura, anche il divieto di disturbo, nonché di deterioramento o distruzione delle aree di ripopolamento e riposo. Ciò dimostrerebbe che le specie animali destinatarie di tale rafforzata tutela sono quelle rare ed in pericolo, prive come tali di impatto sulla produzione agricola, forestale o ittica, e perciò non assoggettabili al regime dell'abbattimento selettivo previsto dalla disposizione provinciale impugnata.

3. — In data 14 marzo 2011 la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato memoria integrativa con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione in giudizio, argomentando ulteriormente in riferimento alla inammissibilità ed alla non fondatezza delle questioni promosse con il ricorso statale.

3.1. — La difesa provinciale ribadisce l'eccezione di inammissibilità, per genericità ed indeterminatezza, delle censure relative all'art. 4 della legge provinciale n. 6 del 2010, ed evidenzia come, secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata, nei ricorsi in via principale il ricorrente debba illustrare adeguatamente le ragioni per le quali le disposizioni impugnate violano i parametri evocati, e spiegare in quale misura le violazioni ridondino sulle proprie attribuzioni costituzionali. L'onere motivazionale si porrebbe, in questa tipologia di giudizi, «in termini anche più pregnanti che in quello in via incidentale», con la conseguenza che la mancata specificazione delle argomentazioni è causa di inammissibilità della questione.

3.2. — Nel merito, in ogni caso, tutte le censure prospettate dallo Stato sarebbero infondate posto che, nelle materie di competenza legislativa primaria della «caccia e pesca» e della «alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna», la Provincia autonoma non sarebbe sottoposta ai limiti fissati dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e quindi al rispetto delle norme statali che fissano standard minimi ed uniformi di tutela in materia di ambiente. Invero, le disposizioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 sono applicabili, alla Provincia autonoma resistente, solo in quanto prevedano forme più ampie di autonomia di quelle già riconosciute, con la conseguenza che lo Stato non potrebbe invocare le competenze derivanti dal citato art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e la normativa statale di riferimento (legge n. 157 del 1992 e d.P.R. n. 357 del 1997) come limiti delle competenze legislative della Provincia autonoma di Bolzano.

Secondo la difesa provinciale, inoltre, lo Stato non potrebbe pretendere il rispetto della normativa richiamata in quanto attuativa della disciplina comunitaria, dal momento che, ai sensi del d.P.R. n. 526 del 1987, spetta alla Provincia autonoma di Bolzano, nelle materie di propria competenza, dare attuazione alle direttive comunitarie (sono richiamate le sentenze n. 425 del 1999 e n. 378 del 2007).

Infine, anche a voler seguire la tesi del ricorrente sull'applicabilità degli standard minimi ed uniformi di tutela fissati dalla legislazione statale, le doglianze prospettate risulterebbero infondate, in quanto le disposizioni provinciali impugnate, anche là dove dettano una disciplina difforme da quella statale, risulterebbero comunque rispettose degli obiettivi di tutela minima previsti dalle direttive e dalla normativa statale di attuazione.



In questo senso, la disposizione contenuta nell'art. 4, che prevede la tutela integrale delle specie animali di cui alla direttiva 92/43/CEE ed alla direttiva 2009/147/CE (che ha sostituito la direttiva 79/409/CEE) — là dove, invece, la direttiva 92/43/CEE e il d.P.R. n. 357 del 1997 utilizzano la locuzione protezione rigorosa —, sembra essere in linea con la direttiva Habitat.

Allo stesso modo, la disposizione contenuta nell'impugnato art. 8, comma 4, della legge provinciale, che distingue, a fini della limitazione nella raccolta dei funghi, i proprietari, affittuari, usufruttuari dei fondi (e le persone con essi conviventi), dal resto della popolazione, sarebbe rispettoso dei precetti contenuti negli artt. 42 e 44 Cost.

Ancora, sarebbero destituite di fondamento le censure riguardanti la sostituzione degli organi statali con quelli provinciali nella concessione delle deroghe alla disciplina riservata alle specie animali e vegetali di cui alla direttiva 92/43/CEE, posto che nelle materie della «caccia e pesca» e della «protezione della flora e fauna», ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. n. 279 del 1974, la Provincia autonoma di Bolzano esercita, nel proprio territorio, le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato. Né la sostituzione censurata inciderebbe sull'effettività della tutela, essendo i limiti di esercizio del potere di deroga identici a quelli indicati nel d.P.R. n. 357 del 1997. Analoghe considerazioni varrebbero per l'impugnato art. 22 della legge provinciale, che prevede la comunicazione diretta, dalla Provincia autonoma alla Commissione europea, delle misure compensative connesse alla coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000. Trattandosi di disciplinare l'ambito materiale della caccia e pesca e della protezione della flora e della fauna, legittimamente spetta alla Provincia di procedere alla indicata comunicazione e le diverse prescrizioni, contenute nel d.P.R. n. 357 del 1997, hanno perso efficacia con l'entrata in vigore della normativa provinciale.

Quanto, infine, all'impugnato art. 33, comma 3, della legge provinciale n. 6 del 2010, la difesa provinciale ribadisce che tale previsione ha lo scopo di consentire l'abbattimento, in deroga ai divieti indicati nell'art. 4, comma 5, della stessa legge, e con l'intervento dell'assessore provinciale competente in materia di caccia, delle specie assoggettate in via ordinaria al regime di tutela integrale disposto dal medesimo art. 4, nel caso in cui ciò sia richiesto da peculiari e contingenti esigenze. La disposizione censurata non inciderebbe perciò, in alcun modo, sul regime previsto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che contiene la disciplina del calendario venatorio.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 8, comma 4, 11, commi 1 e 2, 22, comma 6, e 33, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), per violazione degli artt. 117, primo comma, secondo comma, lettera *s*), terzo e quinto comma, della Costituzione, nonché dell'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

2. — Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità della questione riguardante l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, prospettata dalla difesa della resistente, per genericità della relativa censura.

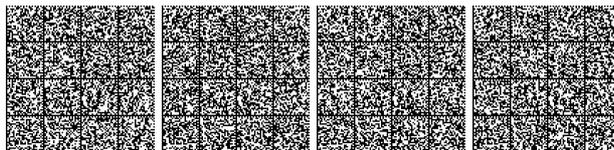
Sarebbe priva di motivazione, secondo la difesa provinciale, l'asserita incidenza sulle attribuzioni costituzionalmente garantite dello Stato della diversità terminologica contenuta nella disposizione impugnata — per indicare il grado di protezione di alcune specie animali e vegetali — rispetto alle espressioni contenute nelle norme statali e comunitarie.

2.1. — L'eccezione non è fondata.

L'intero ricorso statale è basato sulla prospettata violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e 8, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol. L'asserita totale estraneità dell'oggetto delle norme impugnate alle materie di competenza della Provincia autonoma di Bolzano implica, se riscontrata da questa Corte, l'irrelevanza della misura del discostamento della normativa provinciale da quella statale, giacché né lo Stato né le Regioni, e in questo caso le Province autonome, possono legiferare del tutto al di fuori delle loro competenze legislative costituzionalmente attribuite.

Quanto detto sopra non esclude naturalmente che questa Corte, nello scrutinio del merito delle questioni sollevate, possa riconoscere, indipendentemente dall'impostazione del ricorso, la concomitanza di potestà legislative provinciali e statali, e valutare, in tale ipotesi, se le censure siano fondate o, al contrario, sia stata legittimamente prevista, da parte della Provincia autonoma, la tutela di interessi funzionalmente collegati con la materia dell'ambiente, ma rientranti in materie di propria competenza, sempre nel rispetto degli standard uniformi stabiliti dalle leggi statali (*ex plurimis*, sentenza n. 62 del 2008).

3. — Nel merito, le questioni sono fondate.



3.1. — Il ricorrente censura l'intero art. 4 della legge prov. n. 6 del 2010, perché in esso è utilizzata la nozione di «specie integralmente protette», non coincidente con le nozioni utilizzate dalla normativa statale e comunitaria di riferimento. Tale scelta linguistica — operata da una norma riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. — renderebbe peraltro «non univocamente interpretabili» le disposizioni a tutela delle specie animali.

Per valutare la fondatezza della questione, è necessario precisare quale sia l'ambito materiale cui inerisce la disciplina impugnata.

La Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa primaria in materia di «caccia e pesca», e «parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, comma 8, numeri 15 e 16, dello statuto speciale).

La norma censurata non regola l'attività venatoria, né riguarda l'istituzione o la disciplina di parchi naturali, ma mira a tutelare la fauna in sé e per sé, con divieti, a carattere generale, che prescindono sia da specifiche attività sia da particolari contesti spaziali. Si tratta quindi di vere e proprie norme di protezione ambientale, che rientrano nella materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale, non compresa tra le materie specificamente enumerate dallo statuto speciale come di competenza primaria delle Province autonome. Poiché si versa in materia del tutto estranea alla competenza provinciale, non v'è luogo ad esaminare il problema se la norma impugnata abbia previsto, o non, una tutela uguale o più intensa di quella fissata dalla legge statale. Infatti, non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 378 del 2007). Tale ipotesi non ricorre nella fattispecie, giacché la norma impugnata non regola l'abbattimento delle specie animali nell'esercizio dell'attività venatoria, ma pone divieti — riguardanti, in generale, la cattura e l'uccisione di animali o la distruzione di uova e luoghi di nidificazione e di riproduzione — rivolti a tutti indistintamente, quali che siano le attività svolte. Né può dirsi che i divieti in parola siano limitati ai territori compresi nell'ambito di parchi naturali, giacché tale restrizione non risulta in alcun modo dalla stessa norma impugnata.

In definitiva, l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, nel disciplinare in generale la tutela di specie animali, indipendentemente dall'esercizio della caccia e dalla disciplina dei parchi naturali, invade la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che trova applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in quanto tale materia non è compresa tra le previsioni statutarie riguardanti le competenze legislative, primarie o concorrenti, regionali o provinciali.

Non si pone pertanto il problema se la norma costituzionale citata preveda, per le Regioni e le Province autonome, «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 — Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), proprio perché, come chiarito, la materia «tutela dell'ambiente» non appartiene a quelle già attribuite alle Province autonome prima della revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

3.2. — È altresì censurato l'art. 8, comma 4, della legge prov. n. 6 del 2010, che consente la raccolta illimitata di funghi epigei ai proprietari, agli affittuari, agli usufruttuari e alle persone con loro conviventi sui fondi di cui dispongono, in deroga all'art. 4, comma 1, della legge 23 agosto 1993 n. 352 (Norme quadro in materia di raccolta e commercializzazione di funghi epigei freschi e conservati), che fissa il limite massimo giornaliero di tre chilogrammi complessivi per persona.

La legge statale sopra citata, che ricade in materia di tutela dell'ambiente, attribuisce alle Regioni la potestà di disciplinare con proprie leggi la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei, nel rispetto dei principi fondamentali dalla medesima legge stabiliti. È pure previsto che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedano in base alle competenze esclusive nei limiti stabiliti dai rispettivi statuti (art. 1, comma 1).

Il limite generale di tre chilogrammi giornalieri per persona, di cui alla norma statale citata, si pone con evidenza quale standard uniforme di tutela, a garanzia dell'ambiente e dell'ecosistema, e perciò costituisce limite invalicabile da qualunque normativa regionale o provinciale, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte.

Non si può condividere il rilievo della difesa provinciale, che si basa su una pretesa maggiore tutela dei funghi da parte della norma impugnata, giacché circoscriverebbe il novero dei soggetti legittimati alla raccolta, anziché consentire la stessa a chiunque, pur con il limite quantitativo. La stessa norma infatti si limita a prevedere l'assenza di limiti per le categorie prima menzionate, ma non si collega ad un generale divieto di raccogliere funghi, che non si evince da alcuna norma provinciale. Tale divieto riguarda infatti soltanto le «piante parzialmente protette» (art. 8, comma 3, legge prov. n. 6 del 2010), tenute distinte dai funghi nella norma impugnata (art. 8, comma 4). Dal combinato disposto dei due commi sopra citati si ricava che nel territorio della Provincia di Bolzano è vietata l'estirpazione delle piante



parzialmente protette, tranne che alle persone appartenenti alle categorie di cui al successivo comma 4, le quali possono raccoglierte senza limitazioni; è invece consentita la raccolta illimitata di funghi alle stesse persone, fermo restando per tutti gli altri soggetti il limite di cui alla legge statale, che non risulta derogato, seppur con disciplina più stringente, da alcuna norma provinciale.

Non si può neppure accogliere l'ulteriore argomento difensivo della resistente, basato sull'evocazione degli artt. 42 e 44 Cost., giacché nella fattispecie non vengono in rilievo la tutela della proprietà ed i limiti alla stessa, ma la tutela dell'ambiente come bene comune, per la cui salvaguardia esistono regole generali inderogabili da tutti, proprietari dei fondi e non. La conservazione di determinate specie vegetali, su cui si basa l'equilibrio dell'ecosistema, non può essere subordinata alla soddisfazione di interessi particolari.

Per i motivi esposti, risulta violato il livello uniforme di tutela fissato dalla legge statale a protezione dell'ambiente e dell'ecosistema.

3.3. — Il ricorrente censura inoltre l'art. 11, commi 1 e 2, della medesima legge provinciale, che attribuisce al dirigente della Ripartizione provinciale Natura e paesaggio il potere di concedere deroghe ai divieti previsti a tutela delle specie animali integralmente protette.

La stessa disposizione censurata precisa, al comma 1, che il suo ambito di applicazione è quello delle «specie animali non soggette alle leggi provinciali sulla caccia e sulla pesca». Risalta in tal modo con chiarezza che la disciplina in questione esula, per sua stessa affermazione, dalla materia della caccia e della pesca, attribuita dallo statuto speciale alle Province autonome, e ricade quindi nell'ambito generale della «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale. Pertanto, la competenza generale del Ministero dell'ambiente a concedere le deroghe di cui sopra — stabilita dall'art. 11 del d.P.R. 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) — si estende a tutto il territorio nazionale, senza che per la Provincia di Bolzano possa essere invocato un titolo di competenza speciale.

Questa Corte ha peraltro precisato che la disciplina delle deroghe ai divieti imposti per la salvaguardia delle specie protette rientra tra gli standard uniformi e intangibili di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale (sentenza n. 387 del 2008). L'uniformità degli standard implica logicamente l'uniformità della loro applicazione, allo scopo di impedire che prassi amministrative diverse possano pregiudicare l'obiettivo della conservazione della fauna in modo equilibrato in tutto il territorio della Repubblica.

3.4. — Il ricorrente impugna anche l'art. 22, comma 6, della legge provinciale citata, che prevede un rapporto diretto tra la Provincia autonoma di Bolzano e la Commissione europea, riguardo alla comunicazione delle misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000, istituita dall'art. 4 della direttiva Habitat. L'art. 13 del d.P.R. n. 357 del 1997 individua nel Ministero dell'ambiente il soggetto tenuto a trasmettere le informazioni alla Commissione europea riguardo all'attuazione di tutti gli obiettivi fissati nella suddetta direttiva.

Occorre ricordare in proposito che questa Corte ha affermato che, nella materia *de qua*, il «potere di interloquire con la Commissione europea [...] spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 (che attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di rappresentare l'Italia presso gli organismi della Comunità europea in materia di ambiente e di patrimonio culturale), in base al principio sancito dai commi terzo e quinto dell'art. 117 della Costituzione, i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari. L'invocato art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 è pienamente ribadito dall'art. 5 della legge 5 giugno 2003 n. 131 [...], il quale conferma il principio di unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea» (sentenza n. 378 del 2007). La pronuncia ora citata concludeva nel senso che la Provincia autonoma di Trento non potesse «scrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere rapporti con l'Unione europea, prescindendo dalle leggi dello Stato». La medesima affermazione deve essere oggi ribadita a proposito della Provincia di Bolzano.

Non possono essere, al riguardo, condivise le argomentazioni della resistente, che, richiamando le sentenze n. 425 del 1999 e n. 378 del 2007, pretendono di affermare la competenza provinciale sulla base della cedevolezza dei regolamenti statali di attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza primaria delle Province autonome. Occorre precisare sul punto che la sentenza n. 378 del 2007 ha fatto riferimento ai principi generali dell'ordinamento, come già la sentenza n. 425 del 1999, per concludere che, ferma restando la cedevolezza di cui sopra, la previsione del potere diretto di interlocuzione attribuito alla Provincia viola tali principi e le norme fondamentali di riforma economico-sociale.

3.5. — È censurato infine l'art. 33, comma 3, della medesima legge provinciale, che introduce il comma 1-bis all'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della selvag-



gina e per l'esercizio della caccia). La disposizione citata ha per oggetto la disciplina del procedimento per l'abbattimento, all'interno delle oasi di protezione, di «determinate specie di cui all'art. 4, commi 1 e 2, per motivi biologici igienico sanitari e per prevenire danni alle colture agricole e forestali ed al patrimonio ittico».

Il ricorrente lamenta che, nel procedimento delineato dalla norma impugnata, l'abbattimento sia autorizzato previo parere dell'Osservatorio faunistico provinciale, anziché dell'Istituto nazionale della fauna selvatica, in difformità dalle previsioni contenute negli artt. 7 e 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), dettate a tutela della fauna selvatica, comprensiva delle specie elencate negli Allegati da II a IV della direttiva Habitat.

Sul presupposto che le specie animali cui si fa riferimento nella norma impugnata siano anche quelle indicate nella direttiva Habitat — dato riconosciuto dalla stessa difesa provinciale — si deve affermare che la Provincia non può procedere all'abbattimento di capi appartenenti a queste specie senza il previo parere dell'organo consultivo centrale, istituito dall'art. 7 della legge n. 157 del 1992. La norma contenuta nell'art. 19 di tale legge, secondo cui le Regioni provvedono al controllo della fauna selvatica, anche nelle zone in cui è vietata la caccia, e tale controllo è esercitato su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, detta uno standard di tutela uniforme necessaria ad assicurare l'effettività della protezione della fauna medesima su tutto il territorio nazionale, che lo Stato italiano è tenuto a garantire in ambito comunitario.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, 8, comma 4, 11, commi 1 e 2, 22, comma 6, 33, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0276

N. 152

Sentenza 18 - 21 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Contrasto alle frodi fiscali e finanziarie internazionali e nazionali - Ricorso della Regione Siciliana - Eccezioni inammissibilità della questione per omessa dimostrazione dell'esistenza di un effettivo *vulnus* al bilancio regionale derivante dalle disposizioni impuginate - Reiezione.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), artt. 1, comma 6, 2, commi 2-*octies* e 2-*undecies*, e 3, comma 2-*bis*.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, artt. 2 e 8.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Contrasto alle frodi fiscali e finanziarie internazionali e nazionali - Ricorso della Regione Siciliana - Preliminare valutazione circa la portata applicativa delle disposizioni denunciate - Insussistenza di clausola di salvaguardia - Applicabilità nei confronti della Regione ricorrente.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), artt. 1, comma 6, 2, commi 2-*octies* e 2-*undecies*, e 3, comma 2-*bis*.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, artt. 2 e 8.



Imposte e tasse - Finanza regionale - Specifica disciplina volta al recupero dei crediti d'imposta illegittimamente utilizzati con riserva all'erario dello Stato e definitiva acquisizione ad esso delle somme recuperate - Lesione dell'autonomia finanziaria garantita dalle norme statutarie - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), art. 1, comma 6.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, artt. 2 e 8.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Destinazione delle maggiori entrate derivanti dalla definizione agevolata delle controversie fra le società concessionarie del servizio nazionale della riscossione e l'amministrazione finanziaria a fondi erariali per specifiche finalità - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata acquisizione allo Stato di entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale siciliano in violazione delle disposizioni statutarie - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), art. 2, comma 2-*undecies*.
- D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Modalità di attuazione della riserva allo Stato delle maggiori entrate derivanti dalla definizione agevolata delle controversie fra le società ex concessionarie del servizio nazionale della riscossione e l'amministrazione finanziaria - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata lesione delle attribuzioni e dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana, con violazione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), art. 2, comma 2-*octies*.
- D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Destinazione del gettito derivante dalla definizione agevolata di specifiche controversie tributarie pendenti dinanzi alla Corte di cassazione a specifici fondi erariali per il finanziamento di missioni internazionali di pace - Violazione del principio statutario che riserva alla Regione Siciliana i tributi erariali riscossi nel territorio regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.l. 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), art. 3, comma 2-*bis*.
- D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 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 artt. 1, comma 6, 2, comma 2-*octies* e 2-*undecies*, e 3, comma 2-*bis*, del decreto legge 25 marzo 2010 n. 40, convertito con modificazioni in legge 22 maggio 2010 n. 73 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 23 luglio 2010, depositato in cancelleria il 29 luglio 2010 ed iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2010.

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il giudice relatore Giuseppe Tesauro;

Uditi gli avvocati Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso, depositato il 29 luglio 2010, la Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 2, commi 2-*octies* e 2-*undecies*, e 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 25 maggio 2010, n. 120, in riferimento agli artt. 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), agli artt. 2 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché al principio di leale collaborazione.

Secondo la ricorrente le citate disposizioni, applicabili anche alle Regioni ad autonomia speciale in quanto prive di una clausola di salvaguardia delle prerogative delle Regioni a statuto speciale, sarebbero lesive delle attribuzioni della Regione siciliana e dell'autonomia finanziaria della stessa quali risultano, appunto, dagli artt. 36 e 37 dello statuto speciale nonché dagli artt. 2 e 8 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965.

1.1. — In particolare, l'art. 1, comma 6, del citato d.l., nella parte in cui detta una disciplina specifica volta al recupero dei crediti d'imposta illegittimamente utilizzati, prevedendo una generica riserva all'erario dello Stato e la definitiva acquisizione ad esso di tutte le somme in tal modo recuperate, violerebbe – ad avviso della Regione – l'autonomia finanziaria regionale ed in specie il principio posto all'art. 2 delle norme di attuazione statutaria, secondo il quale spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio, dirette o indirette, comunque denominate, con esclusione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

La norma censurata, infatti, non configurerebbe né una imposta di nuova istituzione, né una entrata derivante dall'aumento di aliquota di un'imposta preesistente.

1.2. — Analoghe censure vengono proposte nei confronti dell'art. 2, comma 2-*undecies*, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui stabilisce che il gettito delle maggiori entrate derivanti dalla definizione agevolata delle controversie di cui ai commi da 2-*septies* a 2-*decies* del medesimo art. 2 fra le società ex concessionarie del servizio nazionale della riscossione e l'amministrazione finanziaria, pendenti alla data di conversione del citato d.l. e relative alle attività svolte, fino al 30 giugno 1999, nell'esercizio in concessione del servizio di riscossione, affluisca, nel medesimo anno ed entro il limite di 17 milioni di euro, al fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze per il finanziamento della partecipazione italiana a missioni internazionali di pace, nel limite di 3 milioni di euro, copra gli oneri derivanti dal comma 4-*quinquies* del medesimo articolo (misure di sostegno ed incentivazione in favore del settore tessile e dell'abbigliamento), e che la residua parte del gettito venga destinata, nel medesimo anno ed in varie percentuali, al fondo per il finanziamento delle spese di partecipazione dell'Italia a missioni di pace, ad interventi a favore del settore tessile ed a misure di sostegno dell'editoria.

La richiamata previsione, che non introdurrebbe entrate nuove ma inciderebbe su fattispecie già oggetto di tassazione, determinerebbe la destinazione allo Stato per specifiche finalità del gettito di imposte spettanti alla Regione, senza considerare le riconosciute spettanze della Regione siciliana sul gettito in questione, relativo a quanto riscosso sul proprio territorio.

Quanto, poi, all'art. 2, comma 2-*octies*, del d.l. in esame, che reca la disciplina delle modalità di attuazione della disposta riserva all'erario statale del maggior gettito derivante dalla definizione agevolata delle controversie di cui ai commi da 2-*septies* a 2-*decies* del medesimo art. 2, la ricorrente ne sostiene, in via subordinata, l'illegittimità costituzionale nella parte in cui, stabilendo che tale riserva si realizza mediante versamento di un importo pari ad una percentuale delle somme dovute in base alla sentenza impugnata o all'ultimo atto amministrativo o all'atto di citazione, individuata mediante l'adozione di un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, ometterebbe di prevedere qualsiasi partecipazione della Regione siciliana al procedimento finalizzato all'adozione del decreto in questione, in violazione dell'art. 36 dello statuto e del principio di leale collaborazione, secondo il costante insegnamento di questa Corte.

1.3. — È impugnato, infine, l'art. 3, comma 2-*bis*, del d.l. n. 40 del 2010 nella parte in cui prevede: a) la definizione agevolata di tutte le controversie tributarie indicate alla lettera b), della medesima disposizione, pendenti dinanzi alla Corte di cassazione, mediante il pagamento di un importo pari al 5 per cento del valore della controversia e la contestuale rinuncia ad ogni eventuale pretesa di equa riparazione; b) che le maggiori entrate così acquisite affluiscono



al fondo di cui all'art. 7-*quinquies* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, per essere destinate alle esigenze di finanziamento delle missioni internazionali di pace.

Anche tale previsione, oltre ad arrecare un pregiudizio economico alla Regione, violerebbe le attribuzioni finanziarie di quest'ultima, determinando una sostituzione di una entrata spettante alla Regione, con un'altra, neppure nuova, assegnata allo Stato per proprie e preesistenti finalità, senza considerare le riconosciute spettanze della Regione siciliana sul gettito in questione, relativo a quanto riscosso sul proprio territorio.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate le questioni sollevate con il ricorso della Regione siciliana.

