

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 26

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 giugno 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. 175. Sentenza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Avvocato e procuratore - Esami di abilitazione all'esercizio della professione forense - Possibilità, secondo il "diritto vivente", di motivare i giudizi di non ammissione dei candidati con l'attribuzione di un mero punteggio numerico - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di imparzialità della pubblica amministrazione e degli interessi all'accesso al lavoro ed all'adeguatezza e preparazione della classe forense, nonché asserita violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Esclusione - Genericità ed astrattezza di talune censure - Inconferenza di uno degli evocati parametri - Non fondatezza delle questioni.

- R.d. 22 gennaio 1934, n. 37, artt. 17-*bis*, secondo comma, 23, quinto comma, e 24, primo comma, nel testo novellato dal d.l. 21 maggio 2003, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2003, n. 180).
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 41, 97 e 117. Pag. 1

N. 176. Ordinanza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Lavoratore socio di cooperativa per l'attuazione di programmi per lavori socialmente utili - Esclusione dalla società in ipotesi di assenza dal lavoro per quindici giorni anche non consecutivi, salva la presenza di motivi di salute comprovati da idonea certificazione medica - Mancata previsione di ulteriori ragioni oggettive a giustificazione dell'assenza, comunque indipendenti dalla volontà del lavoratore - Denunciata irragionevole disparità di trattamento con incidenza sul diritto al lavoro, nonché violazione del principio della tutela dei lavoratori - Irrilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.l. 4 settembre 1987, n. 366 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 novembre 1987, n. 452), art. 12, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 4 e 35. Pag. 8

N. 177. Ordinanza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Divieto di destinare i magistrati ordinari, al termine del loro tirocinio, allo svolgimento di funzioni giudicanti monocratiche penali per i reati di cui all'art. 550 c.p.p. anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Insufficiente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, art. 13, come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge 30 luglio 2007, n. 111.
- Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 12



N. 178. Ordinanza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Acque e acquedotti - Norme della Provincia autonoma di Bolzano in materia di canoni per le utenze di acqua pubblica - Fissazione, con decorrenza dal 1° luglio 2004, dell'ammontare del canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico che sviluppano oltre 3.000 chilowatt di potenza in 24 euro per ogni chilowatt - Introduzione del criterio dell'aumento progressivo, anziché proporzionale, del canone per l'uso idroelettrico - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Sopravvenuta abrogazione della norma direttamente censurata - Necessità di un nuovo esame della rilevanza delle questioni sollevate - Restituzione degli atti al rimettente.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1, art. 29; legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13, art. 3, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, commi primo, secondo, lett. e) ed s), e terzo, e 120; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 5, 9 e 13; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, artt. 1 e 1-bis.

Pag. 16

N. 179. Ordinanza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio e celebrazione del giudizio con rito direttissimo - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali nonché inosservanza del divieto di discriminazione tra cittadini e stranieri ex art. 14 della CEDU - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Necessità di una nuova valutazione circa la rilevanza e la manifesta infondatezza della questione sollevata - Restituzione degli atti al giudice remittente.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 5-ter e 5-quinquies.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 10, in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 13, primo, secondo e terzo comma, 24, comma secondo, 97, primo comma, 111, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma.

Pag. 21

N. 180. Ordinanza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida rilasciata da Stato extracomunitario - Conversione della patente italiana - Possibilità che avvenga sottoponendo l'interessato a prova d'esame nella propria lingua e/o in inglese - Denunciata violazione delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute in materia di tutela dei diritti dello straniero - Intrinseca ed insanabile contraddittorietà delle argomentazioni addotte - Omessa spiegazione della pregiudizialità del richiesto vaglio di costituzionalità - *Aberratio ictus* - Carente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 136, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 4 e 10; Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, artt. 7 e 23; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 26



N. 181. Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Aree agricole ed aree non suscettibili di classificazione edificatoria - Indennità di espropriazione - Determinazione in base al valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare - Elusione del necessario ragionevole legame con il valore di mercato del bene abitato - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Lesione della tutela costituzionalmente garantita all'espropriato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- D.l. 11 luglio 1992, n. 333 (convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359), art. 5-bis, comma 4; legge 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 15, primo comma, secondo periodo, e 16, commi quinto e sesto, come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.
- Costituzione, artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma; Primo Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 1 (Costituzione, art. 3).

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile - Determinazione in base al valore agricolo medio del tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell'area da espropriare - Disciplina riproduttiva del criterio di calcolo già dichiarato in contrasto con la Costituzione - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 40, commi 2 e 3.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Espropriazione per pubblica utilità - Aree agricole ed aree non suscettibili di classificazione edificatoria - Indennità di espropriazione - Determinazione in base al valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare - Criteri per la valutazione di edificabilità delle aree - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.

- D.l. 11 luglio 1992, n. 333 (convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359), art. 5-bis, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117; Primo Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 1.....

Pag. 30

N. 182. Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Riduzione dei costi di funzionamento della Regione in applicazione della disciplina statale di contenimento della spesa per gli apparati amministrativi - Determinazione, ad opera della Giunta regionale, dell'ammontare complessivo della riduzione, e possibilità di modulare le percentuali di risparmio in misura diversa rispetto a quanto disposto dalla normativa nazionale - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la disciplina statale di principio in materia di "coordinamento della finanza pubblica" - Erroneo presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Misure di contenimento della spesa delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale - Determinazione del tetto di spesa per il personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale per l'anno 2011 con riferimento alla spesa dell'anno 2006, anziché con riferimento alla spesa dell'anno 2004 come previsto dalla normativa



nazionale - Violazione della disciplina statale di principio in materia di “coordinamento della finanza pubblica” - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65, art. 12, comma 2, lett. b).
 - Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 71.
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Ricorso del Governo - Istanza di sospensione dell’efficacia della norme impugnate - Assorbimento della richiesta per intervenuta pronuncia nel merito.**
- Legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65, artt. 1, comma 1, e 12, comma 2, lett. b).
 - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 71.....

Pag. 43

N. 183. Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Circostanze attenuanti generiche - Imputato, recidivo reiterato ex art. 99, quarto comma, cod. pen., chiamato a rispondere di taluno dei delitti di cui all’art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen. per il quale sia prevista una pena non inferiore nel minimo a cinque anni - Impossibilità per il giudice di tenere conto, ai fini del riconoscimento delle suddette attenuanti, della condotta del reo susseguente al reato - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- Cod. pen., art. 62-bis, secondo comma, come sostituito dall’art. 1, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

Reati e pene - Circostanze attenuanti generiche - Imputato, recidivo reiterato ex art. 99, quarto comma, cod. pen., chiamato a rispondere di taluno dei delitti di cui all’art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen. per il quale sia prevista una pena non inferiore nel minimo a cinque anni - Impossibilità per il giudice di tenere conto, ai fini del riconoscimento delle suddette attenuanti, della condotta del reo susseguente al reato - Violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Cod. pen., art. 62-bis, secondo comma, come sostituito dall’art. 1, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.....

Pag. 49

N. 184. Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto - Delimitazione - Ulteriori profili e parametri indicati dalla parte costituita ma non evocati dal giudice a quo - Inammissibilità.

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5, art. 20, commi 8 e 9.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 122, comma 9.

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 - Previsione di una più ampia sfera di applicabilità della regola della esclusione automatica delle offerte anomale per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria - Difformità rispetto alla normativa statale, con incidenza negativa sul livello minimo di concorrenza che deve essere garantito - Illegittimità costituzionale in parte qua - Conseguente applicazione della disciplina statale.

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5, art. 20, comma 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 122, comma 9.



Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 - Previsione che, per gli appalti sotto soglia comunitaria, la facoltà di esclusione automatica non possa essere esercitata nel caso in cui il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque anziché a dieci - Difformità rispetto alla normativa statale, con incidenza negativa sul livello minimo di concorrenza che deve essere garantito - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Conseguente applicazione della disciplina statale.

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5, art. 20, comma 9.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 122, comma 9.

Pag. 58

N. 185. Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Prezzi e tariffe - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contributi sull'acquisto di carburanti per autotrazione effettuato da persone fisiche residenti nella Regione e da ONLUS - Previsione dell'erogazione diretta da parte del gestore tramite corrispondente riduzione del prezzo e del successivo rimborso effettuato dalla Regione - Ricorso del Governo - Lamentata indiretta riduzione dell'accisa gravante sui carburanti nonché differenziazione della tassazione su base regionale, in contrasto con la normativa comunitaria - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, art. 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Direttiva CE 27 ottobre 2003, n. 2003/96/CE.

Prezzi e tariffe - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contributi sull'acquisto di carburanti per autotrazione effettuato da persone fisiche residenti nella Regione e da ONLUS - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione, con riguardo ad alcuni soggetti qualificabili come "imprese", di aiuti di Stato non consentiti - Genericità delle censure proposte - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, art. 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, artt. 107 e 108.

Prezzi e tariffe - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contributi sull'acquisto di carburanti per autotrazione effettuato da persone fisiche residenti nella Regione e da ONLUS - Previsione dell'erogazione diretta da parte del gestore tramite corrispondente riduzione del prezzo e successivo rimborso effettuato dalla Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario con conseguente violazione della competenza esclusiva statale in materia di rapporti tra lo Stato e l'Unione Europea - Genericità ed assertività della censura nonché inconferenza del parametro evocato - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, art. 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. a); Direttiva CE 27 ottobre 2003, n. 2003/96/CE.

Pag. 66

N. 186. Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Previsione che la confisca, obbligatoria, ove non possa essere eseguita direttamente sul prodotto, sul profitto e sui beni utilizzati per commettere l'illecito, ha luogo su "denaro, beni o altre utilità di valore equivalente" - Lamentata irragionevolezza nonché violazione del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria - Eccepite inammissibilità della questione per irrilevanza - Reiezione.

- D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-sexies, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27.



Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Previsione che l'applicazione di esse importa sempre la confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito - Lamentata irragionevolezza nonché violazione del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria - Ecceputa inammissibilità per incoerenza della motivazione rispetto alla fattispecie concreta - Reiezione.

- D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-*sexies*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Previsione che l'applicazione di esse importa sempre la confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito, e che la confisca, ove non possa essere eseguita direttamente, ha luogo obbligatoriamente su “denaro, beni o altre utilità di valore equivalente” - Lamentata irragionevolezza nonché violazione del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria - Petitum oscuro ed indeterminato - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-*sexies*, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Pag. 73

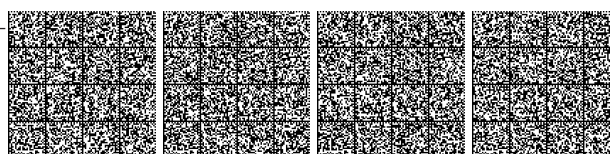
ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2011 (della Regione Toscana)

Bilancio e contabilità pubblica - Calamità pubbliche e protezione civile - Finanza regionale - Sistema di protezione civile - Regime finanziario delle spese relative agli eventi di maggiore gravità che debbono essere affrontati “con mezzi e poteri straordinari” - Previsione che, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della Regione possa deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita - Prevista attivazione del Fondo nazionale di protezione civile solo nell'ipotesi di insufficienza delle risorse regionali come sopra incrementate, ovvero per effetto della discrezionale valutazione del Governo sulla “rilevanza nazionale” - Lamentata imposizione alle Regioni dell'onere di finanziare funzioni amministrative di pertinenza dello Stato o di altri enti, lamentata compressione dell'autonomia finanziaria, imposizione dell'obbligo di esercitare la potestà tributaria regionale con vincolo di destinazione delle relative entrate, imposizione di vincoli puntuali all'utilizzo di risorse finanziarie regionali, lamentata carenza di concertazione nella procedura che consente l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione e dei principi di corrispondenza tra funzioni e risorse, di autonomia di entrata e di spesa della Regione, violazione delle attribuzioni legislative regionali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, che inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119; legge 24 febbraio 1992, n. 225; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 107, 108 e 109; d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2001, n. 401.

Pag. 79



- N. 44. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 maggio 2011 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013 - Istituzione del capitolo di spesa n. 108149 concernente "Trattamento di pensione integrativo e sostitutivo spettante al personale del soppresso EAS (ente acquedotti siciliani) da erogare tramite il fondo pensione Sicilia (U.P.B. 7.2.1.2.1) - Inclusione nell'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine per gli effetti di cui all'art. 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 - Lamentata mancanza di autorizzazione legislativa e di quantificazione degli oneri e della correlata indicazione della copertura finanziaria - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 30 aprile 2011, n. 630, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 81, commi terzo e quarto.....

Pag. 84

- N. 102. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011.

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deterioro trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.....

Pag. 86

- N. 103. Ordinanza dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011.

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deterioro trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.....

Pag. 88



- N. 104. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 91

- N. 105. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011.

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 94

- N. 106. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011.

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 96



- N. 107. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 99

- N. 108. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

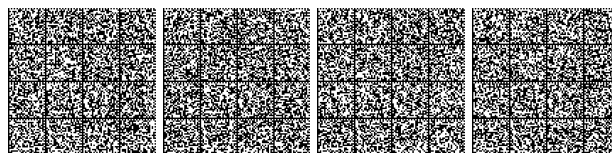
Pag. 102

- N. 109. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011.

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 104



- N. 110. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 107

- N. 111. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 110

- N. 112. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 112



- N. 113. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 115

- N. 114. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 118

- N. 115. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 120



- N. 116. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 123

- N. 117. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 126

- N. 118. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [recte: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 128



- N. 119. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-*bis* (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. *a*), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. *b*), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. *b*), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. *e*); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 131

- N. 120. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 10 febbraio 2011

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-*bis* (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. *a*), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. *b*), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. *b*), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. *e*); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Pag. 134





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 175

Sentenza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Avvocato e procuratore - Esami di abilitazione all'esercizio della professione forense - Possibilità, secondo il "diritto vivente", di motivare i giudizi di non ammissione dei candidati con l'attribuzione di un mero punteggio numerico - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di imparzialità della pubblica amministrazione e degli interessi all'accesso al lavoro ed all'adeguatezza e preparazione della classe forense, nonché asserita violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Esclusione - Genericità ed astrattezza di talune censure - Inconferenza di uno degli evocati parametri - Non fondatezza delle questioni.

- R.d. 22 gennaio 1934, n. 37, artt. 17-*bis*, secondo comma, 23, quinto comma, e 24, primo comma, nel testo novellato dal d.l. 21 maggio 2003, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2003, n. 180).
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 41, 97 e 117.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 17-*bis*, comma 2, 23, quinto comma, e 24, primo comma, del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37 (Norme integrative e di attuazione del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento della professione di avvocato e di procuratore), come novellato dal decreto-legge 21 maggio 2003, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2003, n. 180 (Modifiche urgenti alla disciplina degli esami di abilitazione alla professione forense), promossi dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia con una ordinanza del 6 aprile 2010 e con quattro ordinanze dell'8 aprile 2010, rispettivamente iscritte ai numeri 217, 218, 219, 220 e 221 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione di M. G. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2011 e nella camera di consiglio del 20 aprile 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

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



Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con le cinque ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe, ha sollevato — in riferimento agli articoli 3, 4, 24, 41, 97 e 117 della Costituzione — questioni di legittimità costituzionale degli articoli 17-*bis*, comma 2, 23, quinto comma, 24, primo comma, del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37 (Norme integrative e di attuazione del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento della professione di avvocato e di procuratore), come novellato dal decreto-legge 21 maggio 2003, n. 112 (Modifiche urgenti alla disciplina degli esami di abilitazione alla professione forense), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2003, n. 180, nella parte in cui essi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale, costituente «diritto vivente», consentono che i giudizi di non ammissione dei candidati che partecipano agli esami di abilitazione alla professione forense possano essere motivati con l'attribuzione di un mero punteggio numerico.

1.1. — In ciascuna ordinanza il rimettente premette che, nei giudizi *a quibus*, alcuni partecipanti alle prove scritte dell'esame per l'abilitazione all'esercizio della professione forense nella sessione 2008, presso la Corte d'appello di Milano, hanno impugnato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione, i rispettivi provvedimenti di non ammissione alle prove orali, deducendo la insufficienza della mera votazione numerica (senza segni grafici che ponessero in evidenza le parti non positivamente valutate dalla commissione) e la impossibilità di ricostruzione dell'*iter* logico attraverso il quale le commissioni erano addivenute a valutazioni negative; che, in ogni giudizio, si è costituito il Ministero della giustizia chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata; che il Tribunale amministrativo ha accolto la domanda cautelare dei ricorrenti, al fine di consentire loro lo svolgimento delle prove orali.

1.2. — Sotto il profilo della rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che, alla luce del quadro normativo in tema di svolgimento dell'esame di ammissione alla professione di avvocato, i ricorsi dovrebbero essere respinti.

Dopo avere riportato il contenuto delle norme censurate, sottolinea come, secondo l'orientamento ormai costante del Consiglio di Stato, non sarebbe necessario che la commissione esaminatrice supporti l'indicazione del voto numerico con un'ulteriore motivazione.

In particolare, in base al suddetto indirizzo giurisprudenziale, la motivazione espressa numericamente rappresenterebbe in sé una «motivazione sintetica», idonea a rendere palese la valutazione compiuta dalla commissione, esternata attraverso la graduazione del voto e la omogeneità del giudizio attribuito all'elaborato dai suoi componenti in base a criteri predeterminati.

Ciò sarebbe sufficiente a consentire il sindacato giurisdizionale sul provvedimento di non ammissione alle prove orali, nel caso di discordanza di giudizi tra i commissari e di contraddizione, nella attribuzione del voto, tra specifici ed obiettivi elementi di fatto e i criteri di massima prestabiliti dalla commissione esaminatrice.

Il rimettente ricorda che questa Corte, dando atto dell'esistenza di un diverso orientamento della giurisprudenza, propenso ad ammettere la necessità della motivazione del voto numerico, ha dichiarato (con ordinanze n. 28 del 2006, n. 419 del 2005, n. 233 del 2001 e n. 466 del 2000) manifestamente inammissibili, in quanto finalizzate ad ottenere un avallo interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale della disciplina *de qua*, per assunto contrasto con i principi di imparzialità della pubblica amministrazione e di tutela giurisdizionale in relazione agli atti di essa.

Successivamente la Corte, considerando ormai «diritto vivente» l'indirizzo giurisprudenziale a sostegno della sufficienza del punteggio numerico, ha, con sentenza n. 20 del 2009, dichiarato non fondata la medesima questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 24, primo e secondo comma, 111, primo e secondo comma, 113, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in quanto i parametri evocati erano volti a presidiare l'adeguatezza degli strumenti processuali posti a disposizione per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi (artt. 24 e 113), nonché ad assicurare la parità delle parti nel processo (art. 111), in coerenza con i principi espressi nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 117, primo comma), cioè garanzie non messe in discussione dalle norme in questione.

1.3. — Di qui la nuova proposizione della medesima questione, alla luce di diversi parametri concernenti gli aspetti sostanziali dell'esercizio della potestà amministrativa.

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, in primo luogo, il giudice *a quo* pone in evidenza il collegamento tra il requisito della motivazione degli atti amministrativi — diretta a rendere trasparente e controllabile l'esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione — con i principi di imparzialità dell'azione amministrativa e di parità di trattamento dei cittadini sanciti dagli artt. 97 e 3 Cost.

In alcune pronunce questa Corte avrebbe affermato che la necessaria motivazione degli atti amministrativi costituirebbe un baluardo dei cittadini contro un esercizio arbitrario del potere discrezionale della pubblica amministrazione



(sentenze n. 12 del 1972 e n. 12 del 1965), nonché strumento di controllo democratico del Parlamento su scelte *lato sensu* politiche dell'esecutivo (sentenza n. 86 del 1977).

Inoltre, la Corte avrebbe asserito la copertura costituzionale (art. 97 Cost.) dei principi sanciti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), con riguardo al giusto procedimento e alla regola della motivazione degli atti amministrativi, in quanto l'esternazione delle ragioni alla base delle scelte amministrative garantirebbe la trasparenza e la verificabilità delle stesse, anche in funzione del controllo giurisdizionale (sentenze n. 34 del 2010; n. 390 del 2008; n. 103 del 2007, in tema di *spoil system*; n. 377 del 2007, in tema di responsabile del procedimento nelle procedure tributarie).

Alla luce delle suddette argomentazioni, ad avviso del rimettente, la regola della motivazione degli atti amministrativi dovrebbe applicarsi anche nei procedimenti valutativi di correzione di elaborati scritti nell'ambito di concorsi pubblici o di esami di abilitazione allo svolgimento delle professioni, essendo comunque necessaria una adeguata giustificazione quanto ai criteri prescelti e alla loro applicazione al caso concreto.

Infatti, non potendo il giudice amministrativo operare un autonomo apprezzamento della situazione di fatto, la motivazione costituirebbe lo strumento, attraverso il quale egli potrebbe operare un «sindacato indiretto» sulla correttezza della valutazione, anche sulla base della verifica della attendibilità del criterio scientifico applicato.

Come già affermato da questa Corte, la trasparenza delle scelte amministrative andrebbe assicurata anche se assunte da organi tecnici, in quanto il carattere non politico dell'organo non assicurerebbe l'imparzialità dell'esercizio della funzione pubblica (sentenza n. 453 del 1990).

Ad avviso del rimettente, la mancanza di motivazione del «voto numerico» dei provvedimenti di non ammissione alle prove orali dei candidati partecipanti agli esami di abilitazione alla professione forense comporterebbe un difetto di trasparenza in contrasto con il principio di imparzialità che postula la conoscibilità e pubblicità delle scelte amministrative anche tecniche (art. 97 Cost.), nonché con il principio di uguaglianza e di pari dignità di tutti i cittadini di fronte all'esercizio del potere amministrativo (art. 3 Cost.).

Pertanto, secondo il giudice *a quo*, la «sufficienza» del voto numerico per i provvedimenti di non ammissione dei partecipanti agli esami di abilitazione alla professione forense contrasterebbe con gli artt. 4 e 41 Cost., sotto il profilo dell'interesse legittimo (avente natura sostanziale e non solo processuale) degli stessi candidati all'accesso al lavoro, nonché con l'art. 24 Cost., sotto il profilo dell'interesse della collettività, e degli aspiranti all'esercizio della professione, alla adeguatezza e preparazione della classe forense, stante l'imprescindibile ruolo degli avvocati ai fini della rappresentanza in giudizio e quindi dell'esercizio del diritto di difesa.

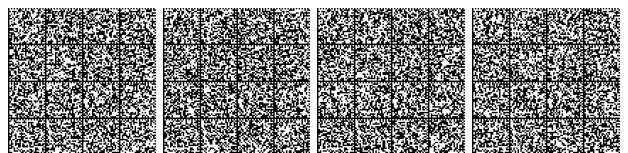
Infine, sarebbe violato anche l'art. 117 Cost., costituendo i principi del giusto procedimento e della trasparenza parte del «patrimonio costituzionale comune dei Paesi europei» in forza dell'art. 253 del Trattato istitutivo delle Comunità europee del 25 marzo 1957, operante nell'ordinamento interno come norma interposta in forza del richiamo operato dallo stesso art. 117 Cost.

Secondo il rimettente, il punteggio numerico indicherebbe il risultato finale della valutazione, ma non consentirebbe di comprendere l'*iter* logico attraverso il quale la commissione esaminatrice ha fatto applicazione dei criteri di valutazione da essa stessa prestabiliti secondo legge. Il giudizio espresso in termini meramente numerici impedirebbe, pertanto, ogni forma di controllo sulla scelta tecnico - discrezionale e ogni «sindacato indiretto» sulla correttezza della valutazione della commissione esaminatrice, in violazione dei principi di trasparenza e imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione.

2. — In ciascun giudizio è intervenuto, con atti depositati il 14 settembre 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

2.1. — La difesa dello Stato — dopo avere richiamato le pronunce di questa Corte sulla manifesta inammissibilità delle questioni (con riferimento all'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e alle norme denunciate nei giudizi in oggetto), in quanto finalizzate ad ottenere un avallo interpretativo sulla inesistenza di un obbligo di motivazione analitica per gli esami di abilitazione e i concorsi in genere, senza che tale tesi costituisse «diritto vivente» — sottolinea che la Corte stessa, con la sentenza n. 20 del 2009, preso atto della consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla sufficienza della motivazione espressa con punteggio numerico, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità delle medesime norme denunciate nei giudizi in oggetto, in riferimento agli artt. 24, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., ritenendo, in sostanza, i parametri evocati operanti sul piano esclusivamente processuale.

Pertanto, ad avviso della Presidenza del Consiglio, con riferimento all'art. 24 Cost., la presente questione dovrebbe essere dichiarata manifestamente infondata.



2.2. — Per quanto concerne l'asserita violazione del principio di uguaglianza ai sensi dell'art. 3 Cost., secondo il Presidente del Consiglio dei ministri non sarebbe ravvisabile — né il rimettente chiarirebbe al riguardo alcunché — disparità di trattamento dei candidati all'esame di abilitazione rispetto all'esercizio del potere, posto che per tutti il criterio di manifestazione del giudizio sarebbe estrinsecato con le medesime modalità.

Quanto all'asserita violazione anche dell'art. 97 Cost., la difesa dello Stato pone in evidenza come l'art. 3 della legge n. 241 del 1990, collegando la motivazione alle risultanze dell'istruttoria, farebbe riferimento all'attività amministrativa provvedimentale e non già all'attività valutativa di giudizio.

Ne conseguirebbe che il voto, associato ai criteri generali definiti a livello normativo (d.l. n. 112 del 2003, convertito dalla legge n. 180 del 2003), nonché ai criteri di massima stabiliti dalla commissione esaminatrice, consentirebbe di ricostruire l'*iter* logico seguito nella valutazione degli elaborati scritti da parte della commissione medesima.

La motivazione espressa numericamente, dunque, sarebbe in grado di assicurare la chiarezza sulle valutazioni di merito compiute dalla commissione e garantirebbe il rispetto dei principi costituzionali di economicità, efficienza e speditezza dell'attività amministrativa (avuto riguardo anche all'elevato numero di esaminandi, all'eterogeneità della preparazione degli stessi e all'obbligo di concludere le operazioni in tempi strettissimi).

La difesa dello Stato sottolinea, inoltre, come anche nell'ordinamento scolastico il giudizio in ordine alla preparazione di un candidato sia stato sempre espresso con l'attribuzione di un voto numerico (artt. 81 e 82 del regio decreto 6 maggio 1923, n. 1054 [Ordinamento della istruzione media e dei convitti nazionali]). In ordine alla asserita limitazione di tutela giurisdizionale in ipotesi di giudizi espressi in termini meramente numerici, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che le valutazioni delle commissioni giudicatrici degli esami di abilitazione o dei concorsi sono sindacabili per sviamento logico, errore di fatto e contraddittorietà rilevabile *ictu oculi*, per cui la affermata «idoneità» del punteggio numerico ad integrare l'obbligo di motivazione non farebbe venire meno la possibilità di sindacato giurisdizionale sulla ragionevolezza, coerenza, logicità della valutazione (anche sulla base del possibile accesso agli atti di competizione).

Quanto alla necessità di assicurare la trasparenza delle scelte amministrative anche quando queste siano assunte da organi tecnici, la difesa erariale richiama la pronuncia di questa Corte, in base alla quale l'imparzialità dell'amministrazione sarebbe già sufficientemente garantita dal carattere tecnico e non politico degli organi amministrativi che procedono alla correzione degli elaborati.

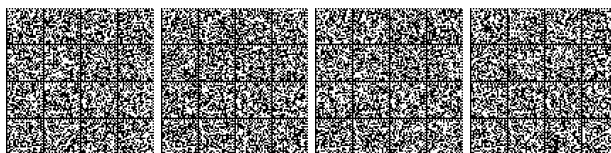
Pertanto, anche con riguardo agli evocati artt. 3 e 97, la questione andrebbe dichiarata manifestamente infondata.

2.3. — Con riferimento alla assunta violazione degli artt. 4 e 41 Cost., sotto il profilo dell'interesse all'accesso al lavoro (subordinato o autonomo) dei candidati partecipanti all'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense, la difesa dello Stato sottolinea come, con specifico riferimento allo «statuto» delle libere professioni, il riconoscimento in capo agli Ordini e ai Collegi professionali di particolari poteri di accertamento dei requisiti di capacità e idoneità di coloro che aspirino a esercitare la professione (ad esempio: possesso di titolo di studio; esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione), di vigilanza sull'esercizio della professione e di disciplina nei confronti degli iscritti, garantirebbe la preparazione tecnico-professionale e l'idoneità morale degli esercenti la professione forense, interessi il cui fondamento costituzionale sarebbe da rinvenire proprio nell'art. 41, secondo comma, Cost. (l'attività economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, o in modo da recare danno alla sicurezza, libertà e dignità umana).