Il resistente sostiene, in via preliminare, che, premesso che lo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia tributaria, ben può disporre in merito alla disciplina di tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito è di spettanza regionale, a condizione che non sia alterato il rapporto tra i complessivi bisogni regionali ed i mezzi finanziari per farvi fronte, il ricorso sarebbe, ancor prima che infondato nel merito, inammissibile, tenuto conto che la Regione siciliana non avrebbe allegato e dimostrato l'esistenza di un effettivo *vulnus* al bilancio regionale.

Nel merito, poi, in particolare, a proposito delle censure relative all'art. 1, comma 6, del d.l. n. 40 del 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che l'utilizzazione dei crediti d'imposta in compensazione non determinerebbe minori entrate per gli enti percettori (Stato, Regioni, enti locali), in quanto le somme ad essi spettanti verrebbero riversate al lordo delle compensazioni esercitate, utilizzando, a copertura delle minori entrate, solo i fondi messi a disposizione dallo Stato. La riserva allo Stato delle somme così recuperate sarebbe, pertanto, pienamente legittima.

Quanto, invece, alle disposizioni recate dagli artt. 2 e 3, concernenti la definizione delle controversie tributarie questa Corte avrebbe già osservato che tali istituti deflattivi, pur potendo comportare una diminuzione di gettito a favore degli enti territoriali, non risultano tali da compromettere la complessiva capacità finanziaria delle Regioni in relazione ai loro compiti.

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

Considerato in diritto

1. — La Regione siciliana dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 2, commi 2-*octies* e 2-*undecies*, 3, comma 2-*bis*, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, con legge 22 maggio 2010, n. 73, (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori). La ricorrente assume che le citate disposizioni, prive di una clausola di salvaguardia delle prerogative delle Regioni a statuto speciale e quindi applicabili anche a queste ultime, sarebbero lesive delle attribuzioni della Regione siciliana e dell'autonomia finanziaria della stessa, quali risultano dagli artt. 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e dagli artt. 2 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché del principio di leale collaborazione.

2. — In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri sull'assunto che la Regione siciliana non avrebbe dimostrato, come avrebbe dovuto, l'esistenza di un effettivo *vulnus* al bilancio regionale derivante dalle disposizioni impugnate. Il resistente precisa, infatti, che lo Stato ha competenza esclusiva in tema di disciplina di tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito è di spettanza regionale, e che l'unico vincolo su di esso gravante è che non sia alterato il rapporto tra i complessivi bisogni regionali ed i mezzi finanziari per farvi fronte.

2.1. — La predetta eccezione, peraltro formulata genericamente, è priva di fondamento.

Quel che si contesta nella specie non è l'intervento del legislatore statale sui tributi propri, quanto la violazione del principio di spettanza alla Regione dei tributi erariali riscossi nel territorio della Regione di cui all'art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. 1965, n. 1074 che costituirebbe, di per sé, vizio di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, nella parte in cui stabiliscono la destinazione esclusiva all'erario statale del maggior gettito che



si pretende derivi da tributi erariali riscossi nel territorio regionale, senza che sia necessario dimostrare alcun *vulnus* effettivo al bilancio regionale.

3. — Ancora in linea preliminare, occorre affermare che, posto che il d.l. in esame non contiene alcuna formula che possa configurarsi quale clausola di salvaguardia delle attribuzioni delle Regioni ad autonomia speciale, deve ritenersi che le disposizioni impugnate siano applicabili anche nella Regione siciliana.

4. — Nel merito, è impugnato, in primo luogo, l'art. 1, comma 6, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui detta una disciplina specifica volta al recupero dei crediti d'imposta illegittimamente utilizzati, prevedendo una generica riserva all'erario dello Stato e la definitiva acquisizione ad esso di tutte le somme in tal modo recuperate. Così disponendo, la norma censurata, che non configurerebbe né una imposta di nuova istituzione, né una entrata derivante dall'aumento di aliquota di un'imposta preesistente, sarebbe lesiva dell'autonomia finanziaria regionale garantita dagli artt. 36 e 37 dello statuto ed in specie del principio posto all'art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965. Secondo tale principio, infatti, spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio, dirette o indirette, comunque denominate, con esclusione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

4.1. — La questione è fondata.

La disposizione in esame, nel primo periodo del comma 6, stabilisce che, «al fine di contrastare fenomeni di utilizzo illegittimo dei crediti d'imposta e per accelerare le procedure di recupero nei casi di utilizzo illegittimo dei crediti d'imposta agevolativi, la cui fruizione è autorizzata da amministrazioni ed enti pubblici anche territoriali, l'Agenzia delle entrate trasmette a tali amministrazioni ed enti, tenuti al detto recupero, entro i termini e secondo le modalità telematiche stabiliti con provvedimenti dirigenziali generali adottati d'intesa, i dati relativi ai predetti crediti utilizzati in diminuzione delle imposte dovute, nonché ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241»; nel secondo periodo, dispone che «le somme recuperate sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario».

Essa è essenzialmente finalizzata a garantire un più efficace contrasto agli indebiti utilizzi dei crediti d'imposta e ad agevolarne il recupero, mediante l'introduzione dell'obbligo, a carico dell'Agenzia delle entrate, della trasmissione dei dati relativi ai crediti d'imposta alle indicate amministrazioni ed enti, anche territoriali, tenuti al detto recupero.

Il credito di imposta, stabilito dal legislatore statale in relazione a propri tributi, rientra fra le agevolazioni fiscali ed è effettuato attraverso la compensazione dello stesso con altre somme dovute a titolo di imposte, tasse, tributi o contributi erariali, in linea con quanto stabilito dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni).

La sua previsione in ordine a tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale incide anche sulla Regione siciliana, in base al principio stabilito dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo il quale spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. La Regione, infatti, proprio in base al richiamato principio, deve sopportare il costo del credito d'imposta, sia pure limitatamente all'importo di cui godono i contribuenti residenti nel suo territorio.

In tale caso, ove si tratti di crediti d'imposta illegittimamente impiegati, di cui la norma in esame intende agevolare il recupero, è alla Regione siciliana – alla quale l'Agenzia delle entrate deve trasmettere i dati inerenti appunto ai crediti d'imposta relativi a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi sul territorio regionale – che spetta, non solo provvedere al detto recupero, ma anche acquisire il gettito da esso derivante, posto che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto (al di fuori dei casi nei quali è concesso il credito d'imposta), che compete alla Regione sulla base e nei limiti dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

È pertanto costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta «sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario», anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana.

5. — È altresì censurato l'art. 2, comma 2-*undecies*, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui, senza introdurre entrate nuove ma incidendo su fattispecie già oggetto di tassazione, stabilisce che il gettito delle maggiori entrate derivanti dalla definizione agevolata delle controversie di cui ai commi da 2-*septies* a 2-*decies* del medesimo art. 2, venga destinato in via esclusiva a fondi erariali per specifiche finalità, senza considerare le riconosciute spettanze della Regione siciliana sul gettito in questione, relativo a quanto riscosso sul proprio territorio.



5.1. — La questione non è fondata.

Oggetto della definizione agevolata di cui all'art. 2, comma 2-*septies*, sono solo le controversie fra le società ex concessionarie del servizio nazionale della riscossione (le cui quote sono state acquisite da Equitalia a seguito della riforma del sistema della riscossione) e l'amministrazione finanziaria, precisamente individuate dal medesimo art. 2, comma 2-*septies*. Tali controversie devono essere «pendenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e relative alle attività svolte, fino al 30 giugno 1999, [...] nell'esercizio in concessione del servizio di riscossione» (così il comma 2-*septies*).

Il riferimento alle attività svolte dalle società ex concessionarie del servizio nazionale di riscossione e soprattutto la precisa individuazione delle controversie, in relazione alle quali è possibile la definizione agevolata, dimostra che il gettito delle entrate derivanti dalla eventuale definizione agevolata delle stesse è del tutto svincolato dal presupposto della riscossione, nel territorio regionale, di un tributo erariale.

Dette controversie, infatti, attengono o alla contestazione di pretese risarcitorie recate da inviti a dedurre nell'ambito di giudizi di responsabilità contabile (art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"), o alla contestazione di atti di citazione che introducono giudizi di responsabilità contabile o ancora alla richiesta, rivolta dalle predette ex concessionarie all'amministrazione finanziaria, di rimborso o di discarico di quote di tributi, anticipate all'erario e poi rivelatesi inesigibili (artt. 83 e 90 del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43). Si tratta, comunque, di casi tutti di controversie che, pur diverse, non attengono a questioni inerenti alla riscossione di un tributo erariale.

È, pertanto, priva di fondamento, nella specie, la pretesa violazione del principio stabilito dall'art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto quest'ultimo attiene esclusivamente alle «entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale siciliano, dirette o indirette, comunque denominate».

6. — Viene, poi, proposta, in via subordinata, una ulteriore censura nei confronti dell'art. 2, comma 2-*octies*, che reca la disciplina delle modalità di attuazione della disposta riserva all'erario statale del maggior gettito derivante dalla definizione agevolata delle controversie di cui ai commi da 2-*septies* a 2-*decies* del medesimo art. 2. La ricorrente, infatti, sostiene che la previsione ivi contenuta della determinazione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze della percentuale delle somme dovute in base alla sentenza impugnata o all'ultimo atto amministrativo o all'atto di citazione, sulla cui base è individuata la somma da versare all'erario per la definizione agevolata delle controversie fra società ex concessionarie del servizio di riscossione nazionale dei tributi ed erario di cui all'art. 2, comma 2-*septies*, violi in particolare il principio di leale collaborazione, in quanto ometterebbe di prevedere qualsiasi forma di partecipazione della Regione siciliana al procedimento finalizzato all'adozione del decreto in questione.

6.1. — La questione non è fondata.

L'attuazione del principio di leale collaborazione è richiesta dalle norme statutarie e di attuazione, secondo le indicazioni della giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 133 del 2002, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000), in quei casi nei quali vengano dal legislatore statale individuate «nuove entrate tributarie» alle quali sia apposta la «clausola di riserva all'erario» e risulti, tuttavia, complessa la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme, anche con riferimento alla distinzione fra gettito derivante dalle «nuove entrate tributarie» e gettito derivante dalle «vecchie» entrate tributarie riscosse sul territorio regionale.

Nella specie, come si è già affermato al punto 5.1., il gettito delle entrate derivanti dalla eventuale definizione agevolata delle richiamate controversie è del tutto svincolato dal presupposto della riscossione, nel territorio regionale, di un tributo erariale. Posto, quindi, che non si tratta di entrate tributarie, né nuove, né preesistenti, non sussiste la pretesa violazione dell'art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto quest'ultimo attiene esclusivamente alle «entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale siciliano, dirette o indirette, comunque denominate».

7. — È, infine, impugnato l'art. 3, comma 2-*bis*, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui, prevedendo la definizione agevolata di tutte le controversie tributarie indicate, in specie, alla lettera *b*), stabilisce che le maggiori entrate così acquisite affluiscono al fondo erariale di cui all'art. 7-*quinquies* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, per essere destinate alle esigenze di finanziamento delle missioni internazionali di pace.

Tale norma, così statuendo, oltre ad arrecare un pregiudizio economico alla Regione, violerebbe le attribuzioni finanziarie di quest'ultima, determinando una sostituzione di una entrata spettante alla Regione, con un'altra, neppure nuova, assegnata allo Stato per proprie e preesistenti finalità, senza considerare le riconosciute spettanze della Regione siciliana sul gettito in questione, relativo a quanto riscosso sul proprio territorio.



7.1. — La questione è fondata.

L'art. 3, comma 2-bis, del d.l. n. 40 del 2010 disciplina la definizione agevolata delle «controversie tributarie pendenti dinanzi alla Corte di cassazione», «che originano da ricorsi iscritti a ruolo nel primo grado, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, da oltre dieci anni, per le quali risulti soccombente l'Amministrazione finanziaria dello Stato nei primi due gradi di giudizio», prevedendone l'estinzione con il pagamento di un importo pari al 5 per cento del valore della relativa controversia e contestuale rinuncia ad ogni eventuale pretesa di equa riparazione.

Tale previsione, pertanto, ha ad oggetto proprio quelle controversie, espressamente qualificate come tributarie, che scaturiscono da contestazioni inerenti alla riscossione dei tributi erariali, anche di quelli che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale siciliano. Si tratta, pertanto, di controversie che trovano il loro presupposto nell'esistenza di un rapporto tributario e la cui definizione delinea una agevolazione in ordine a tributi preesistenti. La previsione di una simile agevolazione fiscale, con riferimento ai tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano, incide, pertanto, inevitabilmente sulle finanze regionali siciliane, che ne subiscono le conseguenze proprio in base al principio stabilito dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo il quale spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate.

Pertanto, la previsione della esclusiva destinazione a fondi erariali del gettito derivante dalla definizione agevolata di tali controversie inerenti alla contestazione di tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 2 delle norme di attuazione, non potendo peraltro neppure ritenersi che le entrate derivanti dalla richiamata definizione agevolata delle controversie tributarie siano «entrate nuove».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta «sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario», anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui stabilisce che «le maggiori entrate derivanti dal presente comma» «affluiscono al fondo di cui all'articolo 7-quinquies, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, per essere destinate alle esigenze di finanziamento delle missioni internazionali di pace» anche con riferimento a controversie inerenti a tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-undecies, del d.l. n. 40 del 2010, proposta, in riferimento agli artt. 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e degli artt. 2 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-octies del d.l. n. 40 del 2010, proposta, in riferimento all'art. 36 del r.d. lgs. n. 455 del 1946 ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 153

Sentenza 18 - 21 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Spettacolo - Decreti ministeriali per la rideterminazione dei criteri per l'erogazione e la liquidazione dei contributi allo spettacolo dal vivo - Ricorso della Regione Toscana - Modificazione in sede di conversione della disposizione denunciata, *medio tempore* non attuata - Cessazione della materia del contendere.

- D.l. 30 aprile 2010, n. 64, art. 4.
- Costituzione, artt. 117, terzo e sesto comma, 118, primo comma, e 120.

Spettacolo - Revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico sinfoniche - Ricorso della Regione Toscana - Modificazione in sede di conversione della disposizione denunciata - Eccezione cessazione della materia del contendere - Reiezione - Trasferimento della questione sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione.

- D.l. 30 aprile 2010, n. 64, art. 1, modificato dalla legge di conversione 29 giugno 2010, n. 100.
- Costituzione, artt. 117, terzo e sesto comma, 118, primo comma, e 120.

Spettacolo - Revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico sinfoniche - Ricorso della Regione Toscana - Eccezione inammissibilità della questione per formulazione della generica questione - Reiezione.

- D.l. 30 aprile 2010, n. 64, art. 1, modificato dalla legge di conversione 29 giugno 2010, n. 100.
- Costituzione, artt. 117, terzo e sesto comma, 118, primo comma, e 120.

Spettacolo - Revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico sinfoniche - Ricorso della Regione Toscana - Ritenuta violazione ad opera di disciplina statale di dettaglio della competenza legislativa concorrente delle Regioni nella materia "promozione e organizzazione di attività culturali", nonché della correlativa potestà regolamentare e amministrativa regionale e del principio di leale collaborazione - Riconducibilità della disciplina denunciata alle materie di competenza esclusiva dello Stato "ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali" e dell'"ordinamento civile", con rispetto delle esigenze partecipative regionali - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 30 aprile 2010, n. 64, art. 1, modificato dalla legge di conversione 29 giugno 2010, n. 100.
- Costituzione, artt. 117, terzo e sesto comma, 118, primo comma, e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali), promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 28 giugno 2010, depositato in cancelleria il 1° luglio 2010 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2010.

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 28 giugno 2010, depositato il 1° luglio 2010 ed iscritto al n. 84 del ruolo ricorsi dell'anno 2010, la Regione Toscana, rappresentata e difesa dalla propria Avvocatura, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e sesto, 118, primo comma, e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali).

1.1. — In particolare: l'art. 1 stabilisce che, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge, il Governo, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, adotta uno o più regolamenti per la revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367 (Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato), e successive modificazioni, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310 (Costituzione della «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari», con sede in Bari, nonché disposizioni in materia di pubblici spettacoli, fondazioni lirico-sinfoniche e attività culturali), anche modificando le disposizioni legislative vigenti, attenendosi ai criteri ivi prescritti. È, inoltre, previsto che sullo schema di regolamento è acquisito il parere, tra gli altri, della Conferenza unificata di cui all'art. 8 della legge — *rectius* decreto legislativo — 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), parere che dev'essere espresso entro il termine di trenta giorni dalla ricezione del predetto schema, decorso il quale il regolamento è comunque emanato; l'art. 4 dispone che il Ministro per i beni e le attività culturali ridetermina, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, i criteri per l'erogazione dei contributi allo spettacolo dal vivo, nonché le modalità per la loro liquidazione e anticipazione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 3, della legge 15 novembre 2005, n. 239 (Disposizioni in materia di spettacolo), e con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2011. I criteri di assegnazione tengono conto dei livelli quantitativi e della importanza culturale della produzione svolta, della regolarità gestionale degli organismi, nonché degli indici di affluenza del pubblico e sono riferiti ad attività già svolte e rendicontate. È, inoltre, previsto che dall'anno 2010 il Ministero per i beni e le attività culturali può liquidare anticipazioni sui contributi ancora da erogare, fino all'ottanta per cento dell'ultimo contributo assegnato, secondo i criteri e le modalità previsti dai decreti ministeriali vigenti in tale ambito.



1.2. — La ricorrente, premesso che le succitate disposizioni contengono norme in materia di spettacolo, richiama, anzitutto, l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 285 del 2005, secondo cui la materia dello spettacolo è sicuramente riconducibile alla «promozione e organizzazione di attività culturali» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che riguarda «tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo» (in tal senso, anche la sentenza n. 255 del 2004). Cosicché, trattandosi di materia di competenza legislativa ripartita fra Stato e Regione, «di norma la legislazione statale dovrebbe limitarsi a definire i soli principi fondamentali della materia, mentre le funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite normalmente ai livelli di governo sub-statali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza indicati nell'art. 118 Cost. La disciplina in esame (*rectius* d.lgs. n. 28 del 2004), invece, appare essenzialmente caratterizzata, sul piano legislativo, da una normativa completa ed autoapplicativa, senza distinzione fra principi e dettagli, e, sul piano amministrativo, da un modello di gestione accentuatamente statalistico ed essenzialmente fondato su poteri ministeriali, con una presenza del tutto marginale di rappresentanti delle autonomie territoriali. Tutto ciò parrebbe contrastante non solo con l'art. 117, terzo comma, Cost. ma anche con il primo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che, ove si fosse voluto intervenire in questa particolare materia mediante una «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni amministrative da parte dello Stato, ciò avrebbe richiesto, ormai per consolidata giurisprudenza di questa Corte, quanto meno «una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003; ma analogamente *cfi*: anche sentenze n. 242 del 2005, n. 255 e n. 6 del 2004)».

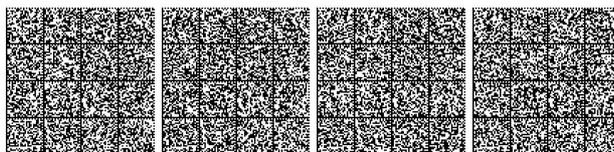
Di conseguenza, la Corte costituzionale ha ritenuto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (di seguito: Conferenza Stato-Regioni), tutti quei numerosi poteri di tipo normativo o programmatico, caratteristici del nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche, che nel decreto legislativo impugnato erano invece riservati solo ad organi statali, così da recuperare alle regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche.

La ricorrente osserva che le norme impugnate non risultano conformi all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con la pronuncia sopra menzionata e sarebbero, quindi, lesive delle competenze regionali.

1.3. — L'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010 riguarda la disciplina in materia di riordino del settore lirico-sinfonico. In particolare, come visto, la norma prevede l'emanazione di uno o più regolamenti ministeriali per la revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al d.lgs. n. 367 del 1996 e alla legge n. 310 del 2003. Si tratta di quegli enti di prioritario interesse nazionale operanti nel settore musicale per i quali, in base alle su citate normative, è stata prevista la trasformazione in fondazioni di diritto privato.

L'art. 1 del decreto-legge in esame prevede che i suddetti regolamenti siano adottati, solo, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Inoltre, ai sensi della disposizione in esame, i regolamenti dovranno seguire i criteri ivi stabiliti, ossia: «a) razionalizzazione dell'organizzazione e del funzionamento sulla base dei principi di efficienza, corretta gestione, economicità ed imprenditorialità, anche al fine di favorire l'intervento di soggetti pubblici e privati nelle fondazioni; b) individuazione degli indirizzi ai quali dovranno informarsi le decisioni attribuite alla autonomia statutaria di ciascuna fondazione, con particolare riferimento alla composizione degli organi, alla gestione e al controllo dell'attività, nonché alla partecipazione di privati finanziatori nel rispetto dell'autonomia e delle finalità culturali della fondazione; lo statuto di ciascuna fondazione e le relative modificazioni sono approvati dal Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; c) previsione di forme adeguate di vigilanza sulla gestione economico-finanziaria della fondazione; d) incentivazione del miglioramento dei risultati della gestione attraverso la rideterminazione dei criteri di ripartizione del contributo statale; e) disciplina organica del sistema di contrattazione collettiva; f) eventuale previsione di forme organizzative speciali per le fondazioni lirico-sinfoniche in relazione alla loro peculiarità, alla loro assoluta rilevanza internazionale, alle loro eccezionali capacità produttive, per rilevanti ricavi propri o per il significativo e continuativo apporto finanziario di soggetti privati, con attribuzione al Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del potere di approvazione dello statuto e delle relative modifiche. Lo statuto di ciascuna delle predette fondazioni prevede, tra l'altro, che i componenti del consiglio di amministrazione siano, di regola, nominati in proporzione al finanziamento alla gestione e che l'erogazione del contributo statale avvenga sulla base di programmi di attività triennali in ragione di una percentuale minima prestabilita a valere sul Fondo unico dello spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, con verifica successiva dei programmi da parte del Ministero per i beni e le attività culturali. Il Ministero dell'economia e delle finanze è sentito per le materie di sua specifica competenza».



Ad avviso della Regione Toscana, la materia disciplinata dalla disposizione in esame incide prevalentemente sulla materia dello spettacolo, la quale — secondo la richiamata pronuncia della Corte costituzionale n. 285 del 2005 — dev'essere ricondotta alla materia «promozione e organizzazione di attività culturali», oggetto di potestà legislativa concorrente delle regioni ex art. 117, terzo comma, Cost. Per contro, a seguito del d.lgs. n. 367 del 1996, gli enti lirico sinfonici non potrebbero essere più qualificati come enti nazionali, avendo assunto la veste giuridica formale delle fondazioni di diritto privato e restando così sottratti alla disciplina relativa all'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera g), Cost.

Neppure potrebbe venire in rilievo, ai fini in esame, la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto, alla luce della giurisprudenza amministrativa formata in materia, le fondazioni liriche, seppur trasformate in fondazioni di diritto privato, rientrerebbero a pieno titolo fra gli organismi di diritto pubblico, essendo «[...] sottoposti al controllo della Corte dei conti, finanziati in massima parte con risorse pubbliche e quindi assoggettate ad una normativa speciale di gran lunga più penetrante di quella stabilita in via generale dell'art. 25 del codice civile. I fondatori necessari dei teatri, del resto, sono lo Stato, le Regioni ed i comuni e i presidenti degli stessi sono i sindaci delle città ospitanti, tenuti a rimettere anche al Ministero dell'economia e delle finanze le risultanze del proprio operato» (cfr. T.A.R. Liguria, sez. II, 18 febbraio 2009, n. 230; nello stesso senso T.A.R. Sicilia, sez. II, 16 maggio 2002, n. 1281). Inoltre, in merito alla natura e alla collocazione sistematica della Fondazione Teatro Lirico di Cagliari, costituita a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 367 del 1996, il disegno del legislatore sarebbe stato quello di operare una peculiare privatizzazione del settore, trasformando in fondazioni gli enti in precedenza deputati alla cura degli interessi propri della musica, ma senza privarli di tutte le preesistenti funzioni di carattere pubblicistico, tenuto conto delle indubbie ricadute di carattere pubblicistico degli specifici interessi affidati alle loro cure. La scelta del legislatore, insomma, sarebbe stata quella di «modificare i preesistenti moduli operativi, seppur sostituendo ai soggetti gestori di tipo tradizionale (enti pubblici in senso stretto) fondazioni di diritto privato [...] espressione della tendenza, da tempo emersa nella prassi legislativa, ad una spiccata eterogeneità dei moduli organizzativi e di azione della pubblica amministrazione, che in dottrina e giurisprudenza ha persino dato vita ad una nuova ed aperta nozione di “ente pubblico”, capace di comprendere anche figure soggettive formalmente privatistiche. [...] infatti, la fondazione gestisce interessi pubblici o, comunque, di pubblica rilevanza, se ad essa partecipano necessariamente (anche mediante rilevanti contributi di carattere finanziario) enti pubblici (tra i quali la Regione)» (cfr. T.A.R. Cagliari, sez. II, 23 maggio 2008, n. 1051).