La votazione costituirebbe una sintesi delle ragioni poste a fondamento della valutazione delle prove scritte, percepibili *ictu oculi* attraverso la semplice associazione della stessa con i criteri generali indicati sul piano normativo e integrati dalla singola commissione esaminatrice. La finalità di tale valutazione sarebbe quella di accertare la capacità e la preparazione culturale del candidato che intenda espletare la professione forense (la sufficienza dell'onere motivazionale è stata affermata dal Consiglio di Stato, anche in relazione al concorso per uditore giudiziario).

2.4. — Quanto all'asserita violazione dell'art. 117 Cost., attraverso la norma interposta di cui all'art. 253 del Trattato CE (attualmente art. 296 TFUE), la difesa dello Stato rileva che il diritto comunitario non disciplina le modalità in cui detta motivazione deve essere esternata, potendosi ritenere conforme a tale diritto anche la manifestazione di giudizio sintetizzata nel voto numerico. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, non risulterebbe neanche invocabile l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni ai sensi del Trattato 29 ottobre 2004 (Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa), norma applicabile «agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (art. II-111, comma 1), mentre la disciplina degli esami di abilitazione all'esercizio della professione forense non sarebbe attinente all'attuazione del diritto comunitario.

Anche sotto quest'ultimo profilo, la questione di legittimità costituzionale sarebbe manifestamente infondata.



3. — Con riferimento al giudizio r. o. n. 219 del 2010, si è costituito, con memoria depositata il 13 settembre 2010, il signor G. M., chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate, in riferimento ai medesimi parametri evocati nell'ordinanza di rimessione.

3.1. — In punto di fatto, la parte privata premette che essa aveva partecipato agli esami di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato nella sessione 2008, presso la Corte di appello di Milano; che l'esito della valutazione delle prove scritte era stato negativo; che aveva impugnato dinanzi al giudice amministrativo il giudizio di non ammissione alle prove orali, espresso con voto numerico completamente immotivato; che il Ministero della giustizia si era costituito in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso; che, in via cautelare, essa era stata ammessa a sostenere le prove orali, poi superate in data 12 novembre 2009.

In punto di diritto, la parte privata sottolinea che l'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo, sancito dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990, troverebbe uniforme applicazione, con la sola eccezione degli atti normativi e di quelli a contenuto generale. Inoltre, pone in evidenza che l'indicazione dei «presupposti fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione» sarebbe necessaria per la verifica dell'*iter* logico seguito dall'autorità nell'adozione del provvedimento e l'obbligo di motivazione costituirebbe il corollario del principio di buon andamento dell'Amministrazione enunciato nell'art. 97 Cost.

L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi troverebbe fondamento anche a livello di diritto comunitario, tutelato attraverso l'art. 117 Cost., e sarebbe da ritenere sufficientemente adempiuto allorché l'autorità procedente esponga in modo plausibile le ragioni di fatto e di diritto a sostegno dell'atto adottato.

Pertanto, la parte privata ritiene che le disposizioni censurate debbano essere lette ed integrate con l'art. 3 della legge n. 241 del 1990, essendo la motivazione finalizzata a rendere trasparente e controllabile l'esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione, garantendone l'imparzialità (art. 97 Cost.) e la parità di trattamento dei cittadini di fronte alla medesima (art. 3 Cost.).

Al riguardo, segnala la molteplicità dei casi in cui, proprio perché carenti di motivazione, le valutazioni delle prove scritte degli esami di abilitazione o di concorso sarebbero risultate totalmente diverse a seconda della commissione giudicatrice, deputata alla correzione. Soltanto una valutazione motivata potrebbe assicurare la conoscibilità dei motivi di tali discrepanze.

Né, ad avviso della parte privata, sussisterebbero insormontabili ragioni pratiche di speditezza idonee ad impedire la motivazione del voto negativo delle prove d'esame (ad esempio, sottolineatura dei brani censurati e/o indicazione delle parti del brano contenenti errori o insufficienze).

Infine, la parte suddetta sottolinea l'interesse al lavoro (subordinato o autonomo) dei candidati che partecipano all'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense (artt. 4 e 41 Cost.), nonché l'interesse della collettività e degli stessi aspiranti alla detta professione affinché sia garantita la professionalità di coloro che superano l'esame di abilitazione ai fini della rappresentanza in giudizio e dunque dell'esercizio del diritto di difesa (art. 24 Cost.). Tali interessi sarebbero soddisfatti esclusivamente attraverso la esternazione e la conoscibilità delle motivazioni dei giudizi di non ammissione agli esami di abilitazione all'esercizio della professione forense.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con le cinque ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe, dubita, in riferimento agli articoli 3, 4, 24, 41, 97 e 117 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 17-bis, comma 2, 23, quinto comma, 24, primo comma, del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37 (Norme integrative e di attuazione del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento della professione di avvocato e di procuratore), come novellato dal decreto-legge 21 maggio 2003, n. 112 (Modifiche urgenti alla disciplina degli esami di abilitazione alla professione forense), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2003, n. 180, nella parte in cui essi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale costituente «diritto vivente», consentono che i giudizi di non ammissione dei candidati che partecipano agli esami di abilitazione all'esercizio della professione forense possano essere motivati con l'attribuzione di un mero punteggio numerico.

In ciascun giudizio il rimettente premette che, alla luce della normativa censurata, i ricorsi, proposti dalle parti private avverso i provvedimenti di non ammissione alle prove orali dell'esame per l'iscrizione all'albo degli avvocati, dovrebbero essere respinti. Infatti, tale normativa, secondo un orientamento del Consiglio di Stato divenuto ormai costante, escluderebbe che la commissione esaminatrice, nel procedere alla correzione degli elaborati, debba supportare l'indicazione del voto numerico con una ulteriore motivazione. Ciò perché il voto espresso numericamente costitui-



rebbe in sé una motivazione sintetica, ma comunque idonea a rendere palese la valutazione compiuta dalla commissione, esternata attraverso la graduazione del voto e l'omogeneità del giudizio attribuito all'elaborato.

Tanto sarebbe sufficiente a rendere possibile il sindacato giurisdizionale sul provvedimento di non ammissione che, in presenza dell'ampio potere tecnico-discrezionale spettante agli organi preposti alla valutazione, potrebbe avvenire soltanto in caso di espressione di giudizi discordanti tra i commissari o di contraddizione tra specifici elementi di fatto, i criteri di massima prestabiliti e la conseguente attribuzione del voto.

Il giudice *a quo* richiama i precedenti di questa Corte, menzionati in narrativa, e pone l'accento sull'ordinanza (*recte*: sentenza) n. 20 del 2009, che ha preso atto dell'evoluzione della giurisprudenza del Consiglio di Stato, ormai consolidata sul principio della sufficienza del punteggio numerico, da considerare diritto vivente e, quindi, suscettibile di essere sottoposto allo scrutinio di legittimità costituzionale, sia pur pervenendo ad una declaratoria di non fondatezza in base ai parametri in quella sede evocati. Tuttavia, ritiene che la questione meriti di essere riesaminata, alla luce delle argomentazioni del pari esposte in narrativa.

2. — I cinque giudizi, aventi ad oggetto identiche questioni, vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3. — Le questioni non sono fondate.

L'art. 17-*bis*, comma 2, del r.d. n. 37 del 1934, e successive modificazioni, nel testo vigente stabilisce che «Per ciascuna prova scritta ogni componente delle commissioni d'esame dispone di dieci punti di merito; alla prova orale sono ammessi i candidati che abbiano conseguito, nelle tre prove scritte, un punteggio complessivo di almeno 90 punti e con un punteggio non inferiore a 30 punti per almeno due prove».

L'art. 23, quinto comma, del medesimo testo normativo dispone che «La commissione assegna il punteggio a ciascuno dei tre lavori raggruppati ai sensi dell'art. 22, comma 4, dopo la lettura di tutti e tre, con le norme stabilite nell'articolo 17-*bis*».

Infine, l'art. 24, primo comma, del r.d. n. 37 del 1934 statuisce che «Il voto deliberato deve essere annotato immediatamente dal segretario, in tutte lettere, in calce al lavoro. L'annotazione è sottoscritta dal presidente e dal segretario».

Come si vede, il criterio prescelto dal legislatore per la valutazione delle prove scritte nell'esame *de quo* è quello del punteggio numerico, costituente la modalità di formulazione del giudizio tecnico-discrezionale finale espresso su ciascuna prova, con indicazione del punteggio complessivo utile per l'ammissione all'esame orale.

Tale punteggio, già nella varietà della graduazione attraverso la quale si manifesta, esterna una valutazione che, sia pure in modo sintetico, si traduce in un giudizio di sufficienza o di insufficienza, a sua volta variamente graduato a seconda del parametro numerico attribuito al candidato, che non solo stabilisce se quest'ultimo ha superato o meno la soglia necessaria per accedere alla fase successiva del procedimento valutativo, ma dà anche conto della misura dell'apprezzamento riservato dalla commissione esaminatrice all'elaborato e, quindi, del grado di idoneità o inidoneità riscontrato.

Inoltre, il punteggio espresso deve trovare specifici parametri di riferimento nei criteri di valutazione contemplati nell'art. 22, nono comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento della professione di avvocato), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36; ed è soggetto a controllo da parte del giudice amministrativo che, pur non potendo sostituire il proprio giudizio a quello della commissione esaminatrice, può tuttavia sindacarlo, nei casi in cui sussistano elementi in grado di porre in evidenza vizi logici, errori di fatto o profili di contraddizione *ictu oculi* rilevabili, previo accesso agli atti del procedimento.

3.1. — In questo quadro, le argomentazioni addotte dal rimettente, con riferimento ai parametri costituzionali evocati, non possono essere condivise.

Infatti, è vero che la motivazione è diretta a rendere trasparente e controllabile l'esercizio della discrezionalità amministrativa, garantendo così l'imparzialità della pubblica amministrazione nonché la parità di trattamento dei cittadini di fronte ad essa. Non è esatto, però, che il criterio del punteggio numerico sia inidoneo a costituire motivazione del giudizio valutativo espresso dalla commissione esaminatrice.

Come poco sopra si è notato, il detto criterio (peraltro diffusamente adottato nelle procedure concorsuali ed abilitative) rivela una valutazione che, attraverso la graduazione del dato numerico, conduce ad un giudizio di sufficienza o di insufficienza della prova espletata e, nell'ambito di tale giudizio, rende palese l'apprezzamento più o meno elevato che la commissione esaminatrice ha attribuito all'elaborato oggetto di esame. Pertanto, non è sostenibile che il punteggio indichi soltanto il risultato della valutazione. Esso, in realtà, si traduce in un giudizio complessivo dell'elaborato, alla luce dei parametri dettati dall'art. 22, nono comma, del citato r.d.l. n. 1578 del 1933, suscettibile di sindacato in sede giurisdizionale, nei limiti individuati dalla giurisprudenza amministrativa.

D'altro canto, va anche considerato che il criterio in questione risponde ad esigenze di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97, primo comma, Cost.), che rendono non esigibile una dettagliata esposizione, da parte delle



commissioni esaminatrici, delle ragioni che hanno condotto ad un giudizio di non idoneità, avuto riguardo sia ai tempi entro i quali le operazioni concorsuali o abilitative devono essere portate a compimento, sia al numero dei partecipanti alle prove.

Neppure può sostenersi che la normativa censurata si ponga in contrasto con l'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Fermo restando che il criterio del punteggio numerico è idoneo ad esprimere un giudizio sufficientemente motivato, si deve osservare che il citato art. 3, comma 1, va coordinato con l'art. 1, comma 1, della medesima legge n. 241 del 1990, in forza del quale l'attività amministrativa è retta (tra gli altri) da criteri di economicità e di efficacia, che giustificano la scelta del modulo valutativo adottato dal legislatore.

3.2. — Ciò posto, venendo all'esame dei singoli parametri evocati dalle ordinanze di rimessione, va rilevato che il richiamo all'art. 3 Cost. non è fondato.

Al riguardo, il TAR della Lombardia ritiene che l'insufficienza del criterio del punteggio numerico darebbe luogo ad un difetto di trasparenza che si porrebbe «in inevitabile contrasto con il principio di imparzialità che postula, invece, la conoscibilità e la pubblicità delle scelte amministrative, finendo anche per riverberarsi a danno della posizione di uguaglianza e pari dignità di tutti i cittadini di fronte all'esercizio del potere amministrativo».

Tuttavia, ribadite le considerazioni sopra esposte circa la sufficienza della motivazione espressa tramite il punteggio numerico, si deve escludere il difetto di trasparenza lamentato dal rimettente; e, quanto alla censura concernente il danno alla posizione di uguaglianza e pari dignità di tutti i cittadini, essa risulta proposta in termini generici ed astratti, che non consentono di coglierne la riferibilità alla fattispecie, dato che il criterio di esternazione del giudizio tramite punteggio numerico si applica con le stesse modalità a tutti i candidati agli esami di cui si tratta.

Analoghi rilievi valgono anche per la censura mossa con riferimento all'art. 97 Cost., alla luce di quanto sopra esposto.

Inoltre, ad avviso del giudice *a quo*, sarebbero violati gli artt. 4 e 41 Cost., perché sarebbe pregiudicato l'interesse legittimo (avente natura sostanziale e non soltanto processuale) dei candidati partecipanti all'esame di abilitazione professionale, sotto il profilo dell'accesso al lavoro subordinato o autonomo.

Neppure questa doglianza è fondata.

La normativa censurata si limita ad individuare, in base ad una scelta del legislatore immune da irragionevolezza e non arbitraria (per quanto sopra detto), un criterio di valutazione delle prove di esame per abilitazione all'esercizio della professione forense. Il Tribunale rimettente sostiene che la trasparenza dell'operato delle commissioni esaminatrici sarebbe imposta dal rilievo costituzionale degli interessi implicati nel procedimento. Ma già si è visto che il sistema individuato dal legislatore è in grado di assicurare tale trasparenza, onde la dedotta violazione non sussiste.

La violazione dell'art. 24 Cost. va, a sua volta, esclusa.

Invero, come già questa Corte ha chiarito (sentenza n. 20 del 2009 e giurisprudenza in essa richiamata), la citata norma costituzionale, che enuncia il principio dell'effettività del diritto di difesa in ambito generale, è diretta a presidiare l'adeguatezza degli strumenti processuali posti a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio delle situazioni giuridiche ed opera esclusivamente sul piano processuale, mentre la denunciata illegittimità costituzionale concerne un momento del procedimento amministrativo che disciplina lo svolgimento degli esami per l'abilitazione all'esercizio della professione forense e, dunque, riguarda il profilo sostanziale dei requisiti di validità del provvedimento di esclusione del candidato. Pertanto, la disciplina censurata, che non preclude il ricorso al giudice amministrativo, non è idonea ad interferire col diritto di difesa e si sottrae all'ambito applicativo del citato art. 24.