Pertanto, la disciplina dettata dalla norma impugnata esulerebbe dalla materia dell'ordinamento civile, perché le fondazioni in esame, organismi di diritto pubblico con organi gestionali caratterizzati dalla compresenza delle Regioni, opererebbero in una materia — «promozione ed organizzazione di attività culturali» — affidata alla potestà legislativa concorrente, da esercitare nell'ambito dei principi dettati dallo Stato.

Inoltre, la ricorrente denuncia il contrasto dell'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010 con l'affermazione — contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2004 — secondo cui le attività culturali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, in quanto la norma impugnata non si limita a dettare principi al legislatore regionale, ma stabilisce la revisione della normativa in base a precisi criteri direttivi. Il legislatore statale sarebbe, quindi, intervenuto, del tutto illegittimamente, con una normativa puntuale, di dettaglio, esaustiva, senza lasciare alcuno spazio al legislatore regionale, ciò in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Sarebbe lesa, altresì, l'art. 117, sesto comma, Cost., ai sensi del quale il regolamento statale è ammesso esclusivamente nelle materie in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva. Diversamente, nel caso in esame, verrebbe in questione la materia «promozione e organizzazione di attività culturali», affidata alla potestà concorrente regionale. Ne discenderebbe l'inammissibilità del ricorso alla fonte regolamentare statale.

In ogni caso, la norma violerebbe l'art. 118 Cost. ed il principio della leale cooperazione tra Stato e Regione, prevedendo che il regolamento sia adottato solo previo parere della Conferenza unificata e che questo possa essere superato ove non intervenga entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di regolamento. Secondo quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 285 del 2005, l'interferenza della normativa in esame con le competenze regionali in materia di promozione e organizzazione di attività culturali, a potestà legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., avrebbe, invece, imposto l'intesa con la Conferenza medesima, in luogo del parere da rilasciare, oltre tutto, in un termine palesemente insufficiente.

La norma impugnata, in conclusione, sarebbe illegittima per contrasto con gli artt. 117, commi terzo e sesto, e 118 Cost., nonché per violazione del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.



1.4. — L'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010 prevede che il Ministro per i beni e le attività culturali ridetermini i criteri per l'erogazione e la liquidazione dei contributi allo spettacolo dal vivo. A tal fine, la norma richiama le procedure previste dall'art. 1, comma 3, della legge n. 239 del 2005, la quale stabilisce, per quanto qui rileva, che i decreti ministeriali concernenti i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo dal vivo vengano sì adottati d'intesa con la Conferenza unificata, ma che, tuttavia, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa (entro sessanta giorni dalla data della loro trasmissione alla Conferenza unificata da parte del Ministro), tali decreti possano essere adottati comunque.

Secondo la Regione Toscana, tale intesa non può essere considerata effettiva, in quanto superabile in mancanza di codecisione entro il termine di sessanta giorni, ciò, peraltro, senza neppure distinguere tra inerzia della Conferenza unificata e dissenso espresso. Sarebbe, così, violato il principio, più volte affermato dalla Corte costituzionale, per cui, quando lo Stato decide di allocare al livello centrale la titolarità di funzioni, dettando quindi anche la relativa disciplina legislativa incidente in ambiti rientranti nella competenza regionale, dev'essere prevista l'intesa con la Conferenza unificata e/o con le Regioni, a salvaguardia delle loro attribuzioni costituzionalmente previste (in tal senso, sentenze n. 303 del 2003, n. 6 del 2004 e n. 383 del 2005). Principio ulteriormente ribadito anche con specifico riferimento alla materia dello spettacolo (sentenza n. 285 del 2005).

Dunque, la norma in esame, con la prevista attivazione del potere sostitutivo al mancato raggiungimento dell'intesa, e così con la conclusione unilaterale del procedimento da parte dello Stato, si porrebbe in netto contrasto con il suddetto orientamento della Corte costituzionale, violando gli artt. 117 e 118 Cost., perché le competenze regionali non troverebbero espressione in quel punto di equilibrio rappresentato dall'intesa forte.

Inoltre, l'attivazione di tale potere sostitutivo, indifferentemente a fronte sia dell'inerzia, sia del mancato raggiungimento dell'intesa per espresso articolato dissenso, declasserebbe l'intesa stessa in un parere non vincolante, non compatibile con l'assetto costituzionale delle competenze e con il principio di leale collaborazione, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 303 del 2003 e n. 285 del 2005).

In ultima analisi, la ricorrente stigmatizza che il legislatore statale non abbia previsto criteri direttivi volti a garantire il carattere «forte» dell'intesa, necessario per il rispetto delle competenze costituzionali di tutti gli enti di governo coinvolti. Con specifico riferimento alla rilevata violazione dell'art. 120 Cost., evidenzia ulteriormente doversi escludere che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non potrebbe mai strutturalmente ridursi ad esercizio di un potere unilaterale.

In definitiva, la disposizione di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010 sarebbe illegittima per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., anche per la lesione del principio della leale collaborazione.

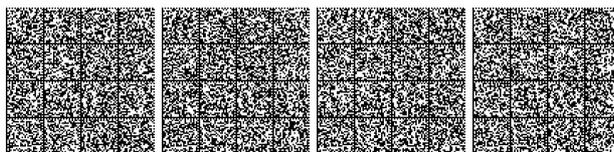
La Regione Toscana confida, quindi, che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del decreto-legge n. 64 del 2010, per violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost., anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale ed ha chiesto che le questioni promosse con il ricorso della Regione Toscana siano dichiarate inammissibili o infondate.

Premette la difesa dello Stato che con il decreto-legge n. 64 del 2010 il Governo ha avuto come obiettivo primario quello di porre in essere un primo, immediato ed urgente, rimedio all'attuale stato di crisi in cui versano molte delle quattordici fondazioni lirico-sinfoniche del nostro Paese (Teatro Comunale di Bologna, Teatro Maggio Musicale Fiorentino, Teatro Carlo Felice di Genova, Teatro alla Scala di Milano, Teatro San Carlo di Napoli, Teatro Massimo di Palermo, Teatro dell'Opera di Roma, Teatro Regio di Torino, Teatro Lirico G. Verdi di Trieste, Teatro La Fenice di Venezia, Arena di Verona, Accademia Nazionale di Santa Cecilia di Roma, Teatro Lirico di Cagliari ed infine il Teatro Petruzzelli di Bari). Tutto ciò al fine di coniugare, principalmente, due esigenze: da un lato, consentire ai predetti enti lirici, operanti a livello nazionale, di poter realizzare economie di spesa, con una più razionale allocazione delle risorse disponibili; dall'altro, valorizzare la professionalità del personale dipendente, mantenendo elevato il livello delle produzioni offerte al pubblico sia in Italia sia all'estero.

La difficile situazione economico-gestionale dovrebbe essere fatta risalire in gran parte alle consistenti spese di mantenimento di tali enti e, segnatamente, alle ingenti spese sostenute per il personale dipendente, di valore economico di fatto superiore all'ammontare complessivo del finanziamento statale.

2.1. — Al primo motivo di censura, proposto contro l'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010 nella parte in cui prevede che gli atti (regolamentari) ivi indicati siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, la difesa dello Stato oppone che le fondazioni lirico-sinfoniche interessate dall'intervento normativo in oggetto derivano dalla trasformazione in soggetti di diritto privato — avvenuta con il decreto-legge 24 novembre 2000, n. 345 (Disposizioni urgenti in tema di fondazioni lirico-sinfoniche), convertito dalla legge 26 gennaio 2001, n. 6 —, degli enti di prioritaria



rio interesse nazionale operanti nel settore musicale previsti e disciplinati dalla legge 14 agosto 1967, n. 800 (Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali); legge tuttora vigente.

Queste fondazioni, nonostante la privatizzazione, sarebbero ancor oggi, a tutti gli effetti, organismi a rilevanza pubblica, come dimostrato dai seguenti indici di pubblicità delle loro funzioni: *a)* persistente perseguimento di una funzione pubblicistica d'interesse nazionale in campo musicale; *b)* finanziamento in misura quasi totalitaria da parte dello Stato; *c)* sottoposizione al controllo sulla gestione finanziaria della Corte dei conti; *d)* vincolatività nei loro confronti della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici.

In tal senso, la disposizione normativa oggetto di censura, concernente le modalità di adozione dei regolamenti di delegificazione destinati a riformare l'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni liriche, troverebbe copertura costituzionale nell'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, tenuto conto della percorribilità di un'interpretazione adeguata al dettato costituzionale «in relazione anche [...] alla evoluzione subita [...] dalla stessa nozione di ente pubblico» (sentenza della Corte costituzionale n. 466 del 1993) e della natura speciale di tali soggetti desumibile sia dalla costituzione, sia dalla struttura e dalla gestione, con previsione di norme particolari, differenziate da quelle proprie del regime tipico dei soggetti privati (sentenze n. 29 del 2006 e n. 59 del 2000).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il regime giuridico speciale ascrivibile alle fondazioni liriche privatizzate risulta, anzitutto, dal fatto di essere state costituite *ex lege*, senza alcun atto di disposizione personale; in secondo luogo, dalla loro sottoposizione al controllo della Corte dei conti; infine, dall'equiparazione delle stesse, anche per l'applicazione della normativa in materia di appalti, ai soggetti pubblici, ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

In subordine, qualora si volesse rimanere alla veste formale di soggetti privati assunta da tali enti, l'ordinamento civile — ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. — rientrerebbe, in ogni caso, nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Così ricondotta la materia oggetto del decreto-legge in argomento nella sfera della competenza esclusiva dello Stato, la difesa di questo rimarca essere state comunque tenute in considerazione dal legislatore nazionale le istanze di partecipazione, sia regionali che locali (Regioni e Comuni essendo soci fondatori di tali fondazioni), ai fini del procedimento di rideterminazione del quadro normativo di riferimento.

Da un lato, in ragione della disposizione di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 64 del 2010, che prevede l'acquisizione del parere della Conferenza unificata; dall'altro, in forza della disposizione di cui all'art. 1-*bis*) del decreto-legge citato, introdotto dalla legge di conversione n. 100 del 2010, ove si prevede espressamente che, ai fini della riorganizzazione e della revisione dell'assetto delle fondazioni lirico-sinfoniche, i regolamenti di delegificazione siano adottati solo a seguito dell'attivazione di un percorso «che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le Regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali rappresentative».

In tal modo, il legislatore avrebbe assicurato, in ambito ricadente nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e secondo una logica di leale collaborazione, l'adeguata partecipazione delle autonomie regionali e locali alla fase di successiva definizione del quadro normativo di riferimento degli enti lirici.

2.2. — Quanto, poi, all'ulteriore motivo di censura, secondo cui l'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010 sarebbe lesivo degli artt. 117, commi terzo e sesto, e 118 Cost., come pure del principio di leale collaborazione, osserva la difesa dello Stato che la presunta illegittimità costituzionale lamentata dalla ricorrente non avrebbe più ragion d'essere, in quanto, in sede di conversione in legge, la disposizione contenuta nell'art. 4 del decreto-legge citato sarebbe stata totalmente riformulata. In particolare, la rideterminazione dei criteri di erogazione dei contributi statali da parte del Ministro per i beni e le attività culturali (peraltro d'intesa con la Conferenza unificata) sarebbe stata eliminata, con conseguente sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere da parte della Regione Toscana e, in ogni caso, con cessazione della materia del contendere, «tenuto conto del fatto che i criteri di erogazione dei contributi agli organismi operanti nel settore dello spettacolo dal vivo restano quelli previsti e disciplinati dai decreti ministeriali attualmente vigenti (risalenti al 2007) ed adottati d'intesa con la Conferenza Unificata».

2.3. — Con memoria depositata il 24 febbraio 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato che il ricorso della Regione Toscana era stato proposto prima della conversione in legge del decreto-legge n. 64 del 2010, intervenuta con legge 29 giugno 2010, n. 100, e non ha potuto tenere conto delle modifiche apportate dalla legge, in particolare del comma 1-*bis* dell'art. 1 e del nuovo art. 4.

Secondo la difesa dello Stato, le nuove disposizioni comportano la cessazione della materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione o, comunque, la necessità di una loro riproposizione in



termini adeguati alle modifiche apportate all'originario impianto del decreto-legge, ciò che la Regione Toscana non avrebbe fatto.

In particolare, con il comma 1-*bis*, l'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010 si è arricchito di una previsione importante in punto di coinvolgimento degli enti locali nell'attuazione della riforma delle fondazioni musicali.

Secondo il predetto comma, gli emanandi regolamenti di riorganizzazione e revisione delle fondazioni dovranno: «a) prevedere l'attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le Regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative [...]». Ciò manifesterebbe chiaramente l'intento del legislatore statale di coinvolgere realmente gli enti locali interessati nella gestione delle fondazioni musicali, anche al di là delle prescrizioni formali dettate dal successivo comma 2; come pure di escludere che eventuali dissensi degli enti locali rispetto agli indirizzi dettati dal legislatore statale possano essere disattesi, imponendo, piuttosto, che siano affrontati e risolti in sede di confronto fra le parti.

La disposizione del secondo comma dell'art. 1, oggetto della prima censura della Regione Toscana dovrebbe, di conseguenza, essere interpretata nel senso che soltanto l'omessa adozione del parere da parte della Conferenza unificata nel termine previsto possa legittimare l'adozione del regolamento attuativo.

Ad ogni modo, la difesa dello Stato ribadisce che il parametro di costituzionalità evocato dalla Regione in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. non sarebbe pertinente.

Invece che di attività qualificabile come «promozione e organizzazione di attività culturali», verrebbe in rilievo la riforma generale dell'assetto organizzativo e gestionale delle Fondazioni musicali istituite con il d.lgs. n. 367 del 1996.

Con il suddetto decreto legislativo (e con la successiva legge n. 6 del 2001), gli enti lirici di cui alla legge n. 800 del 1967 sono stati trasformati in fondazioni di diritto privato.

Nondimeno, gli enti lirici di prioritario interesse nazionale individuati dalla legge n. 800 del 1967, come integrata dalla legge n. 310 del 2003, avrebbero conservato la loro struttura essenziale e la loro finalità, le fonti di finanziamento pubblico e le caratteristiche dell'attività, pur con la mutata veste privatistica della soggettività formale, tanto da mantenere la qualificazione di organismo di diritto pubblico.

Sicché, la struttura formalmente privata delle fondazioni musicali non varrebbe a spostare il profilo costituzionale di riferimento dall'art. 117, secondo comma, lettera g), all'art. 117, terzo comma, Cost.

Evidenzia, ancora, la difesa dello Stato che il finanziamento statale è attualmente, non solo per il Teatro Maggio Musicale Fiorentino, ma anche per tutte le altre fondazioni lirico-sinfoniche, di gran lunga superiore a quello delle Regioni, e che lo stesso impegno dell'amministrazione comunale, anche in considerazione del suo obbligo di fornire la sede del teatro, è maggiore rispetto a quello della Regione Toscana.

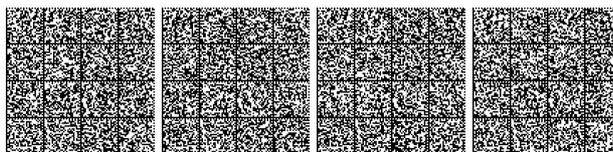
Sarebbe, dunque, illogico il tentativo della Regione di sottrarre al maggior finanziatore delle fondazioni musicali la potestà di organizzarle in modo da conseguire economie di sistema e razionalizzazioni di produzione, come auspicato dal legislatore con l'adozione del decreto-legge n. 64 del 2010 (a partire dall'art. 1).

In buona sostanza, le disposizioni dettate dal decreto-legge n. 64 del 2010 sarebbero volte a realizzare economie nella gestione di enti gravanti sul sistema generale della finanza pubblica (sia per la parte concernente le erogazioni a carico dello Stato, sia per quella relativa alle erogazioni regionali), di guisa che, anche sotto questo profilo, la competenza del legislatore statale non potrebbe essere negata.

Né, d'altro canto, potrebbe contraddittoriamente sostenersi che la materia non sia di esclusiva competenza statale in quanto non di ordinamento civile. Al contrario, se la materia *de qua* non inerisse all'organizzazione dei soggetti che perseguono pubblici interessi, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., essa non potrebbe che rifluire nella materia dell'ordinamento civile, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In ogni caso, il legislatore statale avrebbe inteso coinvolgere gli enti territoriali e locali nella riorganizzazione delle fondazioni in termini ben più pregnanti di quelli cui sarebbe stato obbligato dalla sua potestà legislativa esclusiva. Lo stesso comma 2 dell'art. 1 (l'unico che potrebbe astrattamente ledere le prerogative regionali invocate) confermerebbe tale intendimento del legislatore, laddove prevede l'acquisizione del parere della Conferenza unificata sugli schemi di regolamento e, solo in caso di silenzio (non già di dissenso formalizzato), l'emanazione, comunque, del regolamento, onde evitare la paralisi di ogni attività di riforma di interesse nazionale.

Peraltro, la denuncia del vizio d'illegittimità costituzionale sollevata in riferimento all'intero art. 1, ma, in realtà, formulata solo con riguardo al suo comma 2 in quanto invasivo della presunta competenza concorrente della Regione, sarebbe inammissibile, sia perché la questione sarebbe stata riferita genericamente all'intero art. 1 e non alla sua parte (comma 2) oggetto, invero esclusivo, di censura, sia perché la ricorrente non avrebbe formulato motivi specifici d'impugnazione avverso le altre parti dell'articolo, pur avendo chiesto di annullarlo *in toto*.



Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dunque insistito perché la questione in oggetto sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

Quanto, infine, alle questioni relative all'art. 4, ribadisce la difesa dello Stato che, con la nuova formulazione della predetta disposizione, la determinazione dei criteri per l'erogazione dei contributi allo spettacolo dal vivo, così come originariamente stabilita, è stata espunta dal testo di legge e sostituita da una diversa previsione. Dal diverso contenuto del nuovo testo normativo deriverebbe la sopravvenuta cessazione della materia del contendere sul punto, ovvero la sopravvenuta inammissibilità del ricorso *in parte qua*, per non avere la Regione riformulato la sua censura.

Considerato in diritto

1. — Con ricorso notificato il 28 giugno 2010 la Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali).

1.1. — L'art. 1 dispone, innanzitutto, che con uno o più regolamenti, da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, il Governo provveda alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche, di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367 (Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato), e successive modificazioni, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310 (Costituzione della «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari», con sede in Bari, nonché disposizioni in materia di pubblici spettacoli, fondazioni lirico-sinfoniche e attività culturali), anche con modifiche delle disposizioni legislative vigenti, in conformità ad una serie di precisi criteri direttivi.

La norma impugnata, inoltre, prevede che sullo schema di regolamento di cui al comma 1 sia acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 della legge 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), del Consiglio di Stato e delle competenti commissioni parlamentari; che i pareri siano espressi entro trenta giorni dalla ricezione; che, decorso tale termine, il regolamento sia comunque emanato.

Ad avviso della ricorrente, la disciplina di cui al citato art. 1 ha prevalentemente ad oggetto la materia dello spettacolo, sicché ne denuncia, in primo luogo, il contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto con la disposizione impugnata il legislatore statale sarebbe intervenuto, del tutto illegittimamente, con una normativa puntuale, di dettaglio, esaustiva, senza lasciare alcuno spazio al legislatore regionale.

Sarebbe leso, altresì, l'art. 117, sesto comma, Cost., ai sensi del quale il regolamento statale è ammesso esclusivamente nelle materie in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva. Diversamente, nel caso in esame verrebbe in questione la materia «promozione e organizzazione di attività culturali», affidata alla potestà concorrente regionale.

In ogni caso, la norma violerebbe l'art. 118 Cost. ed il principio della leale cooperazione tra Stato e Regione, prevedendo che il regolamento sia adottato solo previo parere della Conferenza unificata e che questo possa essere superato ove non intervenga entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di regolamento. Versandosi nella specie in materia di legislazione concorrente, sarebbe occorsa, invece, l'intesa con la Conferenza medesima.

1.2. — Secondo il dettato dell'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010 il Ministro per i beni e le attività culturali ridetermina con effetto dal 1° gennaio 2011 i criteri per l'erogazione e la liquidazione dei contributi allo spettacolo dal vivo, seguendo le procedure previste dall'art. 1, comma 3, della legge 15 novembre 2005, n. 239 (Disposizioni in materia di spettacolo). Alla stregua di tale ultimo articolo, i decreti ministeriali concernenti i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo dal vivo sono adottati d'intesa con la Conferenza unificata, ma tuttavia, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa nel termine prefissato di sessanta giorni, possono essere adottati comunque.

La Regione Toscana sostiene che anche tale disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., e altresì con il principio della leale collaborazione.

In particolare, l'intesa ivi prefigurata non potrebbe essere considerata effettiva, in quanto superabile in mancanza di codecisione entro il termine di sessanta giorni, cioè, peraltro, senza neppure distinguere tra inerzia della Conferenza unificata e dissenso espresso.

3. — Preliminarmente deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere limitatamente alle questioni relative all'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010.



Infatti, con la conversione del suddetto decreto nella legge 29 giugno 2010, n. 100, la norma impugnata è stata espunta dal testo dell'art. 4, il quale ora coincide con il secondo periodo di quello originario: «Dall'anno 2010 il Ministero per i beni e le attività culturali può liquidare anticipazioni sui contributi ancora da erogare, fino all'80 per cento dell'ultimo contributo assegnato, secondo i criteri e le modalità previsti dai decreti ministeriali vigenti in tale ambito».

Ciò significa che la rideterminazione dei criteri di erogazione dei contributi statali da parte del Ministro per i beni e le attività culturali è stata eliminata e che, come esattamente ha evidenziato la difesa dello Stato, «[...] i criteri di erogazione dei contributi agli organismi operanti nel settore dello spettacolo dal vivo restano quelli previsti e disciplinati dai decreti ministeriali attualmente vigenti (risalenti al 2007) ed adottati d'intesa con la Conferenza Unificata».

La modificazione apportata in sede di conversione, in mancanza di attuazione *medio tempore* della norma contenuta nel decreto-legge (che avrebbe avuto effetto solamente a decorrere dal 1° gennaio 2011), risulta, dunque, pienamente soddisfattiva delle pretese della ricorrente.

Ne consegue, sul punto, la cessazione della materia del contendere, sulla quale, del resto, la stessa difesa della Regione Toscana ha espressamente concordato in sede di discussione orale.

4. — Non altrettanto può dirsi delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010.

Vero è che la legge di conversione n. 100 del 2010 ha emendato significativamente anche il tenore del suddetto articolo. In primo luogo, con l'aggiunta del comma 1-*bis*, secondo cui gli emanandi regolamenti di riorganizzazione e revisione delle fondazioni dovranno: «a) prevedere l'attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le Regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative [...]»; in secondo luogo, portando da trenta a sessanta giorni il termine previsto per il rilascio del parere da parte della Conferenza unificata.

Tali modifiche, però, — come rilevato dalla difesa regionale nella discussione orale — non soddisfano integralmente le pretese della ricorrente, atteso che, diversamente da quanto opinato dall'Avvocatura generale dello Stato, la Regione non censura solamente la mancata previsione dell'intesa con la Conferenza unificata, ma anche il carattere di dettaglio della norma impugnata, ascritta ad un ambito di legislazione concorrente («promozione ed organizzazione di attività culturali»), nonché l'adozione in tale materia di un ampio potere regolamentare del Governo.

Le questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010, dunque, possono essere agevolmente trasferite sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione (sentenza n. 298 del 2009), senza che la materia del contendere possa ritenersi al riguardo cessata, poiché le innovazioni introdotte sono inidonee a risolvere tutti i punti d'interesse (sentenza n. 430 del 2007).

4.1. — Anche l'eccezione d'inammissibilità proposta dalla difesa dello Stato dev'essere disattesa, poiché la Regione non impugna soltanto il comma 2 dell'art. 1 (che prevede il parere, peraltro non obbligatorio, anziché l'intesa), ma altresì il comma 1, sia perché la revisione dell'assetto ordinamentale ed organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche non lascerebbe alcuno spazio alla potestà legislativa regionale in una materia di legislazione concorrente, sia perché lo Stato avrebbe "abusato" del potere regolamentare utilizzandolo al di fuori della sfera della sua competenza esclusiva. Sicché, anche ammettendo che la nuova formulazione della disposizione censurata assicura il rispetto delle istanze partecipative fatte valere dalla Regione Toscana, rimarrebbero insoluti i nodi sottesi all'invasione delle competenze regionali, per di più con prescrizioni particolareggiate, denunciata dalla ricorrente.

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

Occorre, innanzitutto, procedere all'individuazione dell'ambito materiale sul quale è intervenuto l'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010, nel contesto del riparto di competenze, stabilito dal Titolo V della seconda parte della Costituzione. Secondo la ricorrente, la disciplina, dettata dalla disposizione in esame, avrebbe prevalentemente ad oggetto la materia dello spettacolo e dovrebbe, pertanto, essere ricondotta alla materia «promozione e organizzazione di attività culturali», attribuita alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, ex art. 117, terzo comma, Cost. Secondo la difesa dello Stato, invece, la normativa in esame dovrebbe essere ricondotta al titolo di legittimazione della potestà legislativa statale costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»).

5.1. — Una breve premessa sulla storia della disciplina degli enti autonomi lirici (e istituzioni concertistiche assimilate) è indispensabile.