Infine, il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma censurata in riferimento all'art. 117 Cost. (da intendere, alla luce della lettura congiunta della motivazione e del dispositivo delle ordinanze, come art. 117, primo comma, Cost.). Infatti, i principi del giusto procedimento e della motivazione delle scelte amministrative «non sono di esclusiva pertinenza della legislazione interna ma costituiscono parte del patrimonio costituzionale comune dei Paesi europei in forza dell'art. 253 del Trattato istitutivo delle Comunità europee ed operano, quindi, anche nell'ordinamento interno come norme interposte in forza del richiamo operato dall'art. 117 Cost. (Corte costituzionale, 17 marzo 2006, n. 104)».

Neppure tale doglianza è fondata.

Infatti, a prescindere dall'erronea qualificazione dell'art. 253 del Trattato istitutivo delle Comunità europee del 25 marzo 1957 (oggi art. 296 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) come norma interposta, la disciplina degli esami di abilitazione all'esercizio della professione forense non rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario.

Ne segue l'inconferenza del richiamo all'art. 117, primo comma, Cost.



3.3. — Conclusivamente, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalle ordinanze di rimessione indicate in epigrafe, devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 17-bis, comma 2, 23, quinto comma, 24, primo comma, del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37 (Norme integrative e di attuazione del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento della professione di avvocato e di procuratore), come novellato dal decreto-legge 21 maggio 2003, n. 112 (Modifiche urgenti alla disciplina degli esami di abilitazione alla professione forense), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2003, n. 180, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 4, 24, 41, 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0385

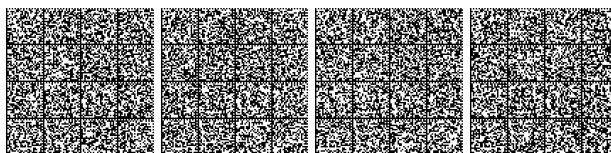
N. 176

Ordinanza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Lavoratore socio di cooperativa per l'attuazione di programmi per lavori socialmente utili - Esclusione dalla società in ipotesi di assenza dal lavoro per quindici giorni anche non consecutivi, salva la presenza di motivi di salute comprovati da idonea certificazione medica - Mancata previsione di ulteriori ragioni oggettive a giustificazione dell'assenza, comunque indipendenti dalla volontà del lavoratore - Denunciata irragionevole disparità di trattamento con incidenza sul diritto al lavoro, nonché violazione del principio della tutela dei lavoratori - Irrilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.l. 4 settembre 1987, n. 366 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 novembre 1987, n. 452), art. 12, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 4 e 35.



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 dell'art. 12, comma 3, del decreto-legge 4 settembre 1987, n. 366 (Proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale dei lavoratori dipendenti dalla GEPI, disciplina del reimpiego di dipendenti licenziati da imprese meridionali, misure per la soppressione di capacità produttive di fonderie di ghisa e di acciaio, norme per il finanziamento di lavori socialmente utili nell'area napoletana e per la manutenzione e salvaguardia del territorio e del patrimonio artistico e monumentale della città di Palermo, nonché interventi a favore dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro privati operanti nelle province di Sondrio e di Bolzano interessate dagli eventi alluvionali del luglio 1987), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 novembre 1987, n. 452, promosso dal Tribunale di Napoli nel procedimento vertente tra D.N.G. e la Cooperativa Manutencoop I a r.l. con ordinanza del 22 aprile 2010, iscritta al n. 306 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

Ritenuto:

che il Tribunale di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, investito del ricorso di D.N.G., lavoratore socio di una cooperativa per l'attuazione di programmi per lavori socialmente utili, proposto avverso la delibera di esclusione dalla cooperativa di appartenenza, con l'unica ordinanza del 22 aprile 2010, da un lato, ha disposto in via d'urgenza la provvisoria reintegrazione del ricorrente nel proprio posto di lavoro e la sua contestuale provvisoria iscrizione nel libro soci della società, dall'altro, ha sospeso il giudizio di merito, a suo avviso contestualmente instaurato con la domanda di condanna risarcitoria del danno subito dal socio lavoratore, sollevando la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 4 e 35 della Costituzione, dell'art. 12, comma 3, del decreto-legge 4 settembre 1987, n. 366 (Proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale dei lavoratori dipendenti dalla GEPI, disciplina del reimpiego di dipendenti licenziati da imprese meridionali, misure per la soppressione di capacità produttive di fonderie di ghisa e di acciaio, norme per il finanziamento di lavori socialmente utili nell'area napoletana e per la manutenzione e salvaguardia del territorio e del patrimonio artistico e monumentale della città di Palermo, nonché interventi a favore dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro privati operanti nelle province di Sondrio e di Bolzano interessate dagli eventi alluvionali del luglio 1987), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 novembre 1987, n. 452;

che, in punto di fatto, il giudice rimettente riferisce che il ricorrente è rimasto lungamente assente dal lavoro, perché sottoposto, dapprima, al regime della custodia cautelare in carcere dal 4 aprile 2005 al 21 giugno 2005, indi, agli arresti domiciliari presso una comunità terapeutica di recupero dalla tossicodipendenza dal 21 giugno 2005 sino al 25 agosto 2006;

che conseguentemente, con provvedimento emesso in data 18 novembre 2008 ai sensi dell'art. 12, comma 3, del decreto-legge citato, il Commissario governativo ne ha deliberato l'esclusione dalla cooperativa;

che il socio lavoratore ha, quindi, proposto ricorso, sollecitando ex art. 700 c.p.c. la sospensione della delibera di esclusione dalla qualità di socio con la sua immediata reintegrazione nel posto di lavoro, nonché la condanna della società convenuta al risarcimento del danno patito, da quantificarsi nella misura di euro 1.300,00, oltre accessori, fino alla data di effettiva reintegra;

che, in particolare, — ad avviso del Tribunale di Napoli — con il ricorso sottoposto al suo esame il socio di lavoro ha introdotto due giudizi, il primo, cautelare, per ottenere immediatamente la reintegra nel posto di lavoro, il secondo, di merito, per conseguire il risarcimento del danno;



che il giudice *a quo* rileva che il Commissario governativo ha ritenuto di fare applicazione dell'art. 12, comma 3, del decreto-legge n. 366 del 1987, secondo cui «In ogni caso, l'assenza dal lavoro per un periodo superiore a quindici giorni anche non consecutivi, comporta l'esclusione dalla società, nonché l'impossibilità di far parte di essa o di altra cooperativa interessata ai medesimi programmi di lavoro. Tale disposizione non si applica esclusivamente in caso di assenza per motivi di salute comprovati da apposito certificato rilasciato da medico del Servizio sanitario nazionale [...]»;

che anche secondo il rimettente tale norma è, in effetti, la sola applicabile nella fattispecie in esame, sicché, ove fosse dichiarata illegittima, il socio di lavoro potrebbe giustificare l'assenza altresì per il fatto, concretamente accadutoogli, di essere stato sottoposto a misura cautelare personale e la sua posizione dovrebbe essere discrezionalmente (ri) valutata dalla cooperativa nello specifico, anche con esiti opposti a quello dell'esclusione;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* osserva che la disposizione censurata appare in contrasto con gli artt. 3, 4 e 35 Cost., perché solamente il socio lavoratore di una delle cooperative destinatarie della norma in oggetto non sarebbe ammesso a giustificare la sua assenza determinata da cause di forza maggiore o, comunque, indipendenti dalla sua volontà (con la mera eccezione dei motivi di salute): con la conseguenza che egli soltanto dovrebbe soggiacere all'espulsione automatica dalla società, malgrado le evidenti analogie con il prestatore di lavoro subordinato e la sostanziale omogeneità rispetto a tutti gli altri lavoratori operanti in cooperativa, i quali, invece, potrebbero far valere siffatte situazioni impeditive;

che il Tribunale di Napoli ravvisa, dunque, un «macroscopico» *fumus* d'incostituzionalità dell'art. 12, comma 3, del decreto-legge n. 366 del 1987, tale da indurlo, unitamente all'accertato *periculum in mora*, a disporre immediatamente la reintegra del lavoratore in via d'urgenza, ma a sollevare, nel contempo, la questione di legittimità della disposizione in oggetto nel giudizio di merito instaurato con la domanda risarcitoria, cioè prima ancora di fissare l'udienza di discussione ex art. 420 c.p.c.;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso, anzitutto, per la declaratoria d'inammissibilità, sul rilievo che la questione di legittimità è stata proposta all'esito di un procedimento d'urgenza, definito, però, proprio con la concessione della richiesta misura cautelare in disapplicazione della norma sospettata in contrasto con i parametri costituzionali, e ciò in violazione del principio costituzionale della soggezione dei giudici alla legge e con l'invasione delle attribuzioni della Corte costituzionale;

che, ancora preliminarmente in punto d'inammissibilità della questione, la difesa dello Stato obietta che il Tribunale di Napoli «ha sollevato immediatamente la questione di legittimità costituzionale a codesta Consulta, nonostante avesse potuto accertare solo in via sommaria i fatti di causa», e rileva la singolarità di ritenere causa indipendente dalla volontà dell'interessato l'essere stato sottoposto alla misura coercitiva della custodia cautelare in carcere;

che, comunque, la questione sarebbe non rilevante ed infondata, poiché le caratteristiche dei lavori socialmente utili concretamente assegnati al ricorrente non consentirebbero di qualificarli in termini di lavoro subordinato;

che, peraltro, non vi sarebbe la denunciata violazione dei parametri costituzionali evocati neppure se venisse in rilievo un rapporto di lavoro subordinato, collegato ma distinto da quello associativo, attesa la conformità della norma censurata alla disciplina generale del socio lavoratore di una cooperativa di produzione e lavoro.

Considerato:

che il Tribunale di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, del decreto-legge 4 settembre 1987, n. 366 (Proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale dei lavoratori dipendenti dalla GEPI, disciplina del reimpiego di dipendenti licenziati da imprese meridionali, misure per la soppressione di capacità produttive di fonderie di ghisa e di acciaio, norme per il finanziamento di lavori socialmente utili nell'area napoletana e per la manutenzione e salvaguardia del territorio e del patrimonio artistico e monumentale della città di Palermo, nonché interventi a favore dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro privati operanti nelle province di Sondrio e di Bolzano interessate dagli eventi alluvionali del luglio 1987), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 novembre 1987, n. 452, nella parte in cui dispone che «In ogni caso, l'assenza dal lavoro per un periodo superiore a quindici giorni anche non consecutivi, comporta l'esclusione dalla società, nonché l'impossibilità di far parte di essa o di altra cooperativa interessata ai medesimi programmi di lavoro. Tale disposizione non si applica esclusivamente in caso di assenza per motivi di salute comprovati da apposito certificato rilasciato da medico del Servizio sanitario nazionale [...]»;

che, ad avviso del rimettente, la disposizione denunciata contrasterebbe con gli artt. 3, 4 e 35 Cost., escludendo che il socio lavoratore destinatario di detta norma, malgrado i caratteri in comune con il lavoratore subordinato, possa giustificare la sua assenza superiore a quindici giorni con ragioni oggettive diverse dal suo stato di salute e indipendenti dalla sua volontà e rendendo, altresì, possibile una irragionevole disparità di trattamento rispetto al socio



lavoratore di qualunque altra cooperativa, che invece potrebbe farlo rimettendosi alla valutazione discrezionale del datore di lavoro;

che l'eccezione d'inammissibilità proposta in via preliminare dall'Avvocatura generale dello Stato — sul presupposto che il Tribunale di Napoli, avendo adottato senza riserve il provvedimento richiesto con il ricorso ex art. 700 c.p.c. dal socio lavoratore, non avrebbe potuto chiudere il procedimento d'urgenza con l'ordinanza di rimessione della questione di legittimità della norma già disapplicata nella medesima sede cautelare — è fondata e merita accoglimento;

che, infatti, in base alla ricostruzione del giudice *a quo*, il ricorso principale conterrebbe una domanda cautelare (di reintegra al lavoro ed iscrizione nel libro soci) ed una domanda di merito (di risarcimento danni);

che rispetto alla domanda cautelare proposta *ante causam*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, del decreto-legge n. 366 del 1987 è inammissibile per manifesta irrilevanza, in quanto lo stesso giudice *a quo* evidenzia di avere definito il procedimento cautelare con l'accoglimento dell'istanza di reintegrazione nel posto di lavoro proposta dal socio di lavoro ex art. 700 c.p.c.;

che questa Corte ha, infatti, costantemente affermato che «sono inammissibili le questioni sollevate in sede di giudizio cautelare dopo l'accoglimento della relativa istanza da parte del giudice, e ciò per l'avvenuto esaurimento di ogni sua potestà in quella sede, con conseguente irrilevanza della questione ai fini di quel procedimento» (sentenze n. 30 del 1995, n. 151 del 2009 e n. 61 del 2008);

che, nel caso di specie, il giudice del lavoro di Napoli, disponendo a chiusura della fase cautelare la reintegra al lavoro del socio di cooperativa, ha esaurito la *potestas iudicandi*, sicché la sorte dell'ordinanza di reintegra, dopo la definizione del procedimento d'urgenza, non può dipendere dall'esito del giudizio di legittimità costituzionale; donde l'ininfluenza della sospensione ex art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) sul processo cautelare e l'irrilevanza della questione ai fini della decisione sullo stesso;

che la questione è del pari manifestamente irrilevante, in quanto prematuramente sollevata, rispetto alla domanda con cui sarebbe stato intrapreso, con il medesimo ricorso, il giudizio di merito di risarcimento danni che il Tribunale di Napoli, onde investire immediatamente la Corte, ha sospeso *in limine*, senza neppure emettere il decreto di fissazione dell'udienza di discussione;

che, infatti, l'inizio del processo del lavoro non può essere ricollegato, né a tutti gli effetti, né in via definitiva, alla fase dell'*editio ationis* (contrassegnata dal deposito del ricorso), perché si realizza solamente con il perfezionamento della *vocatio in ius* (integrata dalla rituale notificazione del ricorso-decreto), come risulta anche dall'interpretazione della giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 20604 del 2008);

che il giudice rimettente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, del decreto-legge n. 366 del 1987 prima di fissare l'udienza di discussione, quando il ricorrente non poteva ancora effettuare validamente la notificazione alla controparte dell'atto introduttivo del giudizio di merito (ritualmente accompagnata, secondo le regole del rito del lavoro di cui all'art. 415 c.p.c., dal pedissequo decreto di fissazione d'udienza);

che, pertanto, il rapporto processuale non si è ancora instaurato, né conseguentemente la società convenuta ha avuto modo di prendere adeguatamente posizione sul ricorso avversario e, tanto meno, sulla questione di legittimità della norma elevata a sospetto dal giudice adito;

che, in conclusione, essendo intervenuta in una fase antecedente a quella del valido radicamento del contraddittorio, la proposizione d'ufficio della questione di costituzionalità della norma in oggetto risulta prematura, poiché — come questa Corte a più riprese ha statuito — «[...] prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti [...], l'organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa delibazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio» (sentenza n. 451 del 1993; ma anche sentenze n. 498 del 1990 e n. 579 del 1989).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, del decreto-legge 4 settembre 1987, n. 366 (Proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale dei lavoratori dipendenti dalla GEPI, disciplina del reimpiego di dipendenti licenziati da imprese meridionali, misure per la soppressione di capacità produttive di fonderie di ghisa e di acciaio, norme per il finanziamento di lavori socialmente utili nell'area napoletana e per la manutenzione e salvaguardia del territorio e del patrimonio artistico e monumentale della città di Palermo, nonché interventi a favore dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro privati operanti nelle province di Sondrio e di Bolzano interessate dagli eventi alluvionali del luglio 1987), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 novembre 1987, n. 452, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 4 e 35 della Costituzione, dal Tribunale di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza in epigrafe.