Tali enti hanno ricevuto una prima regolazione dalla legge 14 agosto 1967, n. 800 (Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali), che ha attribuito agli stessi, nominativamente individuati sub art. 6, la personalità giuridica di diritto pubblico e li ha sottoposti alla vigilanza dell'autorità di Governo competente (all'epoca, il Ministro del turismo e dello spettacolo). Ha dichiarato, inoltre, «di rilevante interesse generale» l'attività lirica e concertistica, «in



quanto intesa a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale» (art. 1). Il conferimento della personalità giuridica di diritto pubblico e la sottoposizione alla vigilanza ministeriale sono stati ritenuti dalla legge istitutiva i necessari presupposti, non solo per la realizzazione di spettacoli di alto livello, ma anche per la diffusione dell'arte musicale, per la cura della formazione professionale degli artisti e per lo sviluppo dell'educazione musicale della collettività (art. 5).

Dalle strutture (di numero chiuso), come sopra individuate, il legislatore del 1967 ha distinto i «teatri di tradizione» e le istituzioni concertistico-orchestrali, incaricati di «promuovere, agevolare e coordinare attività musicali [...] nel territorio delle rispettive Province», nonché di dare impulso alle locali tradizioni artistiche e musicali, con il riconoscimento di un'ampia autonomia organizzativa (art. 28).

In coerenza con la distinzione richiamata, la successiva legislazione statale si è interessata esclusivamente dell'assetto organizzativo e delle regole di funzionamento dei soggetti lirici e concertistici ritenuti "nazionali".

Il decreto legislativo n. 367 del 1996 ha previsto la trasformazione dei medesimi enti, qualificati «di prioritario interesse nazionale [...] nel settore musicale» (art. 2), in fondazioni di diritto privato. E ciò al fine dichiarato di eliminare rigidità organizzative e di attrarre conseguentemente finanziamenti privati. Nel testo risultante dalle numerose novelle via via intervenute, il d.lgs. n. 367 del 1996: *a)* individua le finalità delle fondazioni nel perseguimento senza scopo di lucro della diffusione dell'arte musicale, della formazione professionale dei quadri artistici e dell'educazione musicale della collettività (art. 3); *b)* stabilisce che le fondazioni hanno personalità giuridica di diritto privato e sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto dallo stesso d.lgs., dal codice civile e dalle relative norme di attuazione (art. 4); *c)* detta norme generali sul contenuto indispensabile degli statuti, prevedendo in una percentuale minoritaria l'apporto complessivo dei privati al patrimonio e subordinando la possibilità di nomina dei consiglieri di amministrazione, da parte dei privati, all'erogazione di un apporto annuo non inferiore all'8% del totale dei finanziamenti statali (art. 10); *d)* disciplina gli organi di gestione e le loro funzioni: il presidente-sindaco, il consiglio di amministrazione, il sovrintendente ed il collegio dei revisori, dettando la composizione numerica degli organi collegiali ed imponendo la presenza di membri in rappresentanza dell'autorità di Governo e della Regione interessata, i primi in maggioranza nel collegio dei revisori (artt. 11-14); *e)* mantiene la sottoposizione delle fondazioni lirico-sinfoniche al controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria ed alla vigilanza dell'autorità di Governo competente in materia di spettacolo; *f)* demanda i criteri di riparto della quota del Fondo unico per lo spettacolo da destinare alle medesime fondazioni ad un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali in relazione alla quantità e qualità della produzione offerta ed agli interventi posti in essere per la riduzione della spesa (art. 24).

Il procedimento di trasformazione, che era stato soltanto delineato dagli artt. 5 ss. del d.lgs. n. 367 del 1996, è stato realizzato successivamente con il d.lgs. 23 aprile 1998, n. 134 (Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lettera b, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Con esso il Governo ha abrogato, sul punto, il precedente provvedimento legislativo e ha disposto direttamente per legge la trasformazione in oggetto, ritenendo che la veste giuridica privata consentisse ai suddetti enti di svolgere più proficuamente la propria attività. La Corte costituzionale ha, tuttavia, dichiarato l'illegittimità del d.lgs. da ultimo citato per eccesso di delega (sentenza n. 503 del 2008). In seguito, però, l'art. 1 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 345 (Disposizioni urgenti in tema di fondazioni lirico-sinfoniche), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 26 gennaio 2001, n. 6, ha nuovamente disposto la trasformazione in fondazioni di diritto privato degli enti lirici, con decorrenza dal 23 maggio 1998. E ciò al fine di salvaguardare con effetto *ex tunc* l'uniformità e la continuità degli assetti istituzionali già riformati dal d.lgs. n. 134 del 1998.

È in tale contesto che si inserisce il decreto-legge n. 64 del 2010, emanato con l'obiettivo primario di incidere sull'organizzazione e sul funzionamento delle fondazioni lirico-sinfoniche con «un primo, immediato e urgente intervento volto a riformare, negli assetti fondamentali, un settore in profonda crisi come quello [...] lirico-sinfonico [...] al fine di razionalizzare le spese degli enti lirici [per il solo personale di entità superiore al valore economico del finanziamento statale] e nel contempo implementare, oltre alla produttività del settore, i livelli di qualità delle produzioni offerte» (così la relazione al disegno di legge di conversione presentato al Senato della Repubblica il 30 aprile 2010).

L'art. 1, specificamente impugnato in questa sede, introduce una serie di disposizioni, demandandone al Governo la prescrizione in termini analitici «con uno o più regolamenti», per il sistematico riordino del settore lirico-sinfonico, in ossequio ai principi di efficienza, correttezza, economicità ed imprenditorialità, di autonomia nei limiti stabiliti dagli indirizzi dell'autorità ministeriale, culminanti nel potere di approvazione dello statuto, di adeguata vigilanza sulla gestione economico-finanziaria, di disciplina organica della contrattazione collettiva, di eventuale previsione di forme organizzative speciali per le fondazioni liriche in relazione «alle loro peculiarità, alla loro assoluta rilevanza internazionale, alle loro eccezionali capacità».



5.2. — Così ricostruito il quadro normativo su cui il legislatore statale è ora intervenuto con il decreto-legge censurato, la Corte ritiene che la norma impugnata, diretta a revisionare organicamente il settore lirico-sinfonico, prendendo le mosse dalla riorganizzazione delle fondazioni ad esso preposte, afferisce alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», contemplata nella richiamata lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Sulla qualificazione in senso pubblicistico degli enti lirici, ancorché privatizzati, si registra anche una sostanziale convergenza delle parti, nel solco peraltro di una giurisprudenza prevalente (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 2637 del 2006; T.A.R. Liguria, sez. II, sentenza n. 230 del 2009; T.A.R. Sardegna, sez. II, sentenza n. 1051 del 2008). Si ritiene, infatti, concordemente che, nonostante l'acquisizione della veste giuridica formale di «fondazioni di diritto privato», tali soggetti conservino, pur dopo la loro trasformazione, una marcata impronta pubblicistica. Anche questa Corte, in un altro caso in cui, analogamente, le attività dell'ente eccedevano la dimensione regionale o locale, ha rilevato — sia pure sotto la vigenza del precedente art. 117 Cost. — che la «Società di cultura La Biennale di Venezia», dopo la privatizzazione, aveva mantenuto «la funzione di promuovere attività permanenti e di organizzare manifestazioni internazionali inerenti la documentazione nel campo delle arti» e continuava ad assolvere, pur nella nuova forma privata assunta, compiti di interesse nazionale (sentenza n. 59 del 2000).

Gli indici della connotazione pubblica degli enti lirici sono, peraltro, molteplici e ravvisabili nella preminente rilevanza dello Stato nei finanziamenti, nel conseguente assoggettamento al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 367 del 1996, nel patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, confermato dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 345 del 2000, nell'inclusione nel novero degli organismi di diritto pubblico soggetti al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). In particolare, il tenore della citata disciplina sugli appalti pubblici, di derivazione comunitaria, appare molto eloquente, perché riconosce a livello legislativo la compatibilità della nozione di organismo di diritto pubblico con la forma giuridica privata dell'ente («anche in forma societaria»), purché l'ente stesso risulti, come nella specie, istituito per soddisfare esigenze d'interesse generale, dotato di personalità giuridica e finanziato in modo maggioritario dallo Stato o da altri enti pubblici (art. 3, comma 26, del d.lgs. n. 163 del 2006).

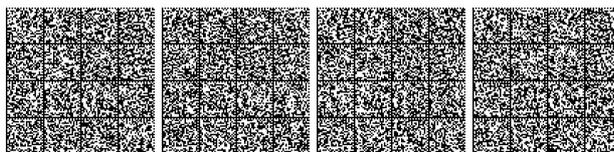
Alla natura pubblica di tali enti — non controversa — la Corte ritiene che si accompagni il carattere nazionale dei medesimi. E ciò non tanto perché suggerito dall'indicazione del loro rilievo nazionale, costantemente presente in tutta la normativa di riferimento come attributo qualificante di essi, ma soprattutto perché le finalità delle anzidette fondazioni, ossia la diffusione dell'arte musicale, la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività (art. 3 del d.lgs. n. 367 del 1996, che ripete la formulazione dell'art. 5 della legge n. 800 del 1967), travalicano largamente i confini regionali e si proiettano in una dimensione estesa a tutto il territorio nazionale. Sono significativi, d'altronde, del fatto che non si tratta di attività di spettacolo di interesse locale gli ingenti flussi di denaro con cui lo Stato ha sovvenzionato e continua a sovvenzionare tali soggetti.

Anche il confronto con i teatri di tradizione e le altre istituzioni concertistico-orchestrale, protagonisti — essi sì — della programmazione di attività musicali in ambito ben circoscritto (art. 28 della legge n. 800 del 1967), evidenzia chiaramente la vocazione, per contro, spiccatamente nazionale di quel gruppo di enti lirici di eccellenza (che, non a caso, si è ritenuto di ampliare con legge dello Stato, includendovi la «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari» costituita ex art. 1 della legge n. 310 del 2003), la rilevanza generale delle finalità perseguite e l'ampiezza delle attività svolte.

Da quanto precede risulta chiaro che interventi di riassetto ordinamentale ed organizzativo del tipo di quello prefigurato dal censurato art. 1 — incidendo profondamente in un settore dominato da soggetti che realizzano finalità dello Stato — devono essere ascritti alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali», di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

D'altro canto, l'assoggettamento — «per quanto non espressamente previsto dal presente decreto» (art. 4 del d.lgs. n. 367 del 1996) — alla disciplina del codice civile e delle disposizioni di attuazione del medesimo, colloca per questo aspetto residuo le fondazioni in esame, munite di personalità giuridica di diritto privato pur svolgendo funzioni di sicuro rilievo pubblicistico, all'interno dell'ordinamento civile, materia, anche questa, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.3. — La legittimazione dello Stato a doppio titolo (art. 117, secondo comma, lettere g e l, Cost.) nel disciplinare il riordino del settore lirico-sinfonico ed il riassetto degli enti pubblici ivi impegnati, è coerente, oltre che con l'esigenza già ricordata di tutelare direttamente ed efficacemente i valori unitari e fondanti della diffusione dell'arte musicale, della formazione degli artisti e dell'educazione musicale della collettività (art. 3 del d.lgs. n. 367 del 1996), segnatamente dei giovani, anche con lo scopo dichiarato dalla legge di trasmettere i valori civili fondamentali tradizionalmente



coltivati dalle più nobili istituzioni teatrali e culturali della Nazione (art. 1, comma 1-*bis*, lettera g, del decreto-legge n. 64 del 2010, aggiunto dalla legge di conversione n. 100 del 2010).

Tali obiettivi costituiscono, infatti, esplicazione dei principi fondamentali dello sviluppo della cultura e della tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, di cui all'art. 9, primo e secondo comma, Cost., che solo una normativa di sistema degli enti strumentali dettata dallo Stato può contribuire a realizzare adeguatamente. Né è un fuor d'opera, da questo punto di vista, richiamare, altresì, il modello delle istituzioni di alta cultura, che autorizza lo Stato a limitare, con una propria disciplina, l'autonomia ordinamentale ad esse riconosciuta (art. 33, sesto comma, Cost.).

In tale ultima prospettiva, questa Corte ha già affermato che lo sviluppo della cultura (art. 9 Cost.) giustifica un intervento dello Stato «anche al di là del riparto di competenze per materia tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost.» (sentenza n. 307 del 2004) e che un valore costituzionalmente protetto come la ricerca scientifica (artt. 9 e 33 Cost.), «in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati», rende ammissibile un intervento “autonomo” statale, non solo in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», ma anche se si riflette, al di fuori di detta sfera, su una materia di competenza concorrente, come, appunto, l'attività di ricerca scientifica (sentenza n. 31 del 2005).

E ciò a prescindere da ogni richiamo, pure ipotizzabile, all'area della tutela “conservativa” dei beni culturali, anch'essa appannaggio della sola competenza legislativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

5.4. — In conclusione, la dimensione unitaria dell'interesse pubblico perseguito, nonché il riconoscimento della “missione” di tutela dei valori costituzionalmente protetti dello sviluppo della cultura e della salvaguardia del patrimonio storico e artistico italiano, confermano, sul versante operativo, che le attività svolte dalle fondazioni lirico-sinfoniche sono riferibili allo Stato ed impongono, dunque, che sia il legislatore statale, legittimato dalla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., a ridisegnarne il quadro ordinamentale e l'impianto organizzativo.

Le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte per l'affermazione di una competenza esclusiva dello Stato ricorrono quindi tutte (sentenze n. 405 e n. 270 del 2005).

5.5. — La riconduzione dell'ambito materiale regolato dalla norma impugnata a sfere di competenza esclusiva dello Stato destituisce di fondamento anche gli ulteriori motivi di censura proposti dalla ricorrente.

Nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., la potestà regolamentare spetta, salvo delega, proprio allo Stato (art. 117, sesto comma, Cost.).

Neppure ha rilievo la mancata previsione dell'intesa con la Conferenza unificata, perché nei settori di esclusiva competenza statale è sufficiente il parere (sentenze n. 142 e n. 133 del 2008), peraltro ritenuto adeguato persino in ipotesi d'incidenza dell'intervento legislativo dello Stato su plurime competenze correlate (sentenza n. 51 del 2005). E ciò senza tralasciare di osservare che il legislatore statale ha avuto cura di inserire — sub comma 1-*bis* dell'impugnato art. 1, aggiunto dalla legge di conversione n. 100 del 2010 — l'ulteriore criterio direttivo di «a) prevedere l'attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le Regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali rappresentative», che viene pienamente incontro alle istanze partecipative di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nel processo di riforma del settore lirico-sinfonico, attribuendo anche alle Regioni il potere d'interloquire al riguardo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali), come convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;



Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 100 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0278

N. 154

Ordinanza 18 - 21 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lamentata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, nonché di quelli di proporzionalità, offensività, personalità della responsabilità penale e solidarietà - Carente descrizione della fattispecie e carente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 25, commi 2 e 3, 27, 111; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 26, comma 2; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 9, 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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dal Giudice di pace di Chioggia con ordinanza del 25 marzo 2010 e dal Giudice di pace di Orvieto con ordinanza del 18 maggio 2010, iscritte ai numeri 260 e 261 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi.



Ritenuto che, con ordinanza del 25 marzo 2010 (r.o. n. 260 del 2010), il Giudice di pace di Chioggia ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica);

che il giudice rimettente — procedendo nei confronti di una persona imputata del reato di cui alla norma denunciata — si limita, in punto di rilevanza, ad enunciare che, in caso di accoglimento della questione, «l'imputato finirebbe per non avere alcuna conseguenza sotto il profilo penale»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, egli osserva che, in base al «principio di necessaria lesività ed offensività», ricavabili dai parametri costituzionali evocati, il ricorso alla sanzione penale potrebbe considerarsi legittimo solo quando la condotta del soggetto si materializzasse in un comportamento esterno idoneo a determinare una lesione del bene tutelato o, almeno, una sua messa in pericolo;

che entrambi questi requisiti non risulterebbero individuabili «nella fattispecie criminosa *de qua*», destinata, piuttosto, a colpire «una mera condizione personale e sociale dell'agente e propria di una categoria di persone», senza alcuna lesione «del bene della sicurezza pubblica» e senza alcuna possibilità di ricorrere a una presunzione di pericolosità (di soggetti ai quali, oltretutto, non sarebbe «ascrivibile nemmeno la mancata osservanza di un provvedimento amministrativo»);

che ciò risulterebbe in linea con quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 78 del 2007, a proposito del carattere «non univocamente sintomatico di una particolare pericolosità sociale» attribuibile al mancato possesso di titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato, nonché con la sentenza n. 22 del 2007, a proposito dell'inottemperanza all'ordine di allontanamento del questore come «fattispecie che prescinde da un'accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili»;

che l'incriminazione di una mera condizione individuale (quella di migrante) assumerebbe, pertanto, «un connotato discriminatorio *ratione subiecti*», in violazione anche del principio di eguaglianza, restando indubbio, in base ai principi anzidetti, che non possa considerarsi consentita l'introduzione legislativa di sanzioni penali «per finalità di mera deterrenza» e con collegamenti, piuttosto che a «fatti colpevoli», «a modi di essere ovvero ad una mera disobbedienza priva di disvalore, anche potenziale»;

che, del resto, «ragioni di ragionevolezza, uguaglianza e proporzionalità» imporrebbero, nel nostro ordinamento, di considerare ammissibile il ricorso allo strumento penale «esclusivamente per la protezione di beni giuridici di rilievo costituzionale» e «solo come *extrema ratio*»;

che, in ultimo, il rimettente non rinuncia ad evidenziare che la norma denunciata sia stata sottoposta al vaglio di costituzionalità, «sotto una molteplicità di motivi», anche da parte di altri giudici di pace, le cui ordinanze di rimesione, «per la loro serietà, rilevanza e non manifesta infondatezza giustificerebbero, anche per il giudizio in oggetto, di per sé, la sospensione del processo in base al combinato disposto degli artt. 2 e 3 c.p.p.»;

che, con ordinanza del 18 maggio 2010 (r.o. n. 261 del 2010), il Giudice di pace di Orvieto ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 94 del 2009, denunciando la violazione degli artt. 2, 3, 10, 25, secondo e terzo comma, «in relazione agli artt. 13 e 27 della Costituzione», nonché dell'art. 111 Cost.

che, ad avviso del rimettente, la norma denunciata si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza in quanto priva di «*ratio* giustificatrice», atteso che il fine che essa si prefigge — di allontanare lo straniero «clandestino» dal territorio nazionale — è, infatti, raggiungibile già in sede amministrativa attraverso la misura dell'espulsione, per la quale non è previsto alcun nulla-osta da parte dell'autorità giudiziaria;

che, del resto, la previsione di una pena pecuniaria sembrerebbe destinata ad un'applicazione solo «teorica», riferendosi «a persone nullatenenti» e prive di «sicura domiciliata», tanto che anche una sua conversione in lavoro sostitutivo «non otterrebbe alcun risultato utile»;

che risulterebbero, inoltre, violati i principi di offensività e di proporzionalità, considerato che, alla luce di quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 78 del 2007, il mancato possesso di un titolo valido per il soggiorno nello Stato «non è, di per sé, sintomo di una particolare pericolosità sociale», la quale, invece — sulla base dell'espressione «fatto commesso», contenuta nell'art. 25, secondo comma, Cost., nonché del principio di personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27 Cost. e secondo il criterio dell'*extrema ratio* — costituirebbe condizione imprescindibile per l'irrogazione di sanzioni penali, tanto più in riferimento a «una situazione che può essere risolta in ambito amministrativo»;



che la norma denunciata contrasterebbe, ancora, con l'art. 10 Cost. e soprattutto con l'art. 2 Cost., sia in riferimento al principio di solidarietà — «posto tra i valori fondamentali dell'uomo» da vari atti di diritto internazionale (quali «la Convenzione di Ginevra sull'asilo politico, la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e le varie Convenzioni sui lavoratori migranti e sui Diritti del fanciullo ratificate dall'Italia») — sia in relazione al «connotato discriminatorio» che essa assumerebbe nei confronti di persone che, versando in condizioni di bisogno, vengono considerate «possibili fonti di atti delinquenziali»;

che un ulteriore profilo di irrazionalità deriverebbe dalla circostanza secondo cui l'assenza di una disciplina transitoria, «quale quella prevista per le colf e badanti», fa sì che la condotta di illegale trattenimento nel territorio dello Stato — la quale, a differenza di quella di ingresso clandestino, non ha carattere istantaneo — esponga il migrante «clandestino» (ove già presente in Italia) a non avere «alcuna possibilità di evitare i rigori della legge».

Considerato che i giudizi, avendo ad oggetto una medesima disposizione e sollevando un'identica questione, vanno riuniti per essere congiuntamente decisi:

che la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevata in riferimento, complessivamente, agli articoli 2, 3, 10, 25, secondo e terzo comma («in relazione agli articoli 13 e 27 Cost.»), 27 e 111 della Costituzione;

che le ordinanze di rimessione, risultando carenti nella descrizione dei fatti di cui ai relativi giudizi, nonché nella motivazione sulla rilevanza della questione che sollevano, precludono a questa Corte di compiere la propria necessaria e correlativa valutazione;

che, peraltro, l'ordinanza del Giudice di pace di Orvieto appare di contenuto sostanzialmente identico a quello di altre, emesse dallo stesso giudice rimettente, con le quali sono state sollevate davanti a questa Corte questioni dichiarate manifestamente inammissibili per irrilevanza, in ragione dell'omessa o carente descrizione della concreta fattispecie sottoposta a giudizio (così, per la parte relativa, le ordinanze n. 253 del 2010 e n. 3 del 2011);

che, pertanto, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, dal Giudice di pace di Chioggia e, in riferimento agli articoli 2, 3, 10, 25, secondo e terzo comma, («in relazione agli articoli 13 e 27 Cost.»), nonché all'articolo 111 Cost., dal Giudice di pace di Orvieto, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

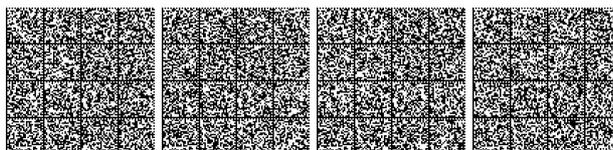
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 25

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 marzo 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Disciplina per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico - Interventi edilizi previsti dal piano casa regionale - Prevista applicabilità del d.P.R. n. 139/2010, recante il regolamento sul procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità a norma dell'art. 146, comma 9, del d.lgs. n. 42/2004 - Ritenuta indebita estensione dell'ambito applicativo del regolamento, con introduzione di fattispecie ulteriori di interventi di lieve entità non previsti dal legislatore nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, art. 1, comma 1, lett. l), che introduce l'art. 2-bis nella legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, allegato 1, art. 1; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146, comma 9.

Il Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) e presso la stessa domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 3 marzo 2011, ricorrente;

Contro la Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Napoli, via S. Lucia n. 81, intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera 1, della legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, pubblicata nel BUR n. 2 del 10 gennaio 2011, recante «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del Territorio)» per violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. s) della Cost.

Con la legge n. 1 del 5 gennaio 2011 la Regione Campania ha apportato modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (norme sul governo del territorio).

In particolare, l'art. 1, comma 1, lettera l della legge regionale n. 1/2011, modifica la citata legge regionale n. 19/2009, introducendo, dopo l'art. 2, l'art. 2-bis rubricato «Disciplina per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico», il quale prevede che:

1) «Per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico e per gli interventi di cui alla presente legge si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di Conferenza dei servizi, di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, nonché le norme del "Regolamento recante procedimento semplificativo di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni" approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139;

2) nel territorio dei comuni disciplinati dai piani territoriali paesistici vigenti, i termini di cui al comma 1 decorrono dalla data di entrata in vigore del nuovo piano territoriale paesistico regionale, laddove comporti modifiche, salvo che per gli interventi ammissibili in base al piano paesistico vigente».

L'art. 1, comma 1, lettera 1, della legge Regione Campania n. 2/2011 è illegittimo per il seguente motivo;



D I R I T T O

Violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. s) della Cost.

L'art. 1, comma 1, lettera l) della legge regionale n. 1 del 5 gennaio 2011 introduce, nella l.r. n. 19/2009, il nuovo art. 2-*bis*, rubricato «Disciplina per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico».

Tale disposizione stabilisce che per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico e per gli interventi di cui alla presente legge si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di Conferenza dei servizi, di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche, nonché le norme del «Regolamento recante procedimento semplificativo di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità a norma dell'art. 146, comma 9, d.lgs. n. 42/2004, e successive modifiche», approvato con d.P.R. n. 139/2010. La citata disposizione prevede inoltre che nel territorio dei comuni disciplinati dai piani territoriali paesistici vigenti, i termini di cui sopra, decorrono dalla data di entrata in vigore del nuovo piano territoriale paesistico regionale, laddove comporti modifiche, salvo che per gli interventi ammissibili in base al piano paesistico vigente.

Tale norma introduce una indebita estensione dell'ambito applicativo del d.P.R. n. 139/2010, che costituisce esercizio di potestà normativa statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, mediante regolamento di delegificazione, ex art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, in esecuzione della norma primaria costituita dall'art. 146 del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. n. 42/2004 e successive modifiche.

In effetti, l'art. 1, all'allegato 1, del citato d.P.R. n. 139/2010, circoscrive la definizione dell'elenco degli interventi di lieve entità assoggettati a regime autorizzatorio semplificato, e costituisce frutto di una ponderata e precisa scelta del Governo nell'esercizio della delega regolamentare.

Pertanto, il legislatore regionale con la norma impugnata ha posto in essere una illegittima estensione della sua potestà legislativa, in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., ed ha altresì introdotto una incostituzionale disparità di trattamento di situazioni analoghe sul territorio nazionale, in quanto ciò che è stato escluso a livello nazionale dal legislatore delegato (ossia la estensione del regime autorizzatorio paesaggistico semplificato agli interventi edilizi previsti dai diversi piani casa regionali), verrebbe consentito e previsto, con la norma in esame, per la sola Regione Campania.

La disposizione regionale impugnata, dunque, risultando non conforme alla citata legislazione statale di settore, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 117, comma 2, lettera s), della Cost., ai sensi del quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei ministri confida nell'accoglimento delle seguenti.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, lettera l) della legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, pubblicata nel BUR n. 2 del 10 gennaio 2011, recante «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 1 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del Territorio)», per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si depositano:

- 1) copia della legge regionale impugnata;*
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 3 marzo 2011, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, addì 7 marzo 2011

L'avvocato dello Stato: GUIDA



N. 26

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 marzo 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Calamità pubbliche e protezione civile - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale della protezione civile della Regione titolare di contratto di collaborazione coordinata e continuativa stipulato dalla Regione o dai suoi enti strumentali - Corresponsione di compensi per lavoro straordinario per gli anni 2009 e 2010 - Previsione che gli oneri derivanti dal pagamento di tali compensi siano rimborsati alla Regione dalla Struttura per la gestione dell'emergenza - Contrasto con l'ordinanza della protezione civile, espressamente assentita dalla Regione, che pone a carico della Regione i compensi del personale in questione - Lamentata distrazione di risorse dal fine di salvaguardia delle preminenti esigenze della collettività - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale nella materia concorrente della protezione civile, dei principi di leale collaborazione, di non contraddittorietà, di ragionevolezza.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 11.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120; legge 24 febbraio 1992, n. 225, artt. 5, comma 2, e 12, comma 4; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, art. 107; decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, nella legge 24 giugno 2009, n. 77.

Imposte e tasse - Norme della Regione Abruzzo - Attribuzione alla Giunta del potere di predisporre un provvedimento legislativo per la revisione complessiva delle tasse, dei canoni e delle imposte regionali, ovvero, in caso di inadempienza, previsione di adeguamento delle stesse su base ISTAT - Mancata esclusione della possibilità che si proceda ad un aumento delle entrate - Contrasto con la normativa nazionale, costituente principi generali dell'ordinamento tributario, in base alla quale, fino all'attuazione del c.d. federalismo fiscale, è sospeso il potere delle regioni di deliberare aumenti o maggiorazioni di aliquote - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario, violazione del principio di riserva di legge in materia tributaria.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 16.
- Costituzione, artt. 23 e 117, comma secondo, lett. e); legge 27 luglio 2010, n. 220, artt. 1, comma 123, e 2.

Enti locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizi pubblici locali - Servizio idrico integrato - Previsione che le gestioni del servizio idrico restino affidate agli attuali gestori in presenza di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale che non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato tra concorrenti per l'affidamento delle gestioni - Ritenuta introduzione, in via legislativa, di una presunzione assoluta di insussistenza delle condizioni per il ricorso al mercato - Contrasto con la normativa nazionale sul conferimento della gestione dei servizi pubblici locali, impedimento all'affidamento secondo le procedure di evidenza pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 36.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) e s); decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis, commi 2, 3 e 4; decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168, art. 3.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che la Giunta attui, entro 90 giorni, i piani di cui all'art. 3, comma 94, della legge n. 244/2007 - Lamentata estensione anche all'anno 2011 della progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio con contratto a tempo determinato e del personale con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, già limitata al triennio 2008-2010 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 47.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 94.



Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Lotta all'abusivismo nell'edilizia residenziale pubblica - Occupazioni senza titolo di alloggi - Previsione che le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ATER) presentino un piano redatto d'intesa con i Comuni interessati e le autorità di pubblica sicurezza competenti - Lamentato coinvolgimento unilaterale dell'autorità di pubblica sicurezza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di organizzazione amministrativa dello Stato.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 55.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. g); decreto legislativo 25 giugno 1998, n. 112, art. 160, comma 2; legge 1 aprile 1981, n. 121.

Enti locali - Norme della Regione Abruzzo - Concessioni di servizi pubblici locali - Proroga fino al 30 giugno 2011, delle concessioni regionali e comunali in essere - Contrasto con la normativa nazionale - Lamentata alterazione del regime del libero mercato delle prestazioni e dei servizi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 63.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis, comma 8, lett. e); decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 1, comma 1; trattato sul funzionamento dell'unione europea, artt. 49 e 56 (già artt. 43 e 49 del trattato CE); decreto-legislativo 12 aprile 2006, n. 163; direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004; direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004.

Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che gli interventi di soccorso ed elisoccorso di carattere sanitario siano a carico del Servizio Sanitario Nazionale, nei limiti dell'art. 11 del d.P.R. 27 marzo 1992 - Previsione di un nuovo tariffario regionale per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario con riduzione della tariffa per i residenti nella Regione e relativa copertura finanziaria in quota parte delle risorse assegnate dal fondo sanitario per il funzionamento del SUEM 118 - Lamentata violazione del Piano di rientro di cui all'Accordo in data 6 marzo 2007, che non consente di erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto ai LEA - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 75.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Abruzzo - Soccorso Alpino Speleologico Abruzzo del Corpo nazionale del Soccorso Alpino Speleologico (SASA-CNAS) - Segni distintivi - Logo della protezione civile regionale sulle divise di ordinanza e sui mezzi - Contrasto con la disciplina nazionale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di libero associazionismo, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile.

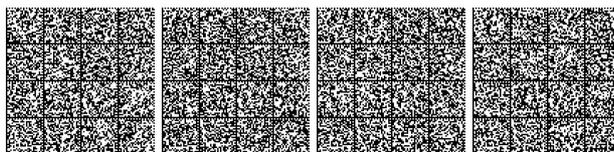
- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 76.
- Costituzione, artt. 18 e 117, commi secondo, lett. g), e terzo; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 11; legge 21 marzo 2001, n. 74; legge 11 agosto 1991, n. 266, artt. 1, commi 1 e 2, e 10, comma 1.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta *pro tempore*, per la declaratoria di incostituzionalità degli articoli 11, 16, 36, 47, 55, 63, 75, 76 della legge regionale 10 gennaio 2011 n. 1, pubblicata nel B.U.R. n. 6 del 14 gennaio 2011, avente ad oggetto «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2011)», giusta delibera del Consiglio dei Ministri 10 marzo 2011.

La legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011 n. 1 detta le disposizioni finanziarie per la redazione dei bilanci della Regione ma contiene talune disposizioni che eccedono dalle competenze regionali ed invadono quelle statali nelle materie oggetto degli articoli 11, 16, 36, 47, 55, 63, 75, 76 come andiamo ad argomentare in dettaglio.

1. — Art. 11. La norma prevede disposizioni in materia di erogazione di compensi per lavoro straordinario effettuati nell'ambito dell'emergenza terremoto.

In particolare il comma 1 dispone che al personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa appartenente alla protezione Civile della Regione Abruzzo e agli Enti strumentali della Regione impegnato, nell'anno 2010, presso le Strutture del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile e, nell'anno 2010, presso la Struttura per la Gestione dell'Emergenza, è riconosciuto il compenso previsto per le prestazioni aggiuntive rese nell'ambito delle



disposizioni speciali per la gestione dell'emergenza post sisma. Il comma 2 prevede che i suddetti compensi sono rimborsati alla Regione dalla Struttura per la Gestione dell'Emergenza e sono erogati dalla Direzione regionale competente in materia di Risorse umane e strumentali della Giunta regionale, d'intesa con la stessa Struttura per la Gestione dell'emergenza. Infine, il comma 3 autorizza la Giunta regionale a disporre con provvedimento amministrativo le variazioni di bilancio ai sensi dell'art. 25 della L.R. n. 3 del 2002, per l'iscrizione degli stanziamenti di entrata e di spesa destinati a dare attuazione alle disposizioni del presente articolo.

1.1. — Così disponendo il legislatore regionale eccede dalla propria competenza ed invade la competenza esclusiva dello Stato in materia.

Per vero, all'esito del sisma verificatosi nel territorio abruzzese il 6 aprile 2009 è stato deliberato lo stato di emergenza (vigente fino al 31 dicembre 2011) ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 e sono state emanate le correlate ordinanze di protezione civile, ai sensi del richiamato articolo 5, comma 2. Tali provvedimenti disciplinano le attività del Commissario delegato per lo svolgimento delle attività di soccorso, ricostruzione e ritorno alle normali condizioni di vita della popolazione interessata appostando le relative risorse finanziarie che, perciò, sono esclusivamente vincolate al soddisfacimento delle iniziative previste nei provvedimenti emergenziali.

Si consideri, poi, che l'emanazione dei detti provvedimenti emergenziali è avvenuta d'intesa con l'Amministrazione regionale ai sensi dell'articolo 107 del decreto legislativo n. 112 del 1998 e che la funzione di Commissario delegato di protezione civile attualmente è rivestita dal Presidente della Regione Abruzzo.

Occorre, inoltre, evidenziare che in relazione all'evento calamitoso in questione è stato emanato anche il decreto legge n. 39 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77 del 2009, nel quale oltre alle misure per fronteggiare gli esiti del sisma sono specificamente stanziati risorse statali anch'esse esclusivamente destinate al soddisfacimento delle esigenze previste e disciplinate dal richiamato provvedimento di legge. Il medesimo decreto legge, inoltre, all'articolo 1, comma 1, dispone che le ordinanze di protezione civile emesse per fronteggiare l'emergenza sismica in questione sono emanate di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per quanto riguarda gli aspetti di carattere fiscale e finanziario.

La norma regionale in esame prevede la corresponsione di compensi per lavoro straordinario per gli anni 2009 e 2010 al personale titolare di contratto di collaborazione coordinata e continuativa stipulato dalla Regione o dai suoi Enti strumentali e prevede, altresì, che gli oneri derivanti dal pagamento di tali compensi «sono rimborsati alla Regione dalla Struttura per la gestione dell'emergenza» (articolo 11).

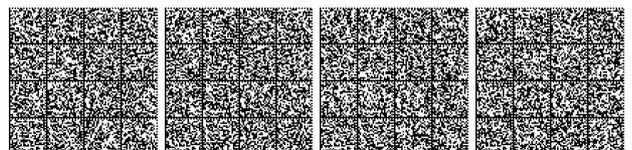
Premesso che la Struttura per la gestione dell'emergenza è identificabile con l'attuale struttura commissariale istituita ai sensi delle ordinanze di protezione civile vigenti, si rappresenta che i compensi al personale assunto con contratti di collaborazione coordinata e continuativa sono posti espressamente a carico dei fondi della Regione Abruzzo sia per l'anno 2009 che per l'anno 2010, ai sensi dell'articolo 7, comma 2 dell'ordinanza di protezione civile n. 3833 del 2009.

1.2 — In disparte ogni valutazione in merito alla natura retroattiva della norma regionale, deve evidenziarsi che il rimborso in questione viene ad incidere su fondi di pertinenza statale vincolati alla realizzazione di interventi per l'emergenza in Abruzzo, sicché in tal modo si realizza una distrazione di tali risorse (la cui destinazione è stata oggetto di intesa da parte dell'Amministrazione regionale) mediante atto unilaterale della Regione e per scopi diversi rispetto a quelli definiti dalla legge e dalle ordinanze di protezione civile. In tal modo si sostanzia non solo la violazione dei principi di leale collaborazione, di non contraddittorietà e di ragionevolezza, secondo l'art. 120 Cost., ma anche dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

Per quanto attiene ai primi tre aspetti appare evidente come l'intervento regionale sia viziato sotto il profilo della congruenza tra il fine che si intenderebbe perseguire con lo schema normativo adottato dalla Regione (corresponsione di compensi per lavoro straordinario) ed i mezzi apprestati per il suo soddisfacimento (fondi statali vincolati alla salvaguardia ed al ripristino di beni ed interessi della collettività colpita dal sisma), privando, in tal modo, la legge regionale della necessaria intima coerenza atta ad assicurare per i provvedimenti legislativi, anche regionali, la conformità al principio costituzionale della necessità di esercitare il potere legislativo secondo un coerente apprezzamento del fine da perseguire e del mezzo idoneo al suo raggiungimento.

In particolare, le statuizioni normative sopra riportate appaiono del tutto contraddittorie laddove si faccia riferimento alla situazione di fatto che le stesse intendono disciplinare.

Infatti, con specifico riferimento alle ordinanze di protezione civile emanate - di concerto, si ribadisce, con il Ministero dell'economia e delle Finanze, per quanto attiene agli aspetti fiscali e finanziari - per disciplinare l'emergenza in questione, la Regione ha esplicitamente manifestato il proprio assenso in ordine alla ripartizione dei relativi oneri finanziari tra Stato e Regione. Pertanto, appare quanto mai contraddittorio che l'organo regionale da un lato manifesti il



proprio concordamento in sede governativa e, dall'altro lato, con successivo provvedimento normativo vada a incidere negativamente sulle risorse finanziarie a tale scopo concordemente destinate.

D'altronde, ad ulteriore conforto della fondatezza delle superiori tesi, merita rilevare come nel caso in esame le norme regionali oggetto di censura ben possano ascrivere alla categoria delle c.d. leggi provvedimento - essendo prive delle caratteristiche tipiche della generalità ed astrattezza e ricorrendo, al contrario, la caratteristica di incidere su situazioni e soggetti determinati - e che, pertanto, come è dato evincere da giurisprudenza costituzionale conforme, il sindacato costituzionale in merito all'esercizio della discrezionalità del legislatore, sotto i due pregnanti profili della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte, può nel caso di specie assumere carattere maggiormente rigoroso. Ed invero, nella fattispecie in parola tale arbitrarietà si evince dalla stessa formulazione delle norme regionali in questione, atteso che dalle medesime, ovvero dalla loro collocazione nell'ambito del complesso legislativo nel quale sono inserite, non è dato evincere alcuna motivazione, ancorché di dubbia conformità a Costituzione, in merito sia all'esercizio del potere legislativo regionale sia alle modalità attraverso le quali tale potere ha trovato concreta esplicazione. Non si evince, infatti, dalla lettura del disposto di legge in questione alcuna presupposta valutazione in merito alla necessità di un intervento sulla materia, intervento che dovrebbe, specie nell'esercizio del potere legislativo regionale, essere informato alla realizzazione di un fine pubblico ed al conseguimento di un' utilità per la collettività.

Conclusivamente, per quanto attiene all'aspetto in esame, si ritiene che l'immotivata, irrazionale e contraddittoria determinazione regionale (peraltro neanche quantificata nell'ammontare degli oneri di cui si chiederà il rimborso a valere sulle risorse statali) violi i principi in materia di potestà legislativa regionale, appropriandosi di fondi statali, e si sostanzi in un rovesciamento di priorità sviando l'esercizio della potestà legislativa regionale dal fine suo proprio di salvaguardia delle preminenti esigenze della collettività.

1.3 — Occorre, inoltre, eccepire che l'esercizio della prerogativa regionale di che trattasi viola il principio di leale collaborazione, tanto più in considerazione del fatto che la vigente normativa di protezione civile dispone che le ordinanze di protezione civile debbano essere emanate d'intesa tra il Governo e la Regione interessata, proprio allo scopo di evitare che disposizioni, pur se eccezionali, possano porre in essere una indebita invasione delle competenze regionali. In altri termini la Regione Abruzzo ha a sua disposizione uno strumento privilegiato, fondato sul principio della mutua collaborazione tra Stato e Regioni, per addivenire a soluzioni concordate per la risoluzione di problematiche afferenti alla materia della protezione civile. E', quindi, evidente che avvalersi del potere legislativo regionale pur in presenza della possibilità di un apprezzamento condiviso Stato-Regione manifesta una volontà contraria ad ogni paritario confronto con il livello statale (*cf.* Corte costituzionale sentenza 3 luglio 2006, n. 284).

Per quanto concerne, invece, la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *g*) della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva statale il compito di dettare norme in materia sistema tributario e contabile dello Stato, nonché di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, va osservato che il commissario delegato è qualificabile quale organo dell'amministrazione centrale dello Stato, di talché le somme stanziare al medesimo e attribuite per il perseguimento di un determinato obiettivo, non possono essere distratte da un successivo intervento legislativo regionale, in via unilaterale.

Ciò in quanto la potestà legislativa in materia spetta in via esclusiva allo Stato e la regione non può distrarre risorse statali mediante un intervento non rientrante nelle prerogative legislative regionali, venendo così a porre in essere una violazione del precetto costituzionale a causa della verificata estensione della potestà legislativa attribuita alla Regione anche a materia ad essa non spettante.

Per quanto concerne, invece, la violazione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione va preliminarmente chiarito che, nell'ambito del complessivo giudizio di conformità alla Costituzione delle leggi regionali di protezione civile, assumono rilevanza, ai fini dell'individuazione dei principi fondamentali della materia, entro i quali le Regioni sono tenute a legiferare in ambito concorrente, le disposizioni contenute nella legislazione statale di protezione civile ed, in particolare, nella legge 24 febbraio 1992, n. 225 ove, all'articolo 12, comma 4 si dispone espressamente che le norme in questione costituiscono principi della legislazione statale cui dovranno conformarsi le leggi regionali.

Pertanto, la legge regionale in esame presenta una diffusa difformità dal dettato costituzionale, atteso che la stessa più che realizzare una normazione nell'ambito dei principi stabiliti dallo Stato con le vigenti leggi cornice, dispone, come sopra rappresentato, in senso contrastante con l'assetto normativo, anche emergenziale, di protezione civile. In particolare, le norme regionali in parola, si pongono in netta antitesi con uno dei principi fondamentali codificati dalla legge n. 225/1992; infatti, l'articolo 5, comma 2, della detta legge prevede che per l'attuazione degli interventi di emergenza si provvede con ordinanze di protezione civile. Orbene, la disciplina dell'emergenza in Abruzzo, è dettata, d'intesa con la Regione, dalle ordinanze di protezione civile che provvedono a disciplinare uno straordinario, seppur temporaneo perché limitato alla durata dello stato di emergenza, assetto di poteri che, nel rispetto dei principi dell'ordi-



namento giuridico, dà vita ad una sovrastruttura ordinamentale rispetto alle competenze ordinarie, allo scopo di tutelare l'integrità della vita, dei beni e degli insediamenti.

Ciò premesso, l'alterazione di tale meccanismo mediante un intervento non rientrante nelle prerogative legislative regionali conduce ad un duplice ordine di violazioni: l'una attinente all'esercizio del potere legislativo regionale non rientrante nella potestà costituzionalmente attribuita alla Regione, l'altra alla violazione di principi generali della materia sopra richiamati e, in particolare, al disposto di cui all'articolo 5, comma 2, della legge n. 225/1992, che demanda allo Stato, successivamente alla dichiarazione di stato di emergenza, la potestà di definire mediante ordinanze di protezione civile l'assetto straordinario di competenze di cui è cenno in precedenza.

Nel primo caso infatti la potestà legislativa regionale, per quanto attiene alla materia della protezione civile, subisce una delimitazione d'intervento innanzi alla dichiarazione di stato di emergenza, atteso che tale ultima deliberazione nel dare vita ad un assetto giuridico straordinario costituisce un limite all'esercizio della potestà legislativa regionale di protezione civile. E ciò, con riferimento alla seconda fattispecie, trova ulteriore conferma con l'obbligo ascritto in capo alla Regione di osservare, nella esplicazione della potestà in questione, i principi generali della materia.

A tale ultimo proposito, invero, corre, inoltre, l'obbligo di evidenziare che l'intervento dello Stato mediante l'applicazione dell'articolo 5, della legge n. 225/1992 sostanzialmente implica un'azione statale di natura latamente sostitutiva delle competenze regionali per cui in capo alla Regione non può ascriversi per lo specifico settore di che trattasi una potestà di disciplinare ulteriormente e, peraltro, con disposizioni normative contrastanti rispetto a quelle recate dalle ordinanze di protezione civile, il medesimo settore già normato, seppure in via straordinaria, a livello statale. Infatti, la titolarità della potestà legislativa regionale trova un limite ulteriore rispetto a quelli già evidenziati nella modifica del Titolo V della Costituzione, caratterizzata dall'abbandono del principio del parallelismo tra la potestà legislativa e la titolarità delle relative funzioni ma, anzi, l'allocatione delle funzioni procede secondo i diversi principi della sussidiarietà e dell'adequatezza. Da ciò, pertanto, discende che laddove la funzione di protezione civile sia esercitata dallo Stato, innanzi a tale esercizio - posto in essere, corre l'obbligo di ribadirlo, d'intesa con la Regione - vi è la compressione, seppure temporanea, della relativa potestà legislativa regionale e ciò, appunto, in considerazione dei principi sopra richiamati in quanto l'intervento dello Stato, nell'ambito in parola, avviene laddove gli organi ordinariamente preposti non siano in grado, in considerazione della straordinarietà degli eventi, di fronteggiare con i mezzi posti a loro disposizione le situazioni emergenziali.

2. — Art. 16. La norma attribuisce alla Giunta regionale il potere di predisporre “un provvedimento legislativo per la revisione complessiva delle tasse, del canoni e delle imposte regionali” e, in caso di inadempienza da parte della Giunta, prevede un adeguamento delle stesse su base ISTAT.

Posto che la Giunta regionale è titolare del potere di iniziativa legislativa e che i disegni di legge da essa proposti sono, in ogni caso, sottoposti all'approvazione del Consiglio regionale, la disposizione normativa in esame è illegittima perché, nel prevedere genericamente una “revisione complessiva” di tasse, canoni ed imposte regionali non esclude, accanto ad una mera ricognizione delle predette entrate, che si proceda ad un aumento delle stesse.

2.1 — Ebbene, la Regione non ha, al momento, la potestà di deliberare aumenti delle entrate tributarie *et similia* perché, ai sensi dell'art. 1, comma 123 della legge n. 220 del 2010, il legislatore statale ha disposto, sino all'attuazione del c.d. federalismo fiscale, la sospensione del potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato.

Il legislatore regionale, pertanto, disciplinando la materia in modo difforme dalla normativa statale di riferimento, viola l'art. 117, comma 2 lett. e), della Costituzione che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di tutela del sistema tributario.

In proposito, basterà richiamare a conforto la sentenza Corte cost., 6 novembre 2009, n. 284: “Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli art. 77, comma primo, e 77 ter, 1°, 3° e 19° comma, d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv., con modif., dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, nelle parti in cui, ai fini del rispetto del «patto di stabilità interno» da parte delle regioni, stabiliscono il tetto massimo della spesa finale (costituita dalla somma delle spese in conto corrente e delle spese in conto capitale) che esse sono tenute a rispettare e prevedono la conferma per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011, della sospensione del potere delle regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuite con legge dello Stato, in riferimento agli art. 3, 11, 117 e 119 cost., al principio di leale collaborazione, al «generale canone di ragionevolezza delle leggi», agli art. 32 ss., 104, 158 e 159 del trattato che istituisce la Comunità europea, al prot. n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, alla risoluzione Ce 17 giugno 1997, relativa al patto di stabilità, al regolamento Ce 25 giugno 1996 n. 2223/96, relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità, al regolamento Ce 21 giugno 1999 n. 1260/1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali, al regolamento Ce 21 giugno 2005 n. 1290/2005, relativo al finanziamento della politica agricola



comune, e al regolamento Ce 11 luglio 2006 n. 1083/2006, recante disposizioni generali sul fondo europeo di sviluppo regionale, sul fondo sociale europeo e sul fondo di coesione e che abroga il regolamento Ce 1260/1999.»

2.2 — Inoltre, la disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo 16, che prevede un adeguamento di tasse, canoni e imposte, ancorato agli indici ISTAT, in caso di inerzia della Giunta, risulta in contrasto con l'articolo 2 della legge n. 212 del 2000 (Statuto dei diritti del contribuente) che garantisce chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie violando, di conseguenza, il principio di riserva di legge in materia tributaria, di cui all'art. 23 della Costituzione.

È noto, infatti che le norme della legge 27 luglio 2000 n. 212 (c.d. statuto del contribuente), emanate in attuazione degli art. 3, 23, 53 e 97 cost., costituiscono e sono qualificate espressamente come principi generali dell'ordinamento tributario (*cfr. ex plurimis*, Cass. civ. [ord.], sez. trib., 6 aprile 2009, n. 8254) che si pongono come riferimento inderogabile anche per la legislazione regionale nella materia.

Al contrario, una disposizione generale di adeguamento delle imposte secondo gli indici Istat elude l'obbligatoria individuazione delle fattispecie impositive oggetto delle misure fiscali nonché la fissazione dei criteri di massima per l'applicazione degli aumenti, ancorati a criteri eterogenei e non congruenti con i diversi criteri di imposizione fiscale stabiliti dall'art. 23 Cost.

Così disponendo, quindi, il legislatore regionale eccede dalla propria competenza ed invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del sistema tributario e viola anche l'art. 23 della Costituzione, il quale prevede che nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge e va inteso nel senso che pone al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente e sufficientemente criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa (Corte cost. [ord.], 4 gennaio 2001, n. 7).

3. — Art. 36. La norma concernente «Norme in materia di servizio idrico Integrato della Regione Abruzzo», al comma 1 dispone che «...le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale, specie quello montano, nelle condizioni date non permettono in linea generale un efficace ed utile ricorso al mercato tra concorrenti per l'affidamento delle gestioni. Queste, pertanto, restano affidate agli attuali gestori».