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

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0386

N. 177

Ordinanza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Divieto di destinare i magistrati ordinari, al termine del loro tirocinio, allo svolgimento di funzioni giudicanti monocratiche penali per i reati di cui all'art. 550 c.p.p. anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Insufficiente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, art. 13, come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge 30 luglio 2007, n. 111.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

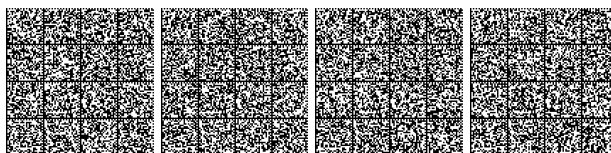
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 dell'art. 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge 30 luglio 2007, n. 111 (Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario), promosso dal Tribunale ordinario di Forlì, sezione distaccata di Cesena, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di C. S. con ordinanza del 15 luglio 2010 iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

Udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto:

che, nel corso di un giudizio di opposizione a decreto penale di condanna, relativo ad una contravvenzione a norma del codice della strada, il Tribunale ordinario di Forlì, sezione distaccata di Cesena, in composizione monocratica, con ordinanza emessa il 15 luglio 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'articolo 2, comma 4, della legge 30 luglio 2007, n. 111 (Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario), censurato «nella parte in cui vieta di destinare i magistrati ordinari, al termine del loro tirocinio, allo svolgimento di funzioni giudicanti monocratiche penali per i reati di cui all'art. 550 cod. proc. pen. anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità»;

che, in fatto, il rimettente precisa di essere magistrato di prima nomina e di essere stato indicato, con decreto del Presidente del Tribunale ordinario di Forlì del 14 luglio 2010 — data anche «l'assenza (per ferie) e l'impedimento (per la celebrazione di altra udienza) degli altri magistrati in organico e l'indisponibilità di G.O.T.» — quale sostituto di altro magistrato assente per ragioni di salute;

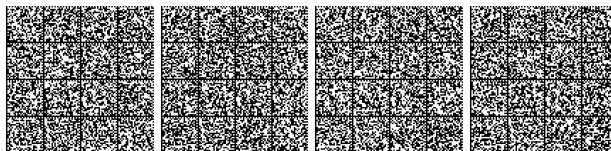
che — «chiamato il suddetto procedimento [...] per essere rinviato ad altra data», ma sottolineata la richiesta del P.M. di immediata trattazione — il rimettente, rilevato di non essere competente a trattare il giudizio, non avendo ancora ottenuto la valutazione di professionalità, deduce innanzitutto la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto (analizzate le diverse disposizioni che regolano l'accesso e le funzioni rispettivamente dei magistrati ordinari e dei giudici onorari, e sottolineato come analoga limitazione di funzioni non sia prevista a carico dei magistrati onorari, nonostante il maggior rigore delle procedure selettive concorsuali e valutative professionali sancite per quelli ordinari), «mettendo a confronto le due normative, è di solare evidenza l'irragionevolezza della diversa regolamentazione dei limiti allo svolgimento delle funzioni penali previste per i giudici togati rispetto a quelli onorari»;

che, «seppure in maniera meno evidente», il rimettente denuncia anche la violazione dell'art. 97 Cost., sotto il profilo della lesione del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto le limitazioni poste dal legislatore ai magistrati di prima nomina impedirebbero «il pieno utilizzo dei nuovi magistrati con gravi ricadute sul funzionamento degli uffici giudiziari, particolarmente in quelli situati in sedi poco appetibili e che si reggono tradizionalmente su di un organico composto in larga parte proprio da magistrati di prima nomina e che la normativa ora vigente impedirà di sostituire»;

che, del resto, il giudice *a quo* nota come di tale disfunzione si sia fatto carico lo stesso legislatore che, con il decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193 (Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario), convertito dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, pur mantenendo in generale la censurata preclusione, consente di derogare a tale regola qualora ricorrano specifiche condizioni oggettive di scopertura delle sedi disagiate, ma con riferimento ai soli magistrati nominati con d.m. 2 ottobre 2009;

che, in termini di rilevanza, il rimettente sottolinea che, se normalmente il giudice *a quo* viene ritenuto legittimato a sollevare le questioni di legittimità costituzionale relative alle norme di cui egli può fare applicazione per l'emanazione di provvedimenti di sua competenza, non si può escludere la sua legittimazione qualora l'oggetto della questione sia proprio il riconoscimento delle competenze dello stesso giudice;

che, infine, il giudice di Cesena non ritiene praticabili interpretazioni costituzionalmente orientate della norma censurata, poiché l'unica strada che reputa percorribile (peraltro contrastante con la *ratio* della riforma, che, a suo dire, «persegue l'obiettivo di evitare che i magistrati con minore esperienza professionale siano chiamati a decidere da soli su materie delicate in quanto incidenti su valori personalistici di rilievo costituzionale») sarebbe quella di ritenere che



la norma — dato l'uso della formula «non possono essere destinati» — contenga un precetto di carattere organizzativo destinato ai capi degli uffici e la cui violazione assume rilevanza meramente interna;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità della sollevata questione in ragione: *a)* della insufficiente motivazione sulla rilevanza, in quanto — sottolineato che la norma censurata è ritenuta applicabile dal Consiglio superiore della magistratura (con delibera 1312/FT/2007) esclusivamente ai magistrati nominati con d.m. 6 dicembre 2007 — il rimettente «si limita a rilevare di essere “magistrato di prima nomina”, senza ulteriormente specificare il concorso con cui è stato assunto»; *b)* dell'irrilevanza della questione, giacché, nel caso di specie, la competenza all'esercizio delle funzioni in esame è stata riconosciuta dal Presidente del Tribunale e dunque il rimettente, investito del processo, non deve fare applicazione della norma censurata per definirlo; *c)* della conseguente ipoteticità della questione medesima nel giudizio *a quo* (avente ad oggetto una opposizione a decreto penale di condanna, e non il provvedimento attributivo della competenza a svolgere le funzioni in esame); *d)* dell'utilizzazione del giudizio incidentale in modo distorto, diretto impropriamente ad ottenere dalla Corte un avallo interpretativo ad una possibile interpretazione della norma censurata; *e)* della carenza di motivazione in ordine al fatto che — pendendo una proposta di legge di modifica della norma censurata — non si può escludere che il rimettente possa giovare di tale modifica normativa, ove alla data di entrata in vigore della novella egli non avesse ancora conseguito la valutazione di professionalità;

che, nel merito, la difesa dello Stato chiede la declaratoria di manifesta infondatezza della questione medesima, con riguardo alla denunciata violazione sia dell'art. 3 Cost., a cui oppone l'impraticabilità, per la disomogeneità dei relativi regimi giuridici e per la portata derogatoria del *tertium comparationis*, del raffronto delle disposizioni che regolano la magistratura togata con quelle che disciplinano le funzioni della magistratura onoraria, escludendo altresì la dedotta irragionevolezza; sia dell'art. 97 Cost., rispetto alla quale osserva che il rimettente censura non tanto la formulazione della norma, quanto piuttosto le asserite conseguenze indirette di una sua distorta applicazione, rilevando che, in ogni caso, le paventate difficoltà sono state in prospettiva risolte dalla citata legge n. 24 del 2010, che ha modificato il sistema delle assegnazioni dei magistrati a conclusione del tirocinio.

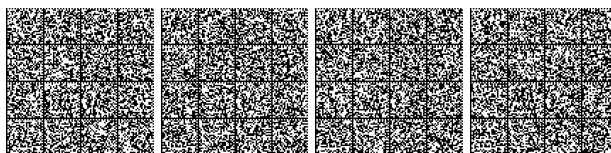
Considerato:

che il Tribunale ordinario di Forlì, sezione distaccata di Cesena in composizione monocratica, censura l'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *a)*, della legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'articolo 2, comma 4, della legge 30 luglio 2007, n. 111 (Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario), «nella parte in cui vieta di destinare i magistrati ordinari, al termine del loro tirocinio, allo svolgimento di funzioni giudicanti monocratiche penali per i reati di cui all'art. 550 c.p.p. anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità»;

che la disposizione impugnata prevede che «I magistrati ordinari al termine del tirocinio non possono essere destinati a svolgere le funzioni requirenti, giudicanti monocratiche penali o di giudice per le indagini preliminari o di giudice dell'udienza preliminare, anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità»;

che il rimettente — precisato di essere, appunto, magistrato di prima nomina che non ha ancora ottenuto la valutazione di professionalità e, nonostante ciò, di essere stato «indicato», con decreto del Presidente del Tribunale, in sostituzione di altro magistrato assente per ragioni di salute, data anche «l'assenza (per ferie) e l'impedimento (per la celebrazione di altra udienza) degli altri magistrati in organico e l'indisponibilità di G.O.T.» — ritiene che la norma impugnata contrasti: *a)* con l'art. 3 della Costituzione, in quanto (non essendo prevista analoga limitazione di funzioni a carico dei magistrati onorari, nonostante il maggior rigore delle procedure selettive concorsuali e valutative professionali sancite per quelli ordinari), «mettendo a confronto le due normative, è di solare evidenza l'irragionevolezza della diversa regolamentazione dei limiti allo svolgimento delle funzioni penali previste per i giudici togati rispetto a quelli onorari»; *b)* nonché con l'art. 97 Cost., per lesione del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto le limitazioni poste dal legislatore ai magistrati di prima nomina impedirebbero «il pieno utilizzo dei nuovi magistrati con gravi ricadute sul funzionamento degli uffici giudiziari, particolarmente in quelli situati in sedi poco appetibili e che si reggono tradizionalmente su di un organico composto in larga parte proprio da magistrati di prima nomina e che la normativa ora vigente impedirà di sostituire»;

che, preliminarmente, il Presidente del Consiglio dei ministri, ha eccepito, tra l'altro, l'inammissibilità della sollevata questione deducendone il difetto di rilevanza, poiché la competenza all'esercizio delle funzioni in esame sarebbe stata riconosciuta dal Presidente del Tribunale ed il rimettente non dovrebbe fare applicazione della norma censurata per definire il giudizio *a quo*;



che, con riferimento a tale rilievo, va sottolineato che questa Corte ha affermato che «il magistrato, prima di procedere alla cognizione della causa, ha certamente il potere-dovere di verificare la regolare costituzione dell'organo giudicante, anche in rapporto alla legittimità costituzionale delle norme che la disciplinano»; ma, nel contempo, ha chiarito che al giudice ciò è «consentito unicamente al fine di accertare l'inesistenza di vizi relativi alla propria costituzione, tali da determinare nullità insanabile e rilevabile d'ufficio [...]»; ossia, trattandosi di giudice singolo, di vizi concernenti la sua nomina e le altre condizioni di capacità stabilite dalle leggi d'ordinamento giudiziario» (sentenza n. 71 del 1975);

che il rimettente — dopo aver sottolineato che, all'udienza indicata, il procedimento *de quo* era stato chiamato «per essere rinviato ad altra data» — sostiene apoditticamente, in punto di rilevanza della questione, che «solo rimuovendo la norma della cui legittimità costituzionale si dubita sarà possibile trattare il processo»;

che, in tal modo, egli — non chiarendo la effettiva portata del provvedimento di sostituzione emesso dal Presidente del tribunale, in particolare riguardo ad una sua eventuale mera valenza contingente, limitata alla attribuzione di funzioni meramente organizzative (sentenza n. 419 del 1998), al solo fine di porre rimedio ad una situazione di occasionale e temporanea assenza di altri magistrati facenti parte dell'ufficio, piuttosto che ad un vero e proprio conferimento di funzioni «giudicanti» vietate dalla legge — neppure fornisce chiarimenti in ordine alla ricaduta degli asseriti vizi della designazione sul piano della legittimità del processo *a quo*;

che tutto ciò si traduce in una insufficiente motivazione sulla rilevanza della sollevata questione che impedisce a questa Corte di verificarne l'effettiva sussistenza (ordinanze n. 101 e n. 63 del 2011);

che, pertanto — anche a prescindere dagli eventuali profili relativi al carattere manipolativo di sistema della pronuncia richiesta dal rimettente —, la questione medesima deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'articolo 2, comma 4, della legge 30 luglio 2007, n. 111 (Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Forlì, sezione distaccata di Cesena in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

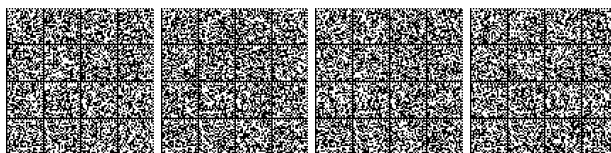
Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 178

Ordinanza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Acque e acquedotti - Norme della Provincia autonoma di Bolzano in materia di canoni per le utenze di acqua pubblica - Fissazione, con decorrenza dal 1° luglio 2004, dell'ammontare del canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico che sviluppano oltre 3.000 chilowatt di potenza in 24 euro per ogni chilowatt - Introduzione del criterio dell'aumento progressivo, anziché proporzionale, del canone per l'uso idroelettrico - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Sopravvenuta abrogazione della norma direttamente censurata - Necessità di un nuovo esame della rilevanza delle questioni sollevate - Restituzione degli atti al rimettente.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1, art. 29; legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13, art. 3, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, commi primo, secondo, lett. *e*) ed *s*), e terzo, e 120; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 5, 9 e 13; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, artt. 1 e 1-*bis*.

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 dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate), e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), modificativi dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 marzo 1983, n. 10 (Adeguamento della misura dei canoni per le utenze di acqua pubblica), promosso dal Tribunale superiore delle acque pubbliche nel procedimento vertente tra l'Azienda Energetica S.p.A. - Etschwerke A.G. e la Provincia autonoma di Bolzano, con ordinanza del 24 settembre 2010, iscritta al n. 362 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2010.

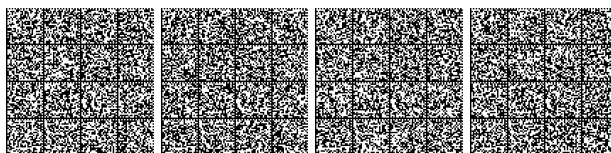
Visti gli atti di costituzione di Azienda Energetica S.p.A. - Etschwerke A.G. e della Provincia autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi gli avvocati Andrea Reggio d'Acì per l'Azienda Energetica S.p.A. - Etschwerke A.G. e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto:

che il Tribunale superiore delle acque pubbliche, con ordinanza del 24 settembre 2010, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, primo comma, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), terzo comma, e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 5, 9 e 13 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) e agli artt. 1 e 1-*bis* del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia) — questioni



di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate), nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge provinciale 29 marzo 1983, n. 10 (Adeguamento della misura dei canoni per le utenze di acqua pubblica), fissa l'ammontare del canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico, che sviluppano oltre 3.000 chilowatt di potenza nominale, in 24 euro per ogni chilowatt, e stabilisce la decorrenza dell'aumento a far tempo dal 1° luglio 2004;

che lo stesso rimettente solleva, in riferimento ai parametri indicati, questioni di legittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'asestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 1983, ha introdotto per la prima volta il criterio dell'aumento progressivo, anziché proporzionale, del canone per l'uso idroelettrico;

che il giudice *a quo* è investito dei ricorsi in grado di appello proposti dalla Azienda Energetica S.p.A. - Etschwerke A.G. (in seguito AEEW) avverso le sentenze n. 927 e n. 928 del 2008 del Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Venezia, e nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano;

che, secondo quanto riferito dal rimettente, le sentenze appellate hanno respinto i ricorsi proposti dalla AEEW — società interamente partecipata dai Comuni di Bolzano e di Merano, che produce e distribuisce energia elettrica nel territorio dell'Alto Adige — aventi ad oggetto il pagamento dei canoni per gli anni 2004 e 2005;

che, nei ricorsi in appello, la stessa società ha sostenuto che l'importo del canone concessorio, fissato in 24 euro al chilowatt dall'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, in attuazione dell'art. 1-bis, comma 16, del d.P.R. n. 235 del 1977, è ingiustificatamente più elevato di quello applicato nel restante territorio nazionale, pari a circa 11 euro al chilowatt, ed ha sollevato, tra l'altro, numerose eccezioni di illegittimità costituzionale della normativa provinciale di determinazione del canone;

che in entrambi i procedimenti si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o il rigetto del gravame;

che il Tribunale superiore delle acque pubbliche, previa riunione dei giudizi, argomenta diffusamente in ordine alle eccezioni prospettate dalla società appellante in punto di compatibilità delle disposizioni provinciali con le norme comunitarie e con numerosi parametri costituzionali e statutari;

che all'esito della disamina, sulla premessa che il disposto dell'art. 29 della legge provinciale n. 1 del 2004 deve trovare applicazione nel giudizio principale, il rimettente esclude il contrasto diretto tra la citata previsione e le norme comunitarie, ma reputa che ricorrano i presupposti per l'incidente di costituzionalità sollecitato dalla parte appellante;

che il giudice *a quo* ricostruisce il quadro normativo di riferimento richiamando la giurisprudenza costituzionale e di legittimità (sentenze n. 1 del 2008 della Corte costituzionale e n. 15234 del 2009 delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione), secondo cui la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa concorrente in materia di concessione di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, con la conseguenza che il legislatore provinciale è tenuto al rispetto dei principi fondamentali dettati dalle leggi statali;

che invece, prosegue il rimettente, la normativa provinciale in oggetto, in quanto adotta il criterio del calcolo progressivo del canone, in base alla potenza dell'impianto di derivazione idroelettrica, distinguendo tre sottocategorie nell'ambito del medesimo utilizzo, si porrebbe in contrasto con i principi enucleabili dalla legislazione statale;

che, in particolare, gli artt. 6 e 35 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), e l'art. 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di acque pubbliche), differenziano i canoni esclusivamente in base alla tipologia della fruizione concessa e in proporzione all'effettiva entità dello sfruttamento delle risorse idriche che la relativa concessione comporta;

che sarebbe anche violato il principio fondamentale secondo cui l'aggiornamento periodico dei canoni, ad opera delle Regioni e delle Province autonome, avviene a mezzo di atti amministrativi, in tempi prestabiliti e secondo criteri prefissati, con la conseguenza che la norma provinciale contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost. (in proposito sono richiamati gli artt. 18 della legge n. 36 del 1994 e 152 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 — Norme in materia ambientale —, i quali prevedono l'aggiornamento triennale dei canoni sulla base del tasso di inflazione programmato);

che, inoltre, l'art. 29 della legge provinciale n. 1 del 2004 avrebbe introdotto un consistente aumento del canone, da valere anche per le concessioni in corso, dopo che soltanto un anno prima, con l'art. 41 della legge provinciale 9 gennaio 2003, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2003 e



per il triennio 2003-2005, e norme legislative collegate), modificativo dell'art. 1, comma 13, della legge provinciale n. 10 del 1983, lo stesso legislatore provinciale aveva stabilito che l'aggiornamento dei canoni per le singole utenze di acqua pubblica fosse disposto con cadenza biennale, a mezzo di provvedimento della giunta provinciale e sulla base degli indici Istat;

che, sotto tale profilo, la norma censurata contrasterebbe con i principi di rilevanza comunitaria della certezza del diritto e dell'affidamento, compromettendo anche la libertà di iniziativa economica «nella sua accezione più estesa», e quindi violerebbe gli artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma, Cost.;

che il rimettente rileva, ulteriormente, come il citato art. 29 della legge provinciale n. 1 del 2004 presenti il carattere di «legge provvedimento», in quanto la previsione in esso contenuta sarebbe stata adottata «unicamente allo scopo di non rispettare» i criteri stabiliti dalle leggi statali e provinciali, «e di sottrarre il provvedimento di adeguamento del canone al sindacato del giudice ordinario ed amministrativo», con conseguente violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost.;

che la stessa disposizione risulterebbe intrinsecamente irragionevole e contraddittoria, e dunque lesiva dell'art. 3 Cost., per avere previsto un aumento esorbitante del canone sulla base della sola progressione di potenza dell'impianto di derivazione, senza che a tale progressione corrisponda il mutamento di altri elementi o valori rilevanti nel procedimento di produzione di energia idroelettrica, con l'effetto di incentivare i piccoli impianti, complessivamente di maggior impatto ambientale;

che il giudice *a quo* esamina le ricadute della norma censurata sulla libertà di iniziativa economica e sul mercato della produzione e distribuzione di energia elettrica, evidenziando come l'introduzione di un canone particolarmente elevato costituisca un ostacolo per le imprese e produca effetti distorsivi sulla concorrenza, in ambito nazionale e nel territorio provinciale;

che, infatti, operando la Provincia autonoma di Bolzano nel mercato dell'energia elettrica, attraverso la partecipazione alla società SEL S.p.A., l'aumento del canone consente a quest'ultima società di acquisire una posizione dominante, potendo essa soltanto compensare il maggior costo dell'acqua con la mancata distribuzione dei dividendi alla stessa Provincia, in qualità di azionista di riferimento;

che pertanto il Tribunale superiore delle acque pubbliche ritiene non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale della normativa provinciale in riferimento anche agli artt. 3, 41, 120 e 117, primo comma, Cost.;

che il rimettente segnala poi l'incidenza della stessa normativa sulle materie trasversali della tutela dell'ambiente e della concorrenza, posto che l'aumento del canone da un lato disincentiva l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili e dall'altro ostacola lo sviluppo concorrenziale del settore della produzione idroelettrica, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.;

che il giudice *a quo* richiama il principio affermato dalla Corte costituzionale nelle recenti pronunce riguardanti la tariffa dei servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010), secondo cui l'omogeneità del canone, ancorato a parametri valevoli per tutto il territorio nazionale, è finalizzata sia a preservare l'ambiente sia a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore di riferimento;

che infine, secondo il rimettente, sarebbero violati gli artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché le norme di attuazione riguardanti la materia dell'energia, contenute negli artt. 1 e 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977, e l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo e della manifesta irragionevolezza;

che, infatti, attraverso l'aumento del canone la Provincia autonoma di Bolzano, la quale già percepisce a titolo di sovracanone una quota dell'energia elettrica prodotta nel suo territorio, sottrarrebbe indebitamente ricchezza agli enti locali, in contrasto sia con il limite, implicito, ricavabile dall'art. 13 dello statuto speciale, sia con l'attribuzione ai soli enti locali diversi dalla Provincia del potere di svolgere attività nel settore dell'energia elettrica, per il tramite di società partecipate;

che, in conclusione, il rimettente precisa come le censure fin qui prospettate investano non solo l'art. 29 della legge provinciale n. 1 del 2004, ma anche, «in via consequenziale», l'art. 3, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 13 del 2000, che aveva in precedenza modificato l'art. 1 della legge provinciale n. 10 del 1983, «introducendo per la prima volta il criterio dell'aumento progressivo, anziché proporzionale, del canone e fissando ammontari differenziati all'interno della stessa categoria di utilizzazione»;

che con atto depositato il 6 dicembre 2010 si è costituita nel giudizio incidentale la Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*, ed ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle questioni;



che, preliminarmente, la difesa della Provincia di Bolzano eccepisce il difetto di incidentalità che caratterizzerebbe le questioni, sul rilievo che il ricorso introduttivo del giudizio principale sarebbe direttamente rivolto a contestare la normativa provinciale e non gli atti paritetici con i quali l'Ufficio Entrate — Ripartizione n. 5 Finanze e Bilancio della stessa Provincia ha richiesto il pagamento dei canoni di concessione di derivazione idroelettrica (sono richiamate, *ex plurimis*, le ordinanze n. 17 del 1999 e n. 127 del 1998);

che, nel merito, la difesa provinciale premette una ricognizione del quadro normativo di riferimento, evidenziando come le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione abbiano integrato l'art. 9, n. 9, dello statuto speciale di autonomia, con conseguente attribuzione dell'intera materia dell'utilizzo delle acque pubbliche al legislatore provinciale, una volta venuta meno la riserva statale sulle grandi derivazioni;

che, inoltre, sempre in conseguenza della citata riforma costituzionale, le Regioni hanno acquisito competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sicché, per effetto della clausola contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), tale materia è stata trasferita alla legislazione concorrente anche delle Province autonome di Trento e di Bolzano (è richiamata la sentenza n. 1 del 2008 della Corte costituzionale);

che, infine, a seguito dell'attribuzione di tale competenza, è stata emanata una nuova norma di attuazione, con il decreto legislativo 7 novembre 2006, n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico), che ha ulteriormente rafforzato le competenze delle Province autonome, realizzando il completo trasferimento a queste ultime delle funzioni già esercitate dallo Stato in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, sia pure nel rispetto degli obblighi comunitari, degli accordi internazionali e dei principi fondamentali delle leggi dello Stato;

che, su tale premessa, la difesa provinciale osserva come la ricognizione operata dal rimettente riguardo all'individuazione dei principi fondamentali delle leggi statali non sia condivisibile;

che, in particolare, il criterio di imputazione previsto dall'art. 35 del r.d. n. 1775 del 1933 consisterebbe in una «mera misurazione della tariffa», suscettibile di variazioni in base a valutazioni discrezionali della pubblica amministrazione, purché rispettose del principio di imparzialità, nella specie non compromesso attesa la diversificazione della tariffa secondo fasce di utenza;

che, dunque, il solo principio fondamentale della materia sarebbe quello della necessaria onerosità dell'uso dell'acqua pubblica;

che, inoltre, la scarsità della risorsa idrica e la devoluzione a scopi utilitaristici di un bene di natura collettiva varrebbero a giustificare la scelta di aumentare il canone in misura progressiva all'aumento del quantitativo di risorsa che viene sottratta all'uso generale;