3.1 — Così disponendo, il legislatore regionale si pone in contrasto:

con l'art. 23-*bis*, comma 2, del d.l. n. 112/2008, conv. in L. n. 133/2008, ai sensi del quale il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:

«a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;

b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del Socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nei rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità del socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento»;

con l'art. 3 del d.P.R. n.168/2010 il quale, nel prevedere norme generali per l'affidamento, dispone che devono essere indette le procedure ad evidenza pubblica.

La norma regionale, invece, nel disporre che le gestioni del servizio idrico restano affidate agli attuali gestori, impedisce l'affidamento secondo le procedure di evidenza pubblica disposte dalla legislazione statale, attuativa di quella comunitaria, ponendosi in contrasto con le leggi statali richiamate ed i principi comunitari a tutela della concorrenza e del mercato.

3.2 — Anche se al comma 2 del medesimo articolo 36 si limitano gli effetti della disposizione al termine del 31 dicembre 2011, al comma 1 dell'art. 36, la norma regionale pone una presunzione assoluta, in via legislativa, di insussistenza delle «caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale» idonee per il ricorso al mercato per gli affidamenti delle gestioni di servizio idrico.

Detta previsione, d'altro canto, si pone in contrasto con i commi 3 e 4 del medesimo articolo 23-*bis* del d.l. n. 112/2008 i quali disciplinano un procedimento complesso in caso di ipotizzata insussistenza delle condizioni economiche, sociali e ambientali, richiedendo - fra l'altro - il parere dell'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, laddove la cristallizzazione in via legislativa, una tantum, della valutazione - non già, peraltro, dell'ente affidante ma del legislatore regionale - impedisce il rispetto di quella disciplina disposta dal legislatore statale.

In proposito, richiamiamo il principio più volte ribadito dalla Corte costituzionale nella materia: «È fondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni della l.reg. Veneto n. 17 del 2007 che dettano una disciplina difforme da quella nazionale in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, cost., riducendo da un lato, l'area alla quale si applicano le regole concorrenziali dirette a consentire la piena



esplicazione del mercato nel settore degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici (tutela della concorrenza) e alterando, dall'altro le regole contrattuali che disciplinano i rapporti privati (ordinamento civile)." (Corte cost., 01-08-2008, n. 322).

Pertanto, l'articolo 36, dettando disposizioni difformi dalla normativa statale di riferimento, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, nonché la competenza del legislatore statale in materia della tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione.

4. — Art. 47. L'articolo 47, nel prevedere disposizioni in materia di personale, dispone che la Giunta Regionale, entro 90 giorni dall'approvazione della legge, attua i piani di cui all'articolo 3, comma 94, della L. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008).

Così disponendo il legislatore regionale estende anche all'anno 2011 l'efficacia della normativa statale richiamata che riguardava la progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio con contratto a tempo determinato e del personale con contratti di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data di entrata in vigore della legge n. 244/2007, limitatamente all'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010. La predisposizione di tali piani, quindi, secondo il legislatore statale non ha più ragion d'essere, in quanto il suddetto programma di stabilizzazione ha avuto termine il 31 dicembre 2010.

Il legislatore regionale, pertanto, nel richiamare la suddetta disposizione statale che ha esaurito i suoi effetti e nel prevedere ulteriori stabilizzazioni di personale precario al di fuori delle procedure ordinarie e concorsuali di accesso al pubblico impiego, viola i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost.

Inoltre, la norma in esame, nella misura in cui conferisce valenza ultrattiva ad una normativa statale e quindi introduce una disciplina nuova, impinge nel campo del coordinamento di finanza pubblica che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione ricomprende fra le materie di legislazione concorrente, violandone i principi di attuazione in quanto non prevede alcuna intesa con lo Stato ed introduce una disciplina che, prevedendo un piano di stabilizzazione del personale precario anche per l'anno 2011, incide sul sistema generale della finanza pubblica.

A tale ultimo proposito, si veda quanto statuito da Corte cost., 29 aprile 2010, n. 149: "È incostituzionale l'art. 1 legge reg. Calabria 31 dicembre 2008 n. 46, nella parte in cui, in violazione delle competenze legislative statali in materia di coordinamento della finanza pubblica, dispone lo stabile inquadramento dei medici incaricati nei ruoli della regione".

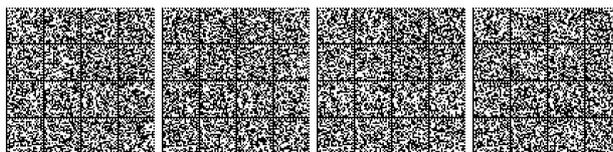
5. — Art. 55. La norma riguarda la lotta all'abusivismo nell'edilizia residenziale pubblica e dispone, al comma 1, che al fine di eliminare il fenomeno delle occupazioni senza titolo di alloggi di edilizia residenziale pubblica, le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale Pubblica (di seguito ATER), presentano entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un piano redatto d'intesa con i Comuni interessati e le autorità di pubblica sicurezza competenti.

Così disponendo il legislatore regionale eccede dalla propria competenza ed invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di organizzazione amministrativa dello Stato stesso.

Infatti, il legislatore regionale non può prevedere unilateralmente la possibilità di redigere un piano d'intesa con le autorità di pubblica sicurezza.

Sul punto, la giurisprudenza della Corte Costituzionale è chiarissima nell'affermare che le forme di collaborazione e di coordinamento coinvolgenti compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa (cf: Corte cost., 7 maggio 2004, n. 134: "È incostituzionale l'art. 3, comma 3, lett. d), e), f), g), legge reg. Marche 24 luglio 2002 n. 11, nella parte in cui prevede che del comitato dell'osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza facciano parte i prefetti della regione o loro delegati, il procuratore generale della repubblica presso la corte d'appello di Ancona, il procuratore della repubblica presso il tribunale di Ancona, il procuratore della repubblica presso il tribunale per i minorenni di Ancona").

Poiché la forma di collaborazione con le Autorità statali di Pubblica Sicurezza, prevista dalla norma in esame, non trova il suo fondamento in leggi statali che la regolino o la consentano né in un accordo tra gli enti interessati ma è disposta unilateralmente, l'art. 55 si pone in contrasto con l'art. 160 del d.lgs. n. 112/1998 il quale, nel disciplinare le competenze dello Stato, dispone, al comma 2, che l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza resta disciplinato dalla legge 1° aprile 1981, n. 121, che individua, al fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, le forze di polizia.



Il legislatore regionale, disciplinando autonomamente la lotta all'abusivismo nell'edilizia residenziale pubblica nelle forme previste dall'art. 55, eccede dalla propria competenza ed invade la competenza esclusiva statale in materia di organizzazione amministrativa dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. g) della Costituzione.

6. — Art. 63. La norma prevede, al comma 1, che le concessioni regionali e comunali in essere alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate fino al 30 giugno 2011.

Così disponendo, il legislatore regionale si pone in contrasto con l'art. 23-bis, comma 8, lett. e) del d.l. n.112/2008, conv. in l. n.133/2008, come modificato dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 225/2010, conv. in l. n. 10/2011, il quale prevede che il termine per la proroga delle concessioni è fissato al 30 marzo 2011 [“e) le gestioni affidate che non rientrano nei casi di cui alle lettere da a) a d) cessano comunque entro e non oltre la data del 31 marzo 2011, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante.”].

Inoltre, l'articolo 63 viola gli articoli 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'unione Europea (già art. 43 e 49 del Trattato CE) a tutela della libertà di stabilimento e della concorrenza e si pone in contrasto con il D.Lgs. n. 163/2006 che recepisce le Direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce in materia di coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

Sul punto si richiama quanto dedotto dianzi in riferimento all'art. 36 della legge regionale oggetto di censura.

La materia delle proroghe delle concessioni in tema di servizio pubblico locale, come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale (da ult. con Sent. n. 325/2010), rientra nella tutela della concorrenza di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione.

Pertanto, il legislatore regionale, ponendosi in contrasto con la normativa statale e comunitaria di riferimento, viola l'articolo 117, comma 1 della Costituzione, in quanto la norma in esame è suscettibile di alterare il regime di libero mercato delle prestazioni e dei servizi, in violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici derivanti dagli articoli 56 e seguenti del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (già art. 49 e seguenti del Trattato CE), e viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.

7. — Art. 75. La norma dispone che gli interventi di soccorso ed elisoccorso di carattere sanitario, comprensivi di recupero e trasporto, devono considerarsi come prestazioni a carico del Servizio Sanitario Nazionale se effettuati nei limiti di quanto disposto dall'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992. Il comma 3, poi, prevede che la Giunta regionale, sentito il SASA - CNSAS, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge, integra e aggiorna il proprio tariffario per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario; per i residenti nella regione Abruzzo è disposta una riduzione della tariffa la cui misura verrà concordata tra la Regione Abruzzo e le Aziende Sanitarie Locali, sedi di SUEM. Il minor introito derivante dalla concordata riduzione della tariffa trova copertura finanziaria in quota parte delle risorse assegnate dal fondo sanitario per il funzionamento del SUEM 118.

La illegittimità delle disposizioni oggetto di censura deriva dal fatto che la Regione Abruzzo è impegnata nel Piano di rientro di cui all'Accordo tra il Ministro della Salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione in data 6 marzo 2007, poi recepito con DGR n. 224 del 13 marzo 2007.

In forza degli obblighi assunti con detto piano sanitario, la Regione Abruzzo non può erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto ai LEA, mentre con l'art. 75 in esame il legislatore regionale eroga ulteriori livelli di assistenza non previsti, cioè gli interventi di soccorso ed elisoccorso.

Lo stesso dicasi per la concessione dell'agevolazione di cui al comma 3 dell'art. 75, coperta con le risorse del fondo del servizio sanitario nazionale, che configura il riconoscimento di LEA aggiuntivi, in contrasto con l'impegno assunto con il citato Piano di rientro di assicurare l'equilibrio di bilancio e conseguente violazione unilaterale degli impegni assunti in funzione di coordinamento della finanza pubblica.

In casi analoghi, la Corte Costituzionale non ha esitato a dichiarare illegittime le norme regionali: “È incostituzionale la l.reg. Lazio 6 aprile 2009 n. 9, che, in contrasto con gli obiettivi del «piano di rientro» dal deficit sanitario sottoscritto fra il presidente della regione e i ministri della salute e dell'economia, ha istituito i distretti socio-sanitari montani.” (Corte cost., 23 aprile 2010, n. 141.).

Pertanto, il legislatore regionale prevedendo una disciplina non conforme a quanto stabilito nell'Accordo, viola l'art. 117, comma 3, Cost. in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.

8. — Art. 76. La norma, contenente disposizioni in materia di segni distintivi, dispone che il «Soccorso Alpino Speleologico Abruzzo del Corpo nazionale del Soccorso Alpino Speleologico (SASA-CNAS)» adotta sulle proprie divise di ordinanza e sui propri mezzi, il logo della protezione civile regionale. Così disponendo il legislatore regionale si pone in contrasto con la disciplina nazionale di riferimento.



Infatti, l'art. 11 della legge n. 225/92 inserisce il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino tra le strutture operative nazionali della protezione civile mentre la legge n. 74/2001 ne disciplina, a livello nazionale, l'ordinamento, il funzionamento e la natura, con la conseguenza che la regione non può autonomamente legiferare nella materia.

Inoltre, la legge quadro sul volontariato (legge n. 265/91) riconosce all'art. 1, commi 1 e 2, il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo, salvaguardandone l'autonomia, e ne favorisce rapporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale.

La stessa legge-quadro sul volontariato, poi, all'art. 10, comma 1, stabilisce che le leggi regionali devono salvaguardare l'autonomia di organizzazione e di iniziativa e devono favorire lo sviluppo dell' associazionismo.

Questi principi non sono rispettati dalla norma in esame che impone al SASA-CNAS determinate formalità e prescrizioni di riferimento senza lasciare spazi alla loro autonomia.

Pertanto il legislatore regionale, dettando norme non coordinate e sostanzialmente contrastanti con le suddette disposizioni e nel prevedere di adottare sulle divise di ordinanza e sui mezzi del SASA-CNAS il logo regionale, viola i principi costituzionali sul libero associazionismo di cui all'art. 18 Cost. nonché la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento, organizzazione e amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali di cui all'art. 117, comma 2, lett. g), ed i principi della legislazione concorrente secondo l'art. 117, comma 3, in riferimento all'attività di protezione civile.

P.Q.M.

Si chiede che la Corte costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli art. art. 11, 16, 36, 47, 55, 63;75, 76 della legge regionale 10 gennaio 2011 n. 1, pubblicata nel B.U.R. n. 6 del 14 gennaio 2011, per violazione degli art. 3, 18, 23, 97, 117 e 120 della Costituzione.

Si produrrà copia della delibera del Consiglio dei Ministri.

Roma, addì 14 marzo 2011

Avvocato dello Stato: ALBENZIO

11C0203

N. 69

*Ordinanza del 7 dicembre 2010 emessa dal G.U.P. del Tribunale di Lecce
nel procedimento penale a carico di G.R.*

Processo penale - Sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato - Obbligo di accertamenti peritali a cadenza semestrale sullo stato mentale dell'imputato - Omessa esclusione in relazione a patologia irreversibile - Irragionevolezza - Lesione del principio della ragionevole durata del processo.

- Cod. proc. pen., art. 72.
- Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo.

Reati e pene - Estinzione del reato - Mancata previsione, oltre che per morte del reo, anche per incapacità dell'imputato determinata da grave e irreversibile menomazione mentale - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Cod. pen., art. 150.
- Costituzione, art. 3.



IL TRIBUNALE

A seguito del deposito della richiesta di rinvio a giudizio — tra gli altri — nei confronti di R. G., per il reato di cui agli artt. 113 e 589 c.p., all'udienza preliminare del 14 ottobre veniva disposto un primo rinvio della trattazione del procedimento per legittimo impedimento del G.; alla successiva udienza del 19 dicembre 2008, previo stralcio della posizione del prevenuto, veniva disposto nuovo rinvio per il medesimo motivo; all'udienza del 17 febbraio 2009 veniva disposta perizia sulla persona del G. ai sensi dell'art. 70 c.p.p. ed a quella del 24 febbraio 2009 veniva conferito l'incarico al perito; questi nella sua relazione peritale si pronunciava in termini di impossibilità non temporanea bensì permanente del G. di partecipare al procedimento in maniera cosciente ed attiva in ragione degli esiti cronici di una patologia ischemica (l'imputato, secondo quanto rilevato dal perito, aveva sofferto di una patologia ischemico-ictale a livello cerebrale poi esitata in un'emiparesi destra con una grave afasia espressiva): tanto determinava all'udienza del 6 maggio 2009 la pronuncia della sospensione del processo ai sensi dell'art. 71 c.p.p. (che non impediva alla successiva udienza l'ascolto di un teste finalizzato ad una pronuncia ex art. 425 c.p.p., a cui poi questo giudicante non riteneva di addivenire); disposto un secondo accertamento peritale ai sensi dell'art. 72 c.p.p., il perito ribadiva l'incapacità del G. di partecipare al processo in maniera cosciente ed attiva in termini di impossibilità non temporanea bensì permanente con esiti cronici di patologia ischemica vale a dire con una stabile, futura e permanente incapacità di recupero funzionale; disposto un terzo accertamento, il perito nella sua terza relazione peritale pervenuta a questo ufficio il 24 settembre 2010, evidenziata la ricorrenza di un quadro neurologico residuale di entità grave e ad andamento cronico, perveniva alle medesime conclusioni a cui era pervenuto nelle relazioni precedenti.

Tanto premesso, questo giudicante, chiamato a pronunciarsi all'odierna udienza, all'esito del disposto accertamento peritale, in merito alla conferma del provvedimento di sospensione del processo, ritiene di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale degli artt. 72 c.p.p. per violazione degli artt. 3 e 111 cpv. Cost. e 150 c.p. per violazione dell'art. 3 Cost. perché rilevante ai fini del giudizio e non manifestamente infondata.

Innanzitutto va evidenziato come la questione sollevata, in quanto (come vedremo) idonea a determinare nel caso di specie — all'esito di una statuizione della Corte adita nel senso auspicato da questo giudice remittente — un'immediata pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere nei confronti dell'imputato, appaia assolutamente rilevante ai fini del giudizio.

Passando ad occuparci specificatamente delle norme di cui si lamenta un conflitto con il dettato costituzionale, va osservato come il disposto di cui all'art. 72 c.p.p. preveda che, a fronte della disposta sospensione del procedimento allorché lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al medesimo, il giudice debba disporre ulteriori accertamenti peritali sullo stato di mente dell'imputato allo scadere del sesto mese dalla pronuncia dell'ordinanza di sospensione del procedimento (o anche prima, quando ne ravvisi la necessità) e così ad ogni successiva scadenza di sei mesi, qualora il procedimento non abbia ripreso il suo corso.

Tale disposizione ad avviso di questo giudicante appare esente da censure di legittimità costituzionale allorché riguardi casi in cui lo stato mentale dell'imputato impedisca in modo temporaneo e reversibile la sua cosciente partecipazione al procedimento, ma all'evidenza irragionevole e dunque in violazione dell'art. 3 Cost. allorché riguardi casi in cui, a fronte di una patologia cronica, impedisca in modo permanente ed irreversibile tale cosciente partecipazione al procedimento: tanto è a dire senz'altro laddove il perito, chiamato ad eseguire l'accertamento peritale ai sensi dell'art. 70 c.p.p., si esprima (come nel caso di specie) nel senso del carattere permanente dell'impedimento: in tali ipotesi infatti potrebbe pervenirsi ad un'innaturale sospensione (istituto che per sua natura importa una stasi temporanea dell'attività processuale) ad oltranza del procedimento, ovvero realisticamente per tutta la durata (residua, ma non per questo necessariamente breve) di esistenza in vita dell'imputato.

Il che importa anche un'evidente violazione dell'art. 111 cpv. Cost. perché è suscettibile di determinare un'irragionevole durata del procedimento, che potrebbe essere di anni o anche di decenni.

Pertanto può affermarsi che l'art. 72 c.p.p. contrasti con il dettato costituzionale nella parte in cui non ne esclude l'applicabilità ai casi in cui sia stato accertato che lo stato mentale dell'imputato ne impedisce in modo permanente la cosciente partecipazione al procedimento.

Ritiene poi questo giudicante che in modo correlato la norma di cui all'art. 150 c.p.p. sia in contrasto con la Costituzione, laddove non prevede che l'estinzione del reato consegua, oltreché alla morte del reo, che fa venir meno la prosecuzione del rapporto processuale (vedi in tal senso Cass. Pen., Sez. 6, n. 16812 del 25-9-1988/30-11-1989, Zanchini), ad uno stato mentale dell'imputato in vita che ne impedisca in modo permanente ed irreversibile la cosciente partecipazione al procedimento e che dunque (nonostante la sua esistenza in vita) produca il medesimo effetto dell'intervenuto decesso di impedire in via definitiva la prosecuzione del rapporto processuale, di fatto ormai preclusa da una condizione di grave ed irreversibile menomazione mentale.



Per l'effetto, stante la mancata irragionevole valorizzazione nella norma censurata di cui all'art. 150 c.p. di una condizione assolutamente assimilabile a quella ivi presa in considerazione, se ne ravvisa l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost.

P.Q.M.

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale degli artt. 72 c.p.p. e 150 c.p. per contrasto rispettivamente con gli artt. 3 e III cpv. e 3 Cost.

Dispone per l'effetto il prosieguo della sospensione del giudizio in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Si comunichi alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle Camere.

Lecce, addì 7 dicembre 2010

Il giudice: LARICCIA

11C0252

N. 70

*Ordinanza del 23 febbraio 2011 emessa dalla Corte di cassazione
sul ricorso proposto da Ministero dell'economia e delle finanze ed altra contro Micucci Stefano*

Imposte e tasse - Controlli automatici sulle dichiarazioni dei redditi - Comunicazione dell'esito della liquidazione quando emerga un'alterazione di risultato - Obbligo di effettuarla alternativamente al sostituto d'imposta o al sostituito, anziché ad entrambi - Irragionevolezza.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 36-*bis*.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da: Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, sono domiciliati, ricorrenti;

Contro Micucci Stefano elettivamente domiciliato in Roma, via Edoardo D'Onofrio, n. 43, nello studio dell'Avv. Umberto Cassano, che lo rappresenta e difende, giusta procura speciale a margine del controricorso, contro ricorrente; Avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale del Lazio, n. 97/38/05, depositata in data 18.10.2005; Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 7.10.10 dal Cons. Dott. Pietro Campanile; Sentito l'Avv. Gen. dello Stato F. Urbani Neri;

Udito il P.M., nella persona del Sost. P.G. Dott. Ennio Attilio Sepe, il quale ha concluso per il rigetto del ricorso.

Svolgimento del processo

Micucci Stefano impugnava la cartella di pagamento con la quale, in sede di riliquidazione del Mod. 770, ai sensi dell'art. 36 bis del d.P.R.n. 600 del 1973, l'Ufficio di Roma I dell'Agenzia delle Entrate aveva intimato il pagamento delle somme di € 8.889,26 ed € 987,37, dovute a titolo di tassazione separata per l'anno 1999, eccedendo, in primo luogo, di non aver ricevuto alcuna comunicazione del risultato del controllo, e deducendo la decadenza dell'Agenzia dal potere di controllo, nonché la carenza di una congrua motivazione della cartella.

La Commissione tributaria provinciale di Roma respingeva il ricorso, affermando, fra l'altro, che, all'esito del controllo formale in questione, non fosse necessaria alcuna comunicazione.

La Commissione tributaria regionale del Lazio, con la decisione indicata in epigrafe, pronunciava l'annullamento della cartella, ritenendo che, poiché l'esito del controllo era stato comunicato al solo sostituto d'imposta, il Micucci non fosse stato posto in grado di conoscere il contenuto e le ragioni della pretesa tributaria.



Veniva, d'altra parte, affermata la fondatezza dei rilievi inerenti alla motivazione della cartella.
Propone ricorso per cassazione l'Amministrazione finanziaria.
Resiste con controricorso il Micucci.

Motivi della decisione

Con unico e complesso motivo l'Amministrazione finanziaria ricorrente deduce violazione e falsa applicazione degli artt. 36 bis del d.P.R. n. 600 del 1973 e 25 del d.P.R. n. 602 del 1973.

In particolare, si sostiene che — a prescindere dalla circolare nella quale si affermava l'obbligo della comunicazione al sostituto, applicabile ai redditi a tassazione separata percepiti a partire dall'anno 2000 — il tenore della norma contenuta nel richiamato art. 36 bis del d.P.R. n. 600 del 1973 è chiaro nell'indicare l'obbligo di comunicazione alternativamente nei confronti del contribuente «o» del sostituto d'imposta.

Si pone in rilievo, d'altra parte, come i riferimenti alla motivazione della cartella contenuti nella sentenza impugnata risultino estranei all'impugnazione del ricorrente appellante (essendosi sul punto, quindi, formato il giudicato interno), oltre ad essere contrastanti con l'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973.

Appare evidente, pertanto, come assuma carattere decisivo e di assoluta rilevanza nel presente giudizio la questione della legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 63 bis del d.P.R. n. 600 del 1973, nella parte in cui pone alternativamente l'obbligo di comunicazione nei confronti del sostituto d'imposta e del sostituto.

Nel caso in esame la Commissione tributaria regionale ha affermato la necessità della comunicazione anche al sostituto, ritenendo che l'art. 36 bis testé richiamato «possa essere interpretato anche per gli anni precedenti in modo da garantire al contribuente, prima di ricevere la cartella esattoriale e di subire l'esecuzione della pretesa tributaria dell'Ufficio, di conoscerne le ragioni e i contenuti per poter portare in contraddittorio con l'Amministrazione utili elementi di conoscenza e di informazione».

A giudizio di questa Corte, tale interpretazione, ancorché coerente con la sempre maggiore importanza che sul piano normativo (art. 6, comma 5, della l. n. 212 del 2000) e giurisprudenziale (cfr, per tutte, Cass. Sez. Un. 18 dicembre 2009, n. 26635) assume l'estensione del principio del contraddittorio alla fase pre-contenziosa del giudizio tributario, non è consentita dal tenore letterale della norma, che, ricorrendo alla disgiuntiva «o», indica chiaramente come l'obbligo di comunicazione possa essere assolto in maniera soggettivamente alternativa.

Il Collegio, per altro, è consapevole della difficoltà di prospettare la questione di legittimità costituzionale della norma in esame sotto il profilo della violazione dell'art. 24 Cost., il quanto la giurisprudenza della Corte costituzionale è costantemente orientata nell'affermare che le norme inerenti alla regolazione del procedimento tributario non hanno natura processuale, e risultano perciò estranee all'applicazione dei parametri costituzionali sanciti dagli artt. 24 e 111 Cost. (ord. n. 940 e 21/1988; n. 244 del 2009).

Ciò nondimeno, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità della norma indicata, sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., nella parte in cui consente la comunicazione dell'esito del controllo alternativamente al sostituto d'imposta ed al sostituto, in quanto in tal caso uno dei soggetti, nel caso di specie direttamente interessato a conoscere le ragioni della pretesa creditoria prima di subire, con la ricezione della cartella, la fase esecutiva, non viene posto preventivamente in grado di ovviare a eventuali errori nella liquidazione stessa o di comunicare elementi utili alla corretta valutazione dei dati resi nella dichiarazione.