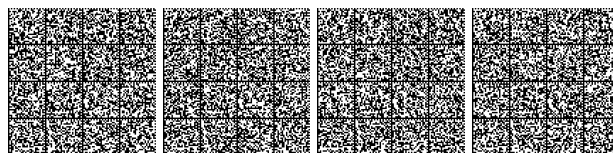
che la difesa provinciale contesta l'ulteriore assunto del rimettente, secondo cui le disposizioni censurate costituirebbero leggi-provvedimento, posto che l'aumento del canone secondo il criterio progressivo è destinato a trovare applicazione nei confronti di ogni concessionario che utilizzi le acque per impieghi di natura idroelettrica, e le disposizioni censurate hanno introdotto nuovi criteri per quantificare il corrispettivo dovuto (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 47 del 2003);

che pertanto, se anche si volesse ritenere che l'adeguamento periodico del canone mediante provvedimento amministrativo costituisca principio fondamentale della materia, le disposizioni provinciali in esame, in quanto innovative, non inciderebbero su tale principio, tuttora valido ed efficace;

che neppure sussisterebbe, ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, la prospettata lesione dei principi dell'affidamento e di certezza del diritto, atteso che l'art. 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977 demanda al legislatore provinciale la determinazione dei canoni demaniali, e dunque sancisce la competenza ad intervenire anche sui canoni in oggetto, ciò che renderebbe non arbitrario l'intervento legislativo;

che, sotto un diverso profilo, andrebbe escluso che l'entità dei canoni di concessione sia annoverabile tra le misure di sostegno alle fonti energetiche rinnovabili, come previste dalla direttiva comunitaria 27 settembre 2001, n. 2001/77CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), essendo la determinazione dei canoni finalizzata esclusivamente ad assicurare che il prelievo della risorsa da parte del concessionario e la distrazione del bene dall'uso collettivo trovino un adeguato corrispettivo;

che, inoltre, quanto ai riflessi indiretti dell'aumento dei canoni sulle «materie trasversali» dell'ambiente e della tutela della concorrenza, la difesa provinciale evidenzia come tali riflessi non possano comportare una vanifica-



zione del riparto delle «competenze legislative di matrice concorrente e, financo, residuale, delle Regioni e Province autonome»;

che per questa ragione, tra l'altro, non sarebbe pertinente il richiamo alle sentenze n. 142 e n. 29 del 2010 della Corte costituzionale, in quanto entrambe le pronunce hanno riguardato la legittimità dell'operato di Regioni a statuto ordinario, le quali avevano rideterminato la tariffa del servizio idrico integrato in difformità dai parametri indicati nel decreto ministeriale adottato ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006;

che, diversamente, la competenza a legiferare in materia di concessioni per grandi derivazioni ad uso idroelettrico appartiene alla Provincia di Bolzano e l'art. 1-bis, comma 16, del d.P.R. n. 235 del 1977 demanda al legislatore provinciale la determinazione dell'ammontare dei «canoni demaniali di concessione»;

che la difesa provinciale evidenzia, in ogni caso, la contraddittorietà dell'assunto del rimettente, il quale per un verso ritiene non manifestamente infondato il dubbio sul contrasto tra la normativa provinciale e l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., e per altro verso ammette che la determinazione del canone per le concessioni di acqua pubblica appartiene alla competenza legislativa concorrente, con la conseguenza che la relativa questione sarebbe inammissibile;

che, inoltre, quanto alla indebita strumentalizzazione dell'istituto della concessione per sottrarre reddito ai concessionari, la difesa provinciale ne eccepisce l'irrelevanza, oltre che l'inammissibilità per mancanza di argomentazioni a supporto;

che la stessa difesa contesta poi che l'art. 13 dello statuto speciale implicitamente limiti l'esercizio della potestà di determinazione del canone, in ragione della prevista cessione, annuale e a titolo gratuito, da parte dei concessionari e in favore della Provincia, di una quota dell'energia prodotta, sottolineando che il doppio onere, di natura solidaristica, gravante sui concessionari, non è stato introdotto con le disposizioni censurate, essendo risalente al 1983;

che, infine, con riferimento alla alterazione delle regole della concorrenza, e al prospettato contrasto con gli artt. 3, 41 e 120 Cost., la Provincia autonoma di Bolzano osserva come la rideterminazione dei canoni non costituisca ostacolo alla commerciabilità dell'energia anche al di fuori del territorio provinciale, né produca indebite differenziazioni tra soggetti pubblici e soggetti privati produttori di energia elettrica, tutti egualmente tenuti a «risarcire la collettività del depauperamento subito»;

che, con atto depositato il 21 dicembre 2010, si è costituita nel giudizio incidentale la società appellante, la quale richiama le deduzioni svolte nei ricorsi in appello, ed argomenta in termini coincidenti con quelli del rimettente, come sopra sintetizzati, chiedendo l'accoglimento delle questioni;

che in data 19 aprile 2011 la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato memoria illustrativa, nella quale sono riproposti gli argomenti già sviluppati nell'atto di costituzione, a sostegno della inammissibilità ovvero della non fondatezza delle questioni.

Considerato:

che il Tribunale superiore delle acque pubbliche censura in via principale, in riferimento a numerosi parametri, l'art. 29 della legge della Provincia di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate), nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge provinciale 29 marzo 1983, n. 10 (Adeguamento della misura dei canoni per le utenze di acqua pubblica), fissa l'ammontare del canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico che sviluppano oltre 3.000 chilowatt di potenza in 24 euro per ogni chilowatt, e nella parte in cui stabilisce la decorrenza dell'aumento a far tempo dal 1° luglio 2004;

che, secondo il rimettente, la disposizione indicata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, primo comma, secondo comma, lettere e) ed s), terzo comma, e 120 della Costituzione, nonché con gli artt. 5, 9 e 13 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) e con gli artt. 1 e 1-bis del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia);

che lo stesso rimettente censura, in via consequenziale, per contrasto con i medesimi parametri, l'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 1983, ha introdotto per la prima volta il criterio dell'aumento progressivo, anziché proporzionale, del canone per l'uso idroelettrico;

che la disposizione censurata in via principale ha sostituito, a decorrere dal 1° luglio 2004, il testo dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge provinciale n. 10 del 1983, prevedendo che i canoni annui relativi alle utenze di acqua



pubblica per uso idroelettrico sono determinati secondo tre fasce di potenza nominale concessa o riconosciuta, e in particolare: fino a 220 chilowatt in 8,00 euro per ogni chilowatt, con una quota esente di 50,00 euro; da 220 chilowatt fino a 3.000 chilowatt in 10,00 euro per ogni chilowatt; oltre 3.000 chilowatt in 24 euro per ogni chilowatt;

che, successivamente alla deliberazione dell'ordinanza di rimessione, l'art. 31, comma 1, lettera *a*), della legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 - Legge finanziaria 2011), pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2011, n. 5, supplemento n. 1, entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione, ha disposto l'abrogazione della «lettera *c*) del comma 1, dell'art. 1 della legge provinciale 29 marzo 1983, n. 10, e successive modifiche»;

che la sopravvenuta abrogazione della norma direttamente censurata impone la restituzione degli atti al Tribunale superiore delle acque pubbliche, affinché proceda ad un nuovo esame della rilevanza delle questioni sollevate;

che infatti, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, spetta al rimettente, nelle questioni sollevate in via incidentale, la valutazione degli effetti che l'abrogazione della norma oggetto di censura produce sulla definizione del giudizio *a quo*, in particolare avuto riguardo al profilo della perdurante applicabilità della predetta norma ai procedimenti in corso, in assenza di espressa disposizione di legge che disponga in tal senso (*ex plurimis*, ordinanze n. 162, n. 145 e n. 49 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale Superiore delle acque pubbliche.

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

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0388

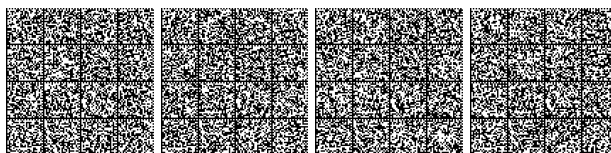
N. 179

Ordinanza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio e celebrazione del giudizio con rito direttissimo - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali nonché inosservanza del divieto di discriminazione tra cittadini e stranieri ex art. 14 della CEDU - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Necessità di una nuova valutazione circa la rilevanza e la manifesta infondatezza della questione sollevata - Restituzione degli atti al giudice remittente.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 5-ter e 5-quinquies.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 10, in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 13, primo, secondo e terzo comma, 24, comma secondo, 97, primo comma, 111, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma.



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. 14, commi 5-ter e 5-quinquies, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi dal Tribunale di Rovereto con tre ordinanze del 9 aprile 2004, del 14 maggio 2004 e del 27 gennaio 2003, rispettivamente iscritte ai numeri 332, 333 e 334 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto:

che il Tribunale di Rovereto in composizione monocratica, con tre ordinanze di tenore analogo, deliberate rispettivamente nelle date del 9 aprile 2004 (r.o. n. 332 del 2010), del 14 maggio 2004 (r.o. n. 333 del 2010) e del 27 gennaio 2003 (r.o. n. 334 del 2010), tutte pervenute presso la cancelleria della Corte costituzionale il 5 ottobre 2010, ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, primo comma, 13, primo, secondo e terzo comma, 10, 24, secondo comma, 97, primo comma, e 111, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 5-ter e 5-quinquies, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui dispone, nei confronti dello straniero accusato del reato di cui al citato comma 5-ter, che si proceda obbligatoriamente all'arresto ed alla celebrazione del giudizio con rito direttissimo;

che il Tribunale rimettente, in ciascuno dei procedimenti a quibus, è chiamato a celebrare il giudizio di convalida dell'arresto ed il giudizio direttissimo nei confronti di persona con cittadinanza extracomunitaria, tratta in arresto con l'accusa d'aver violato il comma 5-ter dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998;

che, in ciascuno dei menzionati procedimenti, le parti processuali hanno concordemente eccepito in ordine alla legittimità costituzionale della norma posta ad oggetto dell'imputazione e del successivo comma 5-quinquies;

che il Tribunale riferisce d'aver sospeso i relativi procedimenti di convalida, contestualmente deliberando le ordinanze di remissione, e poi disponendo la scarcerazione dei soggetti interessati, per i quali è stato accordato il prescritto nulla osta all'espulsione;

che le censure del rimettente, formulate tra il gennaio del 2003 ed il maggio del 2004, sono riferite al comma 5-ter dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 nel testo all'epoca vigente, che configurava l'inottemperanza all'ordine di allontanamento come reato contravvenzionale, per il quale, a norma del successivo comma 5-quinquies, era disposto l'arresto obbligatorio;

che dunque si denuncia, in ciascuna delle ordinanze di remissione, l'anomalia d'una prescrizione di arresto posta con riguardo ad una contravvenzione, e quindi ad un reato per il quale non è consentita l'applicazione di misure cautelari personali, con conseguente necessità di liberazione dell'interessato anche nel caso di convalida del provvedimento assunto dalla polizia giudiziaria;

che il Tribunale osserva come i provvedimenti restrittivi ad iniziativa della polizia giudiziaria, nella prospettiva dell'art. 13 Cost. (e dell'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), si giustificano solo in quanto misure precautelari, cioè propedeutiche (in via eccezionale ed urgente) ad una privazione di libertà disposta dall'autorità giudiziaria, secondo norme che assicurino il bilanciamento tra la garanzia della libertà individuale ed altri beni di rango costituzionale;

che nella disciplina censurata, secondo il rimettente, la funzione precautelare era esclusa dalla legge, e l'arresto restava privo di ogni nesso strumentale con la celebrazione del giudizio penale e l'accertamento del fatto punibile,



senza per altro trovare giustificazione razionale neppure nelle esigenze del procedimento amministrativo di espulsione, che anzi restava di fatto intralciato dalla misura restrittiva;

che, d'altra parte, l'arresto e la relativa convalida non avrebbero potuto giustificarsi quali premesse necessarie per l'instaurazione del giudizio direttissimo, posto che la condizione detentiva dell'imputato e la verifica positiva circa la legittimità della misura precautelare non rappresentano una condizione per la definizione del giudizio secondo il rito in questione;

che la norma censurata, sempre a parere del Tribunale, violava l'art. 3 Cost. sia perché irragionevole (una severa misura di privazione della libertà veniva collegata ad una incriminazione che, per specie e quantità della pena, esprimeva un giudizio di contenuta gravità del fatto), sia perché produttiva di discriminazioni ingiustificate tra gli imputati del reato *de quo* ed i responsabili di altri reati contravvenzionali (non suscettibili, salvo che in casi particolari, di privazione della libertà), sia infine perché idonea a determinare improprie assimilazioni o discriminazioni all'interno dello stesso Testo unico in materia di immigrazione (parificando la contravvenzione in discorso a delitti puniti ben più gravemente, e diversificandola da quella prevista al comma 13 dell'art. 13, per cui l'arresto era solo facoltativo);

che un'ulteriore violazione dell'art. 3 Cost. — anche in connessione al secondo comma dell'art. 10 Cost. ed all'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo — è prospettata in quanto la previsione censurata si riferiva ad un reato proprio dello straniero, introducendo di conseguenza, sul piano dei diritti inviolabili della persona, un trattamento discriminatorio fondato sulla nazionalità;

che il rimettente sollecita un giudizio di compatibilità costituzionale anche riguardo alla previsione che impone il ricorso al giudizio direttissimo per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998;

che il Tribunale riconosce, in proposito, come la legge preveda varie ipotesi di direttissimo «atipico», cioè di ricorso al rito fuori dai requisiti (di tempo e di connotazione probatoria) che lo caratterizzano nella sua forma «ordinaria», ed osserva, tuttavia, che nessuna delle rationes sottese alle ipotesi in questione varrebbe per la disciplina censurata;

che nel caso dell'arresto per il delitto di evasione, o per la norma già in vigore quanto ai reati commessi col mezzo della stampa, la prescrizione del giudizio direttissimo avrebbe trovato fondamento nell'evidenza generalmente propria della prova, e dunque nella forte analogia con la forma tipica del rito (il riferimento concerne, rispettivamente, l'art. 3 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante «Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 1991, n. 203, e l'art. 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, recante «Disposizioni sulla stampa»);

che in alcune altre ipotesi di direttissimo «atipico» — cioè da svolgere «comunque» o «fuori dai casi previsti dall'art. 449» del codice di rito — fa difetto una analoga semplificazione «fisiologica» dell'accertamento e tuttavia, proprio per tale ragione, è fatta salva l'eventualità che nella concreta fattispecie siano necessarie «speciali indagini», di talché il ricorso al rito speciale non è «obbligatorio», ed anzi avviene per definizione in una situazione probatoria non particolarmente complessa (il riferimento concerne le norme in materia di armi od esplosivi, cioè l'art. 12-bis del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, recante «Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa», come convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 7 agosto 1992, n. 356; in materia di discriminazione e genocidio, cioè l'art. 6 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, recante «Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa», come convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 25 giugno 1993, n. 205; nella stessa materia dell'immigrazione, come nel caso dell'art. 13, comma 13-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998);

che le forme «atipiche» di giudizio direttissimo — secondo il rimettente — sono state comunque sottoposte a critica, soprattutto per il sospetto contrasto con il terzo comma dell'art. 111 Cost., dato che l'assicurazione delle condizioni e del tempo necessari per la preparazione della difesa sarebbe, nei casi in esame, un dato solo formale;

che nelle forme «ordinarie» del rito direttissimo, infatti, vi sarebbe una certa corrispondenza tra il tempo a disposizione del pubblico ministero per lo sviluppo delle indagini preliminari ed il termine a difesa che l'imputato può ottenere al fine di predisporre una propria strategia di prova;

che invece, quando il ricorso al rito viene ammesso anche oltre i termini ordinari, è possibile che l'imputato si trovi a fronteggiare indagini complesse, sviluppate lungo il corso di mesi, mentre il tempo a disposizione per preparare la difesa resta pari nel massimo a dieci giorni, che addirittura si riducono a cinque, od al minor numero stabilito dal giudice, nel caso di presentazione innanzi al tribunale in composizione monocratica (art. 558, comma 7, del codice di procedura penale);

che per tale ragione nel codice vigente — secondo la direttiva impartita al punto 43 dell'art. 2 della relativa legge delega — era stata esclusa ogni ipotesi atipica ed obbligatoria di giudizio direttissimo (con contestuale abroga-



zione, ex art. 233 disp. att., di tutte le fattispecie previste da norme speciali), e che solo con la legislazione successiva sono state reintrodotte alcune previsioni del genere;