In altri termini appare oltremodo irragionevole consentire — una volta affermato l'obbligo di comunicazione preventiva dell'esito del controllo che comporta un'alterazione del risultato — che la comunicazione stessa e la ricezione della cartella di pagamento riguardino soggetti diversi.

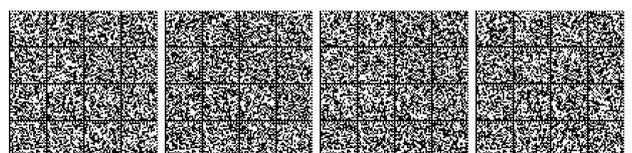
P.Q.M.

*Solleva questione di legittimità costituzionale del d.P.R. n. 600 del 1973, art. 36-bis, in riferimento all'art. 3 Cost.;
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo sensi della L. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, comma 2, il giudizio in corso;*

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata a tutte le parti in causa al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Tributaria della Corte di cassazione, il 22 settembre 2010.

Il Presidente: PLENTEDA



n. 71

*Ordinanza del 14 febbraio 2011 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di Stefanescu Alexandru*

Estradizione - Estradizione esecutiva per l'estero - Condannato, cittadino di un Paese membro dell'Unione Europea, residente o dimorante nel territorio italiano e ivi stabilmente inserito - Rifiuto della consegna e conseguente possibilità di scontare la pena in Italia - Mancata previsione - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della finalità rieducativa della pena - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in particolare dei principi di non discriminazione, di uniformità di trattamento dei cittadini europei e del diritto di stabilimento - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 227/2010.

- Codice di procedura penale, art. 705.
- Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 12, 17 e 18 del Trattato CE.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da Stefanescu Alexandru, nato a Corbasca (Romania) il 12 ottobre 1965;

Visti gli atti, il provvedimento denunciato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Anna Petruzzellis;

Udito il pubblico ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale dott. Sante Spinaci, che ha concluso chiedendo l'annullamento con rinvio della sentenza impugnata, limitatamente alla mancata indicazione della custodia presofferta;

Sentito l'interessato personalmente, che si è riportato alle deduzioni già svolte in precedente comparizione;

Ritenuto in fatto

1. Stefanescu Alexandru ha proposto ricorso ex art. 706 cod. proc. pen. avverso la sentenza dell'11 febbraio 2010 con la quale la Corte d'appello di Venezia ha disposto la sua estradizione verso la Romania per l'esecuzione di una sentenza penale di condanna emessa nei suoi confronti per i reati di omicidio colposo e lesioni colpose consumati nel corso del 1999.

2. Con il primo motivo il ricorrente lamenta il vizio di cui all'art. 606 comma 1 cod. proc. pen., per illogicità della motivazione, osservando che nel provvedimento impugnato è stato completamente omissivo il riferimento ai 22 giorni di carcerazione da lui sofferti per questo titolo.

3. Con il secondo motivo si denuncia violazione dell'art. 606, comma 1, lett *b*), *c*) ed *e*) cod. proc. pen, in riferimento agli artt. 285, comma 3 e 698 cod. proc. pen. poiché la Corte non ha previamente accertato se in Romania il periodo di carcerazione presofferta durante la procedura estradizionale sia scomputato dalla pena inflitta, accertamento imposto dalla necessità di garantire un diritto fondamentale della persona. Si chiede pertanto che l'estradizione venga limitata all'esecuzione della sola parte di pena eccedente i 22 giorni già scontati in Italia durante la procedura estradizionale.

4. Alla prima udienza dinanzi a questa Corte è comparso l'estradando il quale ha dichiarato che vive in Italia con la sua famiglia e svolge lecita attività di lavoro, con contratto a tempo indeterminato, sottolineando la sua integrazione nel territorio italiano, e la mancanza di collegamenti con il suo Stato di origine; ha sollecitato per questo la pronuncia di rigetto della estradizione o in subordine ha chiesto di essere ammesso a scontare la pena in Italia. Questa Corte ha disposto quindi assunzione di informazioni presso i Carabinieri del luogo di residenza di Stefanescu, alla ricezione della quali è stata fissata l'odierna udienza.



Considerato in diritto

1. Si rileva preliminarmente che nei confronti di Stefanescu, cittadino rumeno, è stata attivata la procedura ordinaria di estradizione, in ragione dell'epoca del commesso reato, antecedente al 7 agosto 2002, il che esclude l'operatività nella specie del limite alla consegna, previsto dall'art. 18 lett. r) legge n. 69 /2005, nella lettura imposta dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 227 del 2010. Tale disposizione è posta a presidio della garanzia del cittadino italiano e comunitario di poter scontare nel nostro paese la sanzione divenuta definitiva nello Stato comunitario richiedente, ove l'interessato sia stabilmente residente in Italia e ne sia provata l'integrazione nel territorio. Nel caso di specie, per effetto della limitazione richiamata, si è fatto ricorso alla procedura di estradizione ordinaria, con effetto incidente sulla condizione soggettiva dell'estraddando, poiché tale garanzia non può essere riconosciuta, non essendo prevista analoga riserva per il caso di estradizione.

Ne consegue che, per effetto dell'individuazione temporale di vigenza della normativa del mandato di arresto europeo, si venga a creare, nella situazione di fatto descritta, una violazione dei diritti fondamentali, tra cui deve collocarsi il diritto di stabilimento, con realizzazione nei concreto di difformità di trattamento di situazioni analoghe, che appare priva di ragionevolezza, come è reso evidente dalla considerazione che proprio nel caso, quale quello in esame, in cui il decorso di un congruo periodo temporale dall'epoca del commesso reato rende in fatto ancor più probabile la recisione dei legami con il proprio paese d'origine e più radicata la presenza nel territorio straniero intervenuta medio termine, sia preclusa l'applicazione della disposizione più favorevole.

La disparità rilevata, non può essere superata sul piano interpretativo, dovendo questo giudice attenersi nella valutazione di legittimità della richiesta dello Stato estero, alla specifica previsione di cui all'art. 705 cod. proc. pen., che non prevede tra i motivi di rifiuto della consegna la valutazione dell'esigenza di reinserimento del condannato e quindi la tutela dell'interesse di tutti gli Stati membri alla rieducazione effettiva del reo, cui è inscindibilmente connesso il rispetto del diritto alla risocializzazione, interesse che la riserva di esecuzione della pena nel territorio dello Stato richiesto mira a garantire. Tale esigenza è posta a base oltre che dei valori costituzionali, all'art. 27 comma 3 Cost, anche dei principi comunitari, in particolare quello di non discriminazione di cui all'art. 12 CE, di uniformità di trattamento dei cittadini europei previsto dall'art. 17 CE, del diritto di stabilimento riconosciuto dall'art. 18 CE., in relazione ai quali l'applicazione della disposizione di cui all'art. 705 cod. proc. pen. nella situazione descritta, realizza anche la violazione dell'art. 117 Cost. comma 1, poiché produce l'elusione dei vincoli imposti dall'ordinamento comunitario, sopra richiamati.

Accertata la sicura rilevanza della questione giuridica per la risoluzione del caso concreto, essendo emerse dalle informazioni disposte conferme della piena integrazione di Stefanescu e del suo nucleo familiare nel territorio, si ritiene conseguentemente necessario al fine di decidere sollevare d'ufficio eccezione di incostituzionalità dell'art. 705 cod. proc. pen. per violazione dei principi di cui agli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma della Costituzione nella parte in cui non prevede una riserva analoga a quella richiamata dall'art. 18, lett. r) legge n. 69 del 2005, qualora la procedura sia attivata tra Stati membri dell'Unione europea e riguardi la richiesta di estradizione di un cittadino dello stesso territorio, stabilmente inserito in Italia.

Conseguentemente, in applicazione degli artt. 1 legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 e 23 legge n. 87 dell'11 marzo 1953 si dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, e l'esecuzione degli adempimenti indicati in dispositivo.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 27 comma 3, 117 comma 1 Cost. la questione di costituzionalità dell'art. 705 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna e la conseguente possibilità di scontare la pena in Italia, del condannato, cittadino di un paese membro dell'Unione europea, residente o dimorante nel nostro territorio ed ivi stabilmente inserito, del quale sia stata richiesta l'extradizione;

Sospende il giudizio e dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale, sia notificata la presente ordinanza alle parti in causa ed al Pubblico ministero, ai Presidenti del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso il 26 gennaio 2011

Il Presidente: AGRÒ



N. 72

Ordinanza del 31 gennaio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria sul ricorso proposto dalla Ditta Conforti Aldo contro Comunità Montana «Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte» ed altra

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Strutture per l'esercizio di attività di agriturismo - Previsione della utilizzabilità delle sole strutture esistenti alla data di entrata in vigore della legge censurata (4 settembre 1997) - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela dei valori ambientali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, comma secondo, e 41, primo comma.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 178 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da Ditta Conforti Carlo, rappresentato e difeso dagli avviti Beniamino Caravita Di Torino, Sara Fiorucci e Francesco Augusto De Matteis con domicilio eletto presso quest'ultimo in Perugia, via Bonazzi, 9;

Contro Comunità Montana «Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte», rappresentata e difesa dall'avv. Francesca Brutti, con domicilio eletto presso l'avv. Federica Pasero in Perugia, piazza Piccinino n. 9; Regione dell'Umbria;

Nei confronti di Comune di S. Venanzo.

Per l'annullamento:

della determinazione n. 62 del 17 febbraio 2010 del Dirigente del Servizio Promozione, Agricoltura, Lavori e Patrimonio della Comunità Montana «Orvietano - Narnese - Amerino - Tuderte», con la quale è stato espresso parere negativo alla richiesta di estensione dell'autorizzazione per l'esercizio dell'agriturismo alla Ditta Conforti Aldo relativamente al fabbricato costituente ampliamento di una preesistenza, censito al foglio 46 part. 71 parte del Comune di San Venanzo;

della determinazione n. 63 del 17 febbraio 2010 del Dirigente del Servizio Promozione, Agricoltura, Lavori e Patrimonio della Comunità Montana «Orvietano - Narnese Amerino - Tuderte», Regione dell'Umbria - Province di Terni e Perugia, nella parte in cui non estende l'iscrizione della Ditta Conforti Aldo nell'albo degli operatori agrituristici per il servizio di alloggio relativamente al fabbricato suddetto;

ove occorrer possa, delle note Prot. 2338 e 2339 della Comunità Montana «Orvietano Narnese - Amerino - Tuderte» con le quali, in data 22 febbraio 2010, è stato comunicato alla Ditta ricorrente il contenuto delle sopra indicate Determinazioni dirigenziali;

di tutti gli atti presupposti, connessi o collegati ad essi, ancorché non conosciuti;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati; Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comunità Montana «Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte».

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2010 il dott. Carlo Luigi Cardoni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — La Comunità Montana resistente, con le determinazioni dirigenziali 62 e 63 del 17 febbraio 2010, ha rispettivamente negato:

ai sensi dell'art. 3, comma 3, L.R. n. 28/1997, l'utilizzo agrituristico di un immobile (ancorché assentito allo scopo con permessi di costruire del Comune di San Venanzio n.167 dell'8 ottobre 2003 e del 10 maggio 2005), giacché non esistente alla data (4 settembre 1997) di entrata in vigore della cennata legge regionale;

per le stesse ragioni, l'estensione dell'efficacia della già esistente iscrizione del ricorrente nell'albo degli operatori agrituristici così da ricomprendervi anche il menzionato immobile.

2. — Nel facondo ricorso, integrato da una memoria, e negli altrettanto diffusi nonché analoghi motivi aggiunti si formulano censure d'eccesso di potere e violazione di legge che, con un certo impegno esegetico, possono essere così riassunte:

a) nel concetto di edificio esistente dovrebbero ricomprendersi, per considerazioni essenzialmente sistematiche, anche gli inerenti ampliamenti, giacché previsti dalla normativa regionale edilizia (segnatamente artt. 32 e 35, l.r. n. 11/2005);



b) gli avversati dinieghi sarebbero insufficientemente motivati con il generico riferimento all'art. 3, comma 3 l.r. n. 28/1997 cit., il che non consentirebbero di ricostruire l'*iter* logico giuridico seguito dall'amministrazione;

c) il ripetuto art. 3, comma 3, contrasterebbe con gli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione perché:

lederebbe irragionevolmente l'affidamento degli operatori agrituristici riveniente dalle concessioni edilizie ottenute per gli ampliamenti, come qui accade;

violerebbe i principi in tema di libertà di impresa e di sviluppo economico;

provocherebbe un'azione amministrativa irrazionale e contraddittoria giacché i titoli edilizi rilasciati con la specifica destinazione agrituristica sarebbero vanificati per il divieto di utilizzarli in conformità alla destinazione stessa.

3. — L'Amministrazione si è costituita controdeducendo in maniera opportunamente sintetica (art. 3 C.P.A.) e puntuale, nonostante l'obsoleto riferimento, per le competenze delle Comunità Montane, all'art. 110, comma 1, lettera p), l.r. n. 3/1999, ormai abrogato dall'art. 24, comma 1, lettera d), l.r. n. 24/2007 e sostituito dalla lettera u), dell'allegato A alla legge stessa.

4. — Il Collegio premette che oggetto del contendere sono provvedimenti di natura per così dire «commerciale».

Difatti, non sono in contestazione i due permessi di costruire con i quali è stata dapprima autorizzata l'edificazione (con l'utilizzo di volumi rivenienti in parte da preesistenze ed in parte dagli indici d'utilizzazione territoriale) e successivamente mutata parzialmente la destinazione d'uso dell'edificio (il pianoterra si è trasformato da magazzino rurale a residenza agrituristica).

5. — Ciò premesso, si giudica il ricorso infondato.

Invero, non ha pregio il motivo sub a) poiché la normativa «commerciale» che qui rileva (art. 3, comma 3, l.r. n. 28/1997) limita, senza equivoci, l'utilizzo agrituristico alle sole «strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della presente legge» (n.d.r. 4 settembre 1997), mentre qui il primo permesso di costruire è in data 8 ottobre 2003.

È poi pacifico che si tratti integralmente di una nuova costruzione (pag. 4 rel. tecnica al progetto approvato con concessione n. 167 del 2003) ancorché realizzata utilizzando volumi «giuridici» rivenienti da una preesistenza (della quale non si specificano le caratteristiche e le dimensioni) e dall'utilizzo degli indici fondiari.

Quindi, non è conferente la tesi (sviluppata dal ricorrente) per la quale anche il nuovo edificio risultante dall'«ampliamento» di detta preesistenza (aggiungendovi, parrebbe, i volumi «fondiari») dovrebbe ritenersi utilizzabile per l'agriturismo, esistendo essa prima del 4 settembre 1997, fatto peraltro non dimostrato.

Invero, il testo del ridetto art. 3, comma 3, sopra riportato per quanto qui interessa, non lascia alcuno spazio ad interpretazioni estensive.

Esso infatti consente, come si è visto, l'utilizzabilità agrituristica delle sole «strutture esistenti» al 4 settembre 1997 ed è evidente che per tali possono intendersi unicamente gli edifici già fisicamente presenti nel territorio a quella data, quale pacificamente non è il fabbricato in questione.

Ed è questo nella sua interezza, è bene metterlo in evidenza, l'oggetto delle istanze rigettate con gli avversati provvedimenti, non una sua parte, eventualmente corrispondente alla asserita «preesistenza».

6 — Tale lettura, si sottolinea, è armonica, sul piano sistematico, con le previsioni della normativa edilizia., diversamente da quanto pretende il ricorrente.

Difatti, da un lato, l'art. 35, comma 1, l.r. n. 11/2005 consente l'ampliamento degli edifici rurali soltanto se esistenti alla data del 13 novembre 1997. Dall'altro lato, l'art. 32, comma 2, lettera c), riportato in maniera strumentalmente incompleta nella memoria del 23 novembre 2010 (pag. 6, 2°cpv), puntualizza che possono considerarsi esistenti gli edifici legittimamente presenti nelle zone agricole «purché siano stati ultimati i lavori relativi alle strutture alla data del 13 novembre 1997», frase questa, che il ricorrente si è ben guardato dal citare.

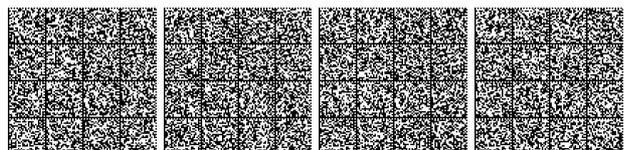
È dunque evidente che, anche ai fini edilizi, è il completamento fisico delle opere strutturali cui è connessa la qualità dell'esistenza, così come si è poc'anzi affermato ai fini «commerciali».

Altro non v'è d'aggiungere giacché la normativa è chiara ed *in claris non fit interpretatio*.

7. — Non ha poi fondamento nemmeno la censura di difetto di motivazione (sopra sub b).

Difatti, è vero che gli avversati dinieghi sono motivati assai sinteticamente, ma è anche vero che il riferimento all'art. 3 l.r. n. 28/1997 è sufficiente.

Si è già visto, difatti, che tale norma permette l'utilizzazione agrituristica delle sole strutture esistenti al 4 settembre 1997, per cui i provvedimenti in questione si connotano come vincolati, il che consente di prescindere da motivazioni particolarmente articolate.



8. — Concludendo, sono legittimi, per le ragioni che precedono, sia provvedimenti della comunità montana sia quelli della Regione Umbria, impugnati con motivi aggiunti del tutto analoghi a quelli sin qui esaminati.

9. — Ciò posto, si condividono, seppur per considerazioni in larga parte diverse, i dubbi di costituzionalità del ridetto art. 3, comma 3, l.r. 14 agosto 1997, n. 28 per le ragioni di seguito illustrate.

10. — Contrasto con l'art. 3 della Costituzione per irrazionalità intrinseca.

La norma in rassegna congela l'esercizio dell'agriturismo al 4 settembre 1997.

Impedisce così il flessibile utilizzo delle aziende agricole in relazione all'andamento del mercato ed alla necessità di favorire la permanenza sul territorio degli operatori agricoli, con i correlati benefici per l'economia e, segnatamente, per l'ambiente.

Ciò in conflitto, donde l'irrazionalità intrinseca, con l'art 1 della stessa legge che proclama quali intendimenti della legge, per quel che qui rileva, quelli di:

a) «agevolare la permanenza dei produttori agricoli nelle zone rurali»;

b) «permettere il miglioramento delle condizioni sociali ed economiche degli operatori agricoli secondo il principio della multifunzionalità dell'impresa agricola»;

c) «contribuire allo sviluppo ed al riequilibrio tra le diverse realtà delle zone agricole del territorio, in particolare quello montano, ed alla salvaguardia del patrimonio rurale ed edilizio»;

d) «favorire lo sviluppo del turismo all'aria aperta, specie quello sociale e giovanile, la tutela delle tradizioni nonché la promozione di iniziative per un migliore rapporto tra il mondo agricolo e quello urbano, quale strumento di interscambio di conoscenze, di cultura e di tradizioni»;

e) «favorire la creazione ed il consolidamento di imprese agricole economicamente valide ed organizzativamente più flessibili in funzione delle esigenze del mercato».

Belle e copiose parole con le quali confligge, all'evidenza, il delineato «congelamento».

11. — Contrasto con l'art. 41, comma 1, della Costituzione, per impedimento dell'iniziativa economica.

Il limite all'ampliamento dell'attività agrituristica crea di fatto una sorta di oligopolio a favore degli agriturismi esistenti alla ridetta data del 4 settembre 1997.

Questo, in palese contrasto con i principi in materia di libertà economica i quali, nell'attuale contesto, implicano, anche in armonia con i notori principi cui si ispira l'Unione europea, lo sviluppo dell'attività economica e della concorrenza.

Né può dirsi che l'eventuale eliminazione dell'oligopolio potrebbe confliggere con l'utilità sociale dell'iniziativa economica (art. 41, comma 2 Cost.): tanto è in radice escluso sia dalla comune esperienza, sia dagli intenti declamati dall'art. 1 della legge regionale in questione, appena sopra citati.

12. — Contrasto con l'art. 9, comma 2, della Costituzione per lesione dei valori ambientali.

È concetto acquisito all'esperienza ed al buon senso ordinari quella per la quale l'attività agricola, soprattutto nelle zone collinari e montane, di norma quelle di maggior interesse turistico e ambientale, è oggi insufficientemente redditizia.

Questo, anche in considerazione della progressiva riduzione degli aiuti comunitari correlata all'inclusione nell'Unione europea di paesi economicamente più svantaggiati dell'Italia.

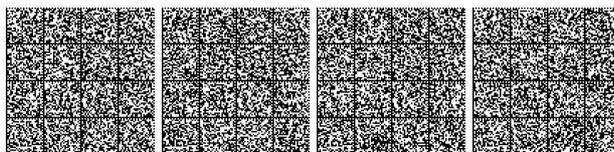
Orbene, ciò induce l'aumento del numero delle imprese marginali destinate ad uscire dal mercato agricolo vero e proprio.

È chiaro dunque che l'impedire a tali imprese l'utilizzo agrituristico delle nuove strutture eventualmente legittimamente realizzate dopo il 1997, ne agevolerà la marginalizzazione cui conseguirà il progressivo abbandono delle campagne. Effetto, questo, previsto e temuto proprio dal ripetuto art. 1 l.r. n. 28/1997, allorché individua le citate finalità fra le quali, segnatamente, quelle sopra rammentate sub 10. a) e c).

È evidente che detto abbandono provocherà necessariamente il deterioramento del territorio e degli edifici agricoli, in contrasto, appunto, con la tutela del paesaggio e del patrimonio edilizio rurale della Nazione, valore invece garantito dal secondo comma dell'art. 9 Cost. in discorso.

Ancorché superfluo, è infine proficuo mettere in evidenza come alla liberalizzazione dell'attività agrituristica sotto il profilo «commerciale», non conseguirebbe necessariamente una perniciosa alterazione dell'ambiente e del paesaggio.

Difatti, gli aspetti quantitativi e qualitativi delle strutture a tal fine utilizzabili sono disciplinati e disciplinabili dall'inerente normativa urbanistica ed edilizia.



13. — Le questioni di costituzionalità, sin qui prospettate si ritengono rilevanti, atteso che, come sopra rilevato, i provvedimenti impugnati sono immuni da vizi e sono meramente applicativi della legge regionale della cui costituzionalità si dubita.

14. — Tanto sin qui osservato, non sfugge al Collegio che analoghe questioni si potrebbero porre a proposito della normativa edilizia (specificamente in relazione al disposto dei citati artt. 32, comma 2, lettera c) e 35, comma 1 L.R. n. 11/2005), nella parte in cui limita, per i profili di sua competenza, le trasformazioni degli edifici rurali per l'utilizzo agrituristico, alle sole strutture ultimate entro il 13 novembre 1997, escludendo quelle posteriori, ancorché legittimamente edificate.

Tuttavia, la già riscontrata estraneità delle norme edilizie rispetto al presente giudizio (par. 4), impedisce di sollevare la questione di costituzionalità delle stesse.

15. — Per le considerazioni sin qui espresse il Collegio decide di sospendere il processo e di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale affinché giudichi le questioni poc'anzi sollevate.

P.Q.M.

1. solleva, ritenendola rilevante, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, l.r. Umbria 14 agosto 1997 n. 28, nella parte in cui consente l'esercizio dell'attività di agriturismo nelle sole strutture esistenti alla data, dell'entrata in vigore della legge stessa, così come esposto in motivazione;

2. sospende il giudizio, riservandosi ogni decisione in rito, in merito e sulle spese all'esito del giudizio di costituzionalità;

3. dispone la notificazione della presente ordinanza al presidente della giunta regionale nonché la sua comunicazione al presidente del Consiglio regionale dell'Umbria;

4. ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2010.

Il Presidente: LAMBERTI

L'estensore: CARDONI

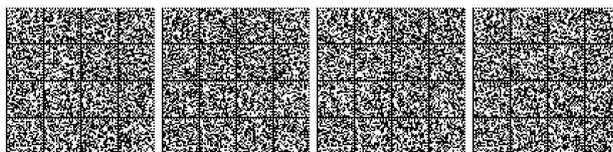
11C0255

N. 73

*Ordinanza del 16 febbraio 2011 emessa dal Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Bresso Mercedes ed altra contro Regione Piemonte ed altri*

Giustizia amministrativa - Giudizi in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo di accertare incidentalmente eventuali falsità di atti del procedimento elettorale - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Eccesso di delega - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa - Incidenza sulle funzioni giurisdizionali - Lesione del principio di ragionevole durata del processo - Violazione del principio di tutela giurisdizionale - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41 e 43; regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, comma 3, e 30, comma 2; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, comma 3, ultima parte, e 8.
- Costituzione artt. 24, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69), 97, 103, 111, 113 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale n. 7579 del 2010, proposto da: Mercedes Bresso e Luigina Staunovo Polacco, rappresentate e difese dagli avv. Nicolò Paoletti, Enrico Piovano, Sabrina Molinar Min, Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso Nicolò Paoletti in Roma, via Barnaba Tortolini, 34;

Contro Regione Piemonte, rappresentata e difesa dagli avv. Angelo Clarizia, Luca Procacci, con domicilio eletto presso Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

Roberto Cota;

Associazione Italiana World Wide Fund For Nature (Wwf) Onlus Ong;

Ministero dell'interno; Ufficio centrale regionale presso la Corte di appello di Torino, Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Alessandria, Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Cuneo, Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Asti, Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Novara, Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Vercelli, Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Torino, Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Biella, Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Verbania, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti di:

Barbara Bonino, Franco Maria Botta, Marco Botta, Angelo Burzi, Cristiano Bussola, Daniele Cantore, Valerio Cattaneo, Fabrizio Comba, Ugo Cavallera, Alberto Cirio, Michele Coppola, Alberto Cortopassi, Raffaele Costa, Rosa Anna Costa, Caterina Ferrero, Lorenzo Leardi, Angiolino Mastrullo, Augusta Montaruli, Massimiliano Motta, Luca Pedrale, Claudia Porchietto, Roberto Ravello, Carla Spagnuolo, Alfredo Roberto Tentoni, Pietro Francesco Toselli, Rosanna Valle, Gian Luca Vignale, rappresentati e difesi dagli avv. Alberto Romano, Emanuele Gallo, con domicilio eletto presso Alberto Romano in Roma, Lungotevere Sanzio, 1;

Michele Giovine e Sara Franchino, rappresentati e difesi dall'avv. Stefano Vinti, con domicilio eletto presso Stefano Vinti in Roma, via Emilia n. 88;

Antonello Angeleri, Mario Carossa, Roberto De Magistris, Massimo Giordano, Federico Gregorio, Maurizio Lupi, Elena Maccanti, Michele Marinello, Riccardo Molinari, Gianfranco Novero, Claudio Sacchetto, Paolo Tiramani, rappresentati e difesi dall'avv. Paolo Forno, con domicilio eletto presso Segreteria Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

Gianluca Bonanno, Eleonora Artesio, Fabrizio Biolè, Antonino Boeti, Davide Bono, Andrea Buquicchio, Mauro Laus, Stefano Lepri, Giuliana Manica, Angela Motta, Rocchino Muliere, Giovanni Negro, Giovanna Pentenero, Roberto Placido, Tullio Ponso, Aldo Reschigna, Gianni VVilmer Ronzani, Andrea Stara, Giacomino Taricco;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Piemonte - Torino: Sezione I n. 03196/2010, resa tra le parti, concernente verbale proclamazione degli eletti relativo alle elezioni per il Consiglio Regione Piemonte 28/29 marzo 2010;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Piemonte e di Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Torino e di Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Biella e di Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Verbania e di Barbara Bonino e di Franco Maria Botta e di Marco Botta e di Angelo Burzi e di Cristiano Bussola e di Daniele Cantore e di Valerio Cattaneo e di Fabrizio Comba e di Ugo Cavailera e di Alberto Cirio e di Michele Coppola e di Alberto Cortopassi e di Raffaele Costa e di Rosa Anna Costa e di Caterina Ferrero e di Lorenzo Leardi e di Angiolino Mastrullo e di Augusta Montaruli e di Massimiliano Motta e di Luca Pedrale e di Claudia Porchietto e di Roberto Ravello e di Carla Spagnuolo e di Alfredo Roberto Tentoni e di Pietro Francesco Toselli e di Rosanna Valle e di Gian Luca Vignale e di Michele Giovine e di Sara Franchino e di Antonello Angeleri e di Mario Carossa e di Roberto De Magistris e di Massimo Giordano e di Federico Gregorio e di Maurizio Lupi e di Elena Maccanti e di Michele Marinello e di Riccardo Molinari e di Gianfranco Novero e di Claudio Sacchetto e di Paolo Tiramani;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2011 il Cons. Roberto Chieppa e uditi per le parti gli avvocati Paoletti, Piovano, Molinar, Pellegrino, Clarizia, Procacci, l'avv. dello Stato Meloncelli, Romano, Forno e Barbieri, su delega dell'avv. Vinti;



F A T T O E D I R I T T O

1. Mercedes Bresso, in proprio e n. q. di candidato presidente della coalizione di centro sinistra alle elezioni regionali del Piemonte del 28/29 marzo 2010 e di candidata capolista del listino regionale «Uniti per Bresso» e Luigina Staunovo Polacco, in proprio e n. q. di coordinatrice del partito «Pensionati e invalidi», impugnavano - con ricorso e successivo atto di motivi aggiunti - l'atto di proclamazione degli eletti adottato in esito alle elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della giunta regionale del Piemonte, celebratesi nei giorni 28 e 29 marzo 2010, nonché i provvedimenti di ammissione della lista «Pensionati per Cota» collegata con il candidato alla carica di Presidente della giunta regionale Roberto Cota.

Le ricorrenti deducevano la falsità delle dichiarazioni di accettazione delle candidature alla carica di consigliere regionale e delle relative sottoscrizioni della lista «Pensionati per Cota».

Secondo le ricorrenti sarebbero state false, oltre che le sottoscrizioni di accettazione delle candidature, anche le attestazioni di autenticazione effettuate da vari consiglieri comunali, che avrebbero (falsamente) attestato di aver autenticato le sottoscrizioni nel comune nel quale rivestono la carica di consigliere.

Con il ricorso veniva chiesto - in via principale - che il giudice amministrativo accertasse autonomamente i fatti penalmente rilevanti emersi, dichiarando l'illegittimità della ammissione della lista «Pensionati per Cota», che aveva raccolto un numero di voti (oltre 27.000), superiore alla differenza tra la coalizione vincente e quella di centro sinistra (differenza pari a 9.372 voti).

In via subordinata, le ricorrenti formulavano espressa riserva di querela di falso nel termine eventualmente assegnato dal T.a.r.

Con sentenza 6 agosto 2010 n. 3196 il T.a.r. Piemonte, dopo aver respinto una serie di eccezioni preliminari e aver ritenuto ammissibile il ricorso, riteneva priva di fondamento la tesi avanzata in via principale circa la possibilità di diretto accertamento delle dedotte falsità da parte del giudice amministrativo e assegnava alla parte ricorrente il termine di sessanta giorni dalla data di comunicazione o notificazione, se anteriore, della sentenza per consentire la proposizione, dinanzi al competente tribunale, della querela di falso, relativamente all'autenticità delle dichiarazioni di accettazione delle candidature della lista «Pensionati per Cota», e delle autenticazioni delle relative sottoscrizioni, ai sensi dell'art. 41 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642 e degli artt. 221 e ss. c.p.c.

Mercedes Bresso e Luigina Staunovo Polacco hanno proposto ricorso in appello avverso tale sentenza, chiedendo l'accoglimento della propria originaria domanda principale al fine dell'accertamento diretto da parte del g.a. della falsità dei predetti atti.

Secondo le appellanti, la documentazione probatoria prodotta dimostrerebbe in modo inequivoco che sono state falsificate le firme apposte sui moduli di presentazione dei candidati e che i consiglieri comunali che hanno autenticato le firme non erano neppure nei comuni, sede di esercizio delle loro funzioni.

Alcuno ostacolo vi sarebbe per accertare nel processo amministrativo tali falsità con i conseguenti effetti sull'esito della competizione elettorale.

La Regione Piemonte si è costituita in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso ed eccependone in via preliminare l'inammissibilità per essere stato proposto avverso una decisione del T.a.r. meramente istruttoria.

Alcuni dei soggetti contro interessati, indicati in epigrafe, si sono costituiti in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso in appello o la declaratoria della sua inammissibilità.

Michele Giovine, eletto consigliere regionale nella lista «Pensionati per Cota» e Sara Franchino, candidata della stessa lista, si sono costituiti proponendo due autonomi ricorsi in appello incidentale, aventi ad oggetto una serie di questioni.

Il Ministero dell'interno e gli uffici elettorali anche si sono costituiti in giudizio tramite l'Avvocatura dello Stato.

All'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il ricorso è stato discusso e con ordinanza n. 364/2010 questa sezione ha «ritenuto necessario, ai fini del decidere, disporre l'acquisizione delle prove delle avvenute notificazioni del ricorso in appello principale e dei ricorsi in appello incidentale, disponendo che gli appellanti incidentali notificano i propri ricorsi a tutte le parti, anche non costituite, del giudizio di primo grado» e ha così ordinato «agli appellanti principali e agli appellanti incidentali di rinnovare le notificazioni per le quali non siano in grado di fornire la prova del perfezionamento della notifica», riservandosi «la valutazione di ogni ulteriore profilo, compreso l'esame dei documenti depositati dagli appellanti principali in data odierna dopo la chiusura della discussione, che in alcun modo possono essere presi in considerazione dal collegio in assenza di contraddittorio».

Fornita la prova delle notificazioni, la causa è stata chiamata per la discussione all'odierna udienza.

In sede di istanze preliminari, il collegio ha prospettato alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., la questione dell'inammissibilità dell'appello incidentale in quanto non firmato dall'Avv. Vinti e firmato da avvocati



che non risultano iscritti all'albo dei Cassazionisti; al riguardo, l'avv. Piovano, difensore delle appellanti, ha depositato documentazione estratta dal sito del Consiglio Nazionale Forense, attestante la non iscrizione all'albo degli avvocati abilitati presso le giurisdizioni superiori dei difensori di Giovine e Franchino.

Richiamato il ricorso per la discussione, l'avv. Barbieri, su delega dell'avv. Vinti, ha depositato nuovo atto di costituzione per i signori Michele Giovine e Sara Franchino, ammettendo che l'appello incidentale non è stato firmato da alcun avvocato abilitato davanti alle giurisdizioni superiori e dichiarando di rimettersi su tale questione al collegio, opponendosi alla richiesta di rinvio.

I difensori delle appellanti hanno, infatti, chiesto un rinvio dell'udienza di discussione, fondato sulla rappresentata esigenza di attendere l'esito della prossima udienza del procedimento penale pendente sui medesimi fatti.

Dopo aver respinto la richiesta di rinvio, il collegio ha prospettato alle parti, sempre ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., che, qualora fosse fondata la tesi degli appellati, si potrebbe valutare un dubbio di costituzionalità in ordine alle disposizioni che impongono la sospensione del giudizio amministrativo in caso di querela di falso e che precludono in materia elettorale al giudice amministrativo di accertare incidentalmente eventuali falsità di atti del procedimento elettorale.

Il collegio ha rappresentato che la questione, pur essendo già stata accennata dagli appellanti alla scorsa udienza, è rilevabile d'ufficio e come tale è stata indicata alle parti ex art. 73, comma 3, cod. proc. amm.

Dopo la discussione del ricorso, in cui tutte le parti hanno dedotto anche in merito alla questione di costituzionalità, la causa è stata trattenuta in decisione.

Con sentenza non definitiva, pronunciata in data odierna, questa sezione ha dichiarato inammissibili i ricorsi in appello incidentale, proposti da Michele Giovine e Sara Franchino; ha respinto le eccezioni preliminari proposte dalle parti appellate e ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, come da separata ordinanza.

2. Il collegio ritiene che la questione di costituzionalità della vigente disciplina, che preclude in materia elettorale al giudice amministrativo di accertare incidentalmente eventuali falsità di atti del procedimento elettorale, sia rilevante e non manifestamente infondata.

Con riferimento alla rilevanza, si osserva che l'oggetto del presente giudizio è costituito dalla contestazione da parte di Mercedes Bresso, candidato presidente della coalizione di centro sinistra alle elezioni regionali del Piemonte del 28/29 marzo 2010 e candidato capolista del listino regionale «Uniti per Bresso» e di Luigina Staunovo Polacco, coordinatrice del partito «Pensionati e invalidi», dell'esito delle predette elezioni regionali, che sarebbe viziato per effetto della illegittima ammissione della lista «Pensionati per Cota», collegata con il candidato alla carica di Presidente della giunta regionale Roberto Cota.

L'ammissione della predetta lista sarebbe viziata per effetto della dedotta falsità delle sottoscrizioni di accettazione delle candidature della lista «Pensionati per Cota» e del fatto che i consiglieri comunali Michele Giovine e Carlo Giovine avrebbero falsamente attestato di aver proceduto all'autentica delle firme nei comuni, dove svolgono il loro servizio, mentre in quelle giornate gli stessi non si erano mossi da Torino.

Le appellanti richiamano la documentazione probatoria acquisita nel giudizio penale e, in particolare:

a) la perizia attestante la falsità di 18 su 19 sottoscrizioni di accettazione delle candidature della lista «Pensionati per Gota»;

b) gli accertamenti inerenti l'attivazione delle «celle» dei cellulari di Michele Giovine e Carlo Giovine nelle giornate in cui gli stessi hanno attestato di aver autenticato le firme nei comuni di Gurro e Miasino (accertamenti da cui risulterebbe la loro presenza a Torino per l'intera giornata);

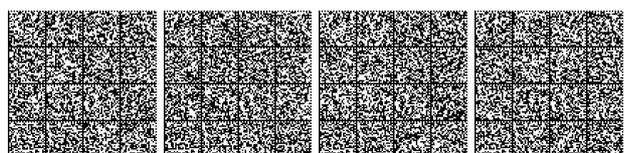
c) la contraddittorietà delle dichiarazioni rese dalle persone candidate nella suddetta lista.

Aggiungono che già nel passato i Giovine sono stati coinvolti in procedimenti aventi ad oggetto falsità in materia elettorale.

Con la sentenza non definitiva, pronunciata in data odierna, è stata esclusa la fondatezza della tesi delle appellanti, secondo cui gli atti in contestazione non sarebbero assistiti da fede privilegiata, essendo state le firme autenticate al di fuori dell'ambito territoriale in cui i due consiglieri svolgono le funzioni di consiglieri comunali.

Con tale sentenza è stato ritenuto che il luogo dove è avvenuta l'autenticazione delle firme non costituisce un elemento esterno all'atto compiuto, ma rappresenta anzi un elemento essenziale dell'atto, con la conseguenza che l'attestazione di data e luogo di autenticazione delle firme rientra nel contenuto dell'atto assistito da fede privilegiata.

Di conseguenza, non rientrando in ipotesi di nullità dell'atto, la disciplina vigente preclude al giudice amministrativo l'accertamento, anche incidentale, della veridicità di quanto attestato dal pubblico ufficiale autenticante.



Infatti, ai sensi dell'art. 8, comma 2, cod. proc. amm., «restano riservate all'autorità giudiziaria ordinaria le questioni pregiudiziali concernenti lo stato e la capacità delle persone, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio, e la risoluzione dell'incidente di falso» (la norma riproduce testualmente i previgenti art. 7, comma 3, ultima parte della l. T.a.r. e artt. 28, comma 3 e 30, comma 2 T.U. Cons. Stato; inoltre, l'art. 8 della stessa l. T.a.r. disponeva che «La risoluzione dell'incidente di falso e le questioni concernenti lo stato e la capacità dei privati individui restano di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio»; ancora prima v. l'art. 7 del r.d. n. 2840/1923).

L'art. 77 cod. proc. amm. disciplina, invece, la sospensione del giudizio amministrativo in seguito alla proposizione della querela di falso (anche in questo caso in modo analogo alle previgenti disposizioni, di cui agli artt. 41 - 43 del r.d. n. 642/1907).

Fin dalle origini del processo amministrativo, dunque, il legislatore ha inteso riservare al solo giudice ordinario l'accertamento della falsità degli atti pubblici, cui l'art. 2700 c.c. riconosce fede privilegiata fino a querela di falso.

Le sopra riportate norme precludono al giudice amministrativo anche l'accertamento incidentale della falsità dei documenti e, nel caso di specie, risulta evidente come tali disposizioni siano di ostacolo alla tesi delle appellanti, che hanno chiesto che fosse il giudice amministrativo, anche tramite Ctu, ad accertare la falsità degli atti.

È, quindi, evidente la rilevanza della questione di costituzionalità di tali disposizioni nella parte in cui non consentono al giudice amministrativo di accertare nelle controversie elettorali l'eventuale falsità degli atti del procedimento elettorale.

3. La questione non è manifestamente infondata.

Le disposizioni richiamate in precedenza appaiono porsi in contrasto con gli articoli 24, 76, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione.

Si deve tenere presente che la riserva al giudice ordinario dei giudizi di accertamento della falsità di atti pubblici attraverso la speciale procedura della querela di falso e la preclusione per il giudice amministrativo dell'accertamento, anche solo incidentale, di tali falsità trae origine in un periodo storico, in cui le parti del processo amministrativo e lo stesso g.a. non avevano a disposizione strumenti probatori idonei per siffatti accertamenti.

Tale limitazione si è progressivamente attenuata e l'evoluzione del processo amministrativo ha condotto al riconoscimento di sempre maggiori poteri istruttori al giudice amministrativo, soprattutto a seguito dell'approvazione della legge n. 205/2000, che ha modificato l'art. 44, comma 1, T.U. Cons. Stato con la previsione dell'ammissibilità del ricorso alla Ctu (art. 16) e l'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 80/1998 con il riconoscimento dell'ammissibilità nelle materie di giurisdizione esclusiva di tutti i mezzi di prova previsti dal c.p.c., esclusi l'interrogatorio formale e il giuramento.

Il suddetto processo evolutivo ha trovato ora pieno compimento con l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, i cui artt. 63 e ss. e disciplinano i mezzi di prova, ammettendo anche nella giurisdizione di legittimità tutti i mezzi di prova previsti dal c.p.c., sempre con l'esclusione di interrogatorio formale e giuramento, che mal si attagliano alla specificità del processo amministrativo.

La attuale pienezza dei poteri istruttori del giudice amministrativo non giustifica più la permanenza di preclusioni soprattutto in quei giudizi, quali il contenzioso elettorale, caratterizzati da una esigenza «rafforzata» di garantire il principio della ragionevole durata del processo.

Nel Codice del processo amministrativo, la disciplina del rito elettorale (artt. 126 - 132) è caratterizzata, oltre che dall'attribuzione di pieni poteri di merito al g.a. (art. 7, comma 6 e art. 134, comma 1, lett. b), da una tempistica estremamente serrata, diretta a garantire un processo celere, che giunga a conclusione quando ancora gli effetti della pronuncia siano utili per la parte vittoriosa.

Nella nuova disciplina permangono degli elementi di criticità, connessi ad alcune limitazioni alla impugnazione degli atti preparatori del procedimento elettorale (art. 129), anche rispetto a quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236/2010; tuttavia, tali aspetti non assumono rilevanza nel giudizio in esame, instaurato prima dell'entrata in vigore del codice e in cui ogni questione inerente la ricevibilità e ammissibilità del ricorso di primo grado è già stata esaminata con la sentenza non definitiva, pronunciata in data odierna.

La necessaria rapidità del giudizio elettorale trova un ostacolo nella già descritta preclusione per il giudice amministrativo di accertare, anche solo incidentalmente, l'eventuale falsità degli atti del procedimento elettorale.

Tale limitazione pone dei problemi di costituzionalità in primo luogo in riferimento agli artt. 24 e 113 Cost., in quanto la necessaria devoluzione al giudice ordinario dell'accertamento della falsità degli atti pubblici del procedimento elettorale comprime fortemente l'effettività della tutela giurisdizionale.

Come affermato da Corte cost. n. 236/2010, in tali giudizi deve essere garantita «la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese»; al contrario, la necessaria sospen-



sione del giudizio amministrativo e l'obbligo di proporre querela di falso priva il ricorrente della possibilità di ottenere tutela non solo prima dello svolgimento delle elezioni, ma talora addirittura prima della fine della legislatura.

Tra tutti i precedenti a titolo di esempio si può richiamare la vicenda esaminata dalla recente sentenza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato 2 dicembre 2010, n. 3, in cui un giudizio, attinente ad elezioni comunali svoltesi nel 2002 e sospeso a seguito della proposizione di querela di falso (relativa sempre ad alcune firme), è poi proseguito dopo il passaggio in giudicato della sentenza del giudice ordinario, che ha accertato la falsità delle sottoscrizioni, quando però ormai si era conclusa la consiliatura e si erano da tempo svolte nuove elezioni.

Il problema che si intende sollevare non è la durata del processo civile di accertamento del falso (che è un elemento di fatto inidoneo ad essere valutato in un giudizio di costituzionalità), ma la preclusione per il giudice amministrativo di garantire una tutela effettiva, accertando incidentalmente la falsità di atti pubblici del procedimento elettorale.

Pertanto, tale sistema preclude in radice la possibilità di tutela cautelare in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236/2010, in cui è stato valorizzato il potere di sospensione dell'esecuzione dell'atto amministrativo come «elemento connaturale di un sistema di tutela giurisdizionale» (un ricorso in materia elettorale, affidato esclusivamente a censure inerenti la falsità di atti nella presentazione di una lista, vede oggi preclusa la tutela cautelare, non potendo il giudice amministrativo vagliare, neanche in sede cautelare, le denunciate falsità, rimesse alla esclusiva cognizione del giudice ordinario).

Tale sistema contrasta anche con l'art. 111 Cost., in quanto la necessaria sospensione del giudizio amministrativo non assicura la ragionevole durata del processo per le ragioni appena esposte. Il contrasto è esteso anche all'art. 117, primo comma, Cost. con riguardo alla violazione degli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, i quali — come evidenziato sempre da Corte cost. n. 236/2010 — riconoscono, tra l'altro, un diritto ad un ricorso effettivo, che è vanificato dalla preclusione per il giudice amministrativo di accertare, anche solo incidentalmente, la falsità degli atti pubblici del procedimento elettorale.

Tale preclusione comprime anche la tutela degli interessi legittimi, assicurata dal giudice amministrativo e garantita dagli artt. 103 e 113 Cost., introducendo una limitazione della tutela, costituzionalmente non compatibile.

Limiti alla tutela giurisdizionale finiscono poi per incidere sullo stesso buon andamento dell'amministrazione, che cura il procedimento elettorale e che vede accertata solo a distanza di anni la legittimità o illegittimità del suo operato, con violazione anche dell'art. 97 Cost., non potendo essere coerente con il principio del buon andamento un procedimento, quale quello elettorale, in cui anche in presenza di evidenti falsità di atti pubblici gli organi preposti alla procedura elettorale non possono accertare tali falsità (né vi è alcuna possibilità di tutela immediata, come già chiarito).

Tali dubbi di costituzionalità riguardano sia le disposizioni del codice del processo amministrativo, sia quelle pre- vigenti, tenuto conto che il presente giudizio è stato instaurato prima dell'entrata in vigore del codice e deciso in sede di appello dopo tale entrata in vigore.

Un'ultima questione di costituzionalità riguarda, invece, solo le norme del codice del processo amministrativo e, in particolare, gli artt. 8, secondo comma, 77 e da 126 a 131 per violazione dell'art. 76 Cost., non essendo stati rispettati i criteri fissati dalla legge delega, di cui all'art. 44 della legge n. 69/2009.

Infatti, tra tali criteri vi era in generale quello di «assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo» e, con riguardo ai giudizi elettorali, di «razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi».

La concentrazione della tutela e la rapidità del contenzioso elettorale erano quindi criteri di delega, che sono stati mal esercitati attraverso la conferma di un sistema che, anche in materia elettorale, preclude al giudice amministrativo l'accertamento della falsità di atti del procedimento elettorale, «sdoppiando» la tutela, anziché concentrandola.

Alcun ostacolo vi poteva essere con riguardo alla modifica di norme, inerenti anche il riparto di giurisdizione, in quanto altro criterio di delega era costituito dalla necessità di riordinare «le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni».

Si fa, infine, presente che l'invocata possibilità di accertamento, anche solo incidentale, della falsità degli atti pubblici viene riferita ai soli atti pubblici del procedimento elettorale, e non anche ad altri atti pubblici, meramente attinenti a tale procedimento e che tale possibilità in alcun modo equiparerebbe, come sostenuto dalle parti appellate all'odierna discussione, atti privati e atti pubblici, ma consentirebbe solamente che la falsità dei secondi venga accertata nel giudizio amministrativo in materia elettorale con il dovuto rigore, derivante dalla fede privilegiata di tali atti, anche grazie a pieni strumenti probatori di cui oggi dispone il giudice amministrativo.



Un elemento di fondamentale importanza va posto in rilievo ed è comune a tutti i dubbi di costituzionalità: gli atti pubblici del procedimento elettorale hanno esclusiva rilevanza ed effetti nel solo procedimento elettorale, con la conseguenza che non vi è alcuna esigenza di un accertamento con effetti generali ed *erga omnes*, quale l'accertamento del falso in sede civile.

Tale differenza non giustifica il mantenimento della preclusione di accertare la falsità degli atti pubblici «endoprocedimentali» nel contenzioso elettorale davanti al giudice amministrativo e dimostra come una eventuale pronuncia di incostituzionalità non metterebbe a rischio il sistema generale delineato dal legislatore per l'accertamento del falso in atti pubblici e anzi consentirebbe di rendere effettiva una tutela, che lo stesso legislatore ha rimesso alla cognizione, estesa anche al merito con pieni poteri sostitutivi, del giudice amministrativo.

4. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 2, 77 e da 126 a 131 del codice del processo amministrativo e delle previgenti disposizioni di cui agli artt. 7 del r.d. n. 2840/1923; 41-43 del r.d. n. 642/1907; 28, comma 3 e 30, comma 2, r.d. n. 1054/1934 (r.u. Cons. Stato); 7, comma 3, ultima parte e 8 della legge n. 1034/1971 (l. T.a.r.); 2700 cod. civ., in relazione agli articoli 24, 76, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione (la questione ex art. 76 Cost. viene posta solo con riferimento alle norme del codice del processo amministrativo).

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con sentenza non definitiva pronunciata in data odierna.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 24, 76, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2011.

Il Presidente: TROVATO

L'estensore: CHIEPPA

11C0256

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2011-GUR-018) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 1 0 4 2 7 *

€ 7,00