che secondo il Tribunale, nel caso della previsione posta ad oggetto delle questioni sollevate, le ragioni di contrasto con i principi costituzionali sono confermate e rese, anzi, ancor più radicali;

che infatti il giudizio per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 deve svolgersi «in ogni caso» con le forme del rito direttissimo, a prescindere dall'arresto e dalla eventuale convalida, senza che assuma rilievo il tempo eventualmente trascorso dall'acquisizione della notizia di reato, e senza che assuma un valore ostativo l'eventuale necessità di «speciali indagini»;

che, d'altra parte, il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento del questore non presenta, a parere del rimettente, una «strutturale» semplicità di accertamento;

che infatti, se la condotta omissiva può essere ricostruita mediante semplici acquisizioni documentali, altrettanto non potrebbe dirsi per gli accertamenti «a discarico» (specie se riferiti alla prospettazione di un «giustificato motivo»), per i quali sarebbe d'ostacolo, a parere del rimettente, la ristrettezza dei «tempi difensivi» tipica del rito speciale;

che vi sarebbero d'altronde profili di illegittimità dei provvedimenti espulsivi che non risultano dal tenore dei medesimi (come la ricorrenza in fatto del diritto al ricongiungimento familiare o di una delle cause ostative all'espulsione) e che richiedono tempo per l'identificazione e la documentazione;

che la disciplina censurata darebbe luogo, inoltre, ad un più generale contrasto con i principi del giusto processo, determinando, in particolare, una violazione del secondo comma dell'art. 24 e dei primi cinque commi dell'art. 111 Cost.;

che infatti — sulla perdurante premessa (attuale solo nel momento in cui le questioni sono state sollevate) della necessaria scarcerazione dell'arrestato entro il breve termine fissato dalla Costituzione — il giudizio direttissimo si svolgerebbe «fisiologicamente» con l'imputato in stato di libertà, almeno nell'ipotesi, pressoché generalizzata, della richiesta di un termine a difesa;

che per altro, nel caso dello straniero inottemperante, l'indicata condizione di libertà si risolverebbe nella forzata assenza dal processo e dunque nell'obbligata celebrazione di un rito contumaciale, posto che il giudice, proprio per effetto della liberazione, è tenuto a rilasciare il nulla osta per l'espulsione amministrativa dell'interessato;

che risulterebbe dunque integrata una violazione strutturale del diritto di difesa, anche considerando come la possibilità di rientro garantita dall'art. 17 del d.lgs. n. 286 del 1998, specie se riferita al giudizio direttissimo e dunque ad una serrata sequenza processuale, avrebbe valore meramente formale;

che vi sarebbe, ancora, violazione dell'art. 3 Cost., per la discriminazione introdotta, in punto di esercizio del diritto alla difesa, tra gli imputati del reato *de quo* e gli accusati di reati diversi, anche molto più gravi;

che tale discriminazione, fondandosi su un reato proprio dello straniero, assumerebbe specifico rilievo anche nella prospettiva combinata dell'art. 3 Cost. e del secondo comma dell'art. 10 Cost., in rapporto all'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

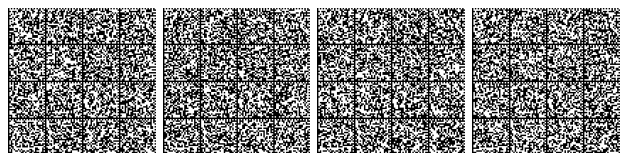
che il Tribunale evoca infine, ancora in rapporto all'art. 3 Cost., il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), giacché la disciplina censurata imporrebbe, senza alcuna giustificazione razionale, di celebrare con criterio di precedenza i giudizi per reati di contenuta gravità (tali ritenuti dallo stesso legislatore), pregiudicando l'organizzazione degli uffici giudiziari e la loro capacità di affrontare celermente i procedimenti concernenti fatti di elevato significato offensivo.

Considerato:

che il Tribunale di Rovereto in composizione monocratica, con tre ordinanze di tenore analogo, deliberate rispettivamente nelle date del 9 aprile 2004 (r.o. n. 332 del 2010), del 14 maggio 2004 (r.o. n. 333 del 2010) e del 27 gennaio 2003 (r.o. n. 334 del 2010), tutte pervenute presso la cancelleria della Corte costituzionale il 5 ottobre 2010, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, primo comma, 13, primo, secondo e terzo comma, 10, 24, secondo comma, 97, primo comma, e 111, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione — questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 5-ter e 5-quinquies, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui dispone, nei confronti dello straniero accusato del reato di cui al citato comma 5-ter, che si proceda obbligatoriamente all'arresto ed alla celebrazione del giudizio con rito direttissimo;

che, per l'identità delle questioni sollevate, i giudizi possono essere definiti congiuntamente;

che le censure del Tribunale, formulate tra il gennaio del 2003 ed il maggio del 2004, sono riferite al comma 5-ter dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 nel testo all'epoca vigente, che configurava l'inottemperanza all'ordine di



allontanamento come reato contravvenzionale, per il quale, a norma del successivo comma 5-*quiquies*, era disposto l'arresto obbligatorio;

che, in epoca successiva alla deliberazione delle ordinanze di rimessione, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quiquies*, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui stabiliva che per il reato previsto dal comma 5-*ter* del medesimo art. 14 fosse obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto (sentenza n. 223 del 2004);

che la declaratoria di illegittimità è stata motivata sul rilievo che la misura precautelare prevista dalla norma censurata, non essendo finalizzata all'adozione di alcun provvedimento coercitivo, si traduceva irragionevolmente «in una limitazione “provvisoria” della libertà personale priva di qualsiasi funzione processuale»;

che per altro, in epoca ancora successiva, attraverso la riforma del comma 5-*ter* del citato art. 14, il legislatore ha configurato la condotta di inottemperanza all'ordine di allontanamento quale delitto punito con la pena della reclusione fino a quattro anni (art. 1 del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione», convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271), e dunque quale fattispecie suscettibile dell'applicazione di una misura custodiale a norma dell'art. 280, commi 1 e 2, del codice di procedura penale;

che la rinnovata previsione di arresto obbligatorio, recata dal successivo comma 5-*quiquies*, risulta connessa alla sostanziale modificazione della fattispecie di reato cui si riferisce;

che gli indicati mutamenti del quadro normativo impongono la restituzione degli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sollevata, così come questa Corte ha disposto riguardo a numerose fattispecie analoghe (ordinanze n. 332 del 2004 e nn. 97, 368, 369, 372, 375 del 2005);

che la stessa soluzione si impone anche con riguardo alle questioni concernenti l'adozione «obbligatoria» del giudizio direttissimo;

che infatti, come già osservato da questa Corte (ordinanza n. 369 del 2005), la citata sentenza n. 223 del 2004 e le modifiche legislative ad essa conseguite, pur non incidendo sulla previsione in forza della quale si procede con rito direttissimo per il reato di inottemperanza, né sulla disciplina dell'espulsione amministrativa dello straniero sottoposto a procedimento speciale, «hanno comportato [...] mutamenti della cornice sistematica e delle concrete modalità operative dei meccanismi processuali sottoposti dal rimettente a controllo di costituzionalità»;

che, in particolare, la sopravvenuta applicabilità di misure custodiali nei confronti dell'imputato ha modificato «gli equilibri normativi tra le esigenze di allontanamento dello straniero illegalmente presente nel territorio dello Stato e quelle connesse alla celebrazione del processo a suo carico»;

che la restituzione degli atti si impone anche in ragione della sentenza pronunciata il 28 aprile 2011 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-61/11, relativamente agli effetti prodottisi nell'ordinamento nazionale dopo l'inutile scadenza, in data 24 dicembre 2010, del termine per l'attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE, recante «norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare»;

che infatti la Corte di giustizia, investita di rinvio pregiudiziale per l'interpretazione di parte delle norme contenute nella direttiva, ha dichiarato che gli artt. 15 e 16 di quest'ultima ostano all'applicazione negli Stati membri di disposizioni che prevedano «l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, permane in detto territorio senza giustificato motivo», specificando come il giudice nazionale debba tenere debito conto, al riguardo, «del principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite, il quale fa parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri»;

che spetta al giudice rimettente, a fronte del novum concernente l'applicabilità della norma sostanziale posta ad oggetto dell'imputazione nei giudizi a quibus, la valutazione circa la perdurante rilevanza delle questioni sollevate in merito alla disciplina processuale della fattispecie sottoposta al suo giudizio.

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;

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Rovereto.

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

Il Presidente: MADDALENA

Il cancelliere: SILVESTRI

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0389

N. 180

Ordinanza 7 - 8 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida rilasciata da Stato extracomunitario - Conversione della patente italiana - Possibilità che avvenga sottoponendo l'interessato a prova d'esame nella propria lingua e/o in inglese - Denunciata violazione delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute in materia di tutela dei diritti dello straniero - Intrinseca ed insanabile contraddittorietà delle argomentazioni addotte - Omessa spiegazione della pregiudizialità del richiesto vaglio di costituzionalità - *Aberratio ictus* - Carente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 136, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 4 e 10; Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, artt. 7 e 23; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

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 dell'art. 136, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Cividale del Friuli nel procedimento vertente tra Smajic Jusuf e il Prefetto di Udine con ordinanza del 29 settembre 2003, iscritta al n. 374 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2010.

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



Udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto:

che, nel corso di un giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, il Giudice di pace di Cividale del Friuli, con ordinanza emessa il 29 settembre 2003 (pervenuta a questa Corte il 5 novembre 2010), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 136, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e successive modificazioni.

che, in fatto, il rimettente rileva che l'opponente, di nazionalità bosniaca, era stato colto a circolare alla guida della propria autovettura munito di patente di guida bosniaca in corso di validità (senza averne ancora richiesto la conversione in quella italiana, pur essendo residente in Italia da oltre un anno), e che ai sensi di quanto previsto dalla norma censurata gli era stata contestata la guida con patente scaduta di validità e gli erano state quindi applicate le sanzioni accessorie del ritiro immediato della patente di guida e del fermo amministrativo del veicolo per due mesi ex art. 126, comma 7, dello stesso codice;

che, peraltro, il giudice *a quo* deduce che l'opponente medesimo (in Italia, insieme alla famiglia, con regolare permesso di soggiorno in validità e regolare contratto di lavoro con la qualifica di operaio, svolto in località distante e mal collegata con mezzi pubblici dal luogo di residenza) si era sollecitamente attivato per la conversione della propria patente bosniaca in quella italiana frequentando i prescritti corsi a pagamento, peraltro non riuscendo a superare la prevista prova scritta a causa della scarsissima conoscenza della lingua italiana;

che il rimettente — considerato che tale prova a quiz, analoga a quella sostenuta per il conseguimento della patente di guida, si svolge esclusivamente in italiano, comportando di fatto l'impossibilità di superarla per gran parte degli stranieri extracomunitari — rileva che né la norma censurata «né altra norma di legge e/o regolamentare prevedono che la conversione nella patente italiana di quella rilasciata da stato extracomunitario possa avvenire, come in molti altri paesi comunitari e non, sottoponendo l'interessato a prova d'esame nella propria lingua e/o in inglese e che, pertanto, lo stesso sia sostanzialmente e gravemente discriminato nonché, come nel caso in esame privato del veicolo e della patente di guida, sia messo nella condizione di perdere il lavoro e, quindi, di non poter più provvedere al sostentamento di sé e della famiglia, il tutto dopo averlo accolto sul territorio nazionale dove lavora regolarmente»;

che, per questi motivi, il rimettente ritiene che la norma *de qua* contrasti con gli artt. 2 e 4 della Costituzione, «atteso che in materia di tutela dei diritti dello straniero il nostro ordinamento giuridico si conforma alle norme del Diritto Internazionale generalmente riconosciute (art. 10 della Costituzione), tra le quali la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, artt. 7 (eguaglianza di fronte alla legge) e 23 (diritto al lavoro), e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1955 e successive modificazioni»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta inammissibilità della sollevata questione per difetto di rilevanza, in quanto — poiché, ai sensi del censurato art. 136 del Codice della strada, la conversione di un documento di guida extracomunitario, ove consentita da una intesa bilaterale, si effettua senza esami — la patente rilasciata dalla Bosnia Erzegovina non è allo stato convertibile, non esistendo alcuna intesa in materia tra i due paesi, e quindi l'opponente può ottenere la patente italiana solamente sostenendo i prescritti esami e non per conversione;

che pertanto, secondo la difesa erariale, la asserita lesione degli evocati parametri non deriverebbe dalla disposizione censurata, ma, semmai, dalle disposizioni (che tuttavia non risultano coinvolte nell'impugnativa e, comunque, non vengono in rilievo nel giudizio *a quo* che concerne un ricorso in opposizione a sanzione amministrativa, la cui legittimità non è affatto posta in discussione dal rimettente) concernenti lo svolgimento delle prove per il rilascio della patente di guida nella parte in cui, secondo la prospettazione, non prevedono che l'esame dello straniero si svolga nella sua lingua madre oppure in lingua inglese.

Considerato:

che il Giudice di pace di Cividale del Friuli dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 136, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), secondo cui «A coloro che, avendo acquisito la residenza in Italia da non oltre un anno, guidano con patente o altro necessario documento abilitativo, rilasciati da uno Stato estero, scaduti di validità, ovvero a coloro che, trascorso più di un anno dal giorno dell'acquisizione della residenza in Italia, guidano con i documenti di cui sopra in corso di validità, si applicano le sanzioni previste per chi guida con patente italiana scaduta di validità»;

che, a giudizio del rimettente la norma — nella parte in cui non prevede «che la conversione nella patente italiana di quella rilasciata da stato extracomunitario possa avvenire, come in molti altri paesi comunitari e non, sottoponendo l'interessato a prova d'esame nella propria lingua e/o in inglese» — violerebbe gli artt. 2 e 4 della Costituzione, «atteso che in materia di tutela dei diritti dello straniero il nostro ordinamento giuridico si conforma alle norme del



Diritto Internazionale generalmente riconosciute (art. 10 della Costituzione), tra le quali la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, artt. 7 (eguaglianza di fronte alla legge) e 23 (diritto al lavoro), e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1955 e successive modificazioni;

che, nonostante il rilevante lasso di tempo intercorso tra la proposizione dell'odierno incidente di costituzionalità (sollevato con ordinanza del 29 settembre 2003, in un giudizio di opposizione riguardante una sanzione amministrativa irrogata per una condotta accertata con verbale del 12 marzo 2003) e l'invio della questione (pervenuta alla cancelleria di questa Corte solo il 5 novembre 2010), la norma censurata non ha subito alcuna modifica; e ciò, al pari dei due primi commi del medesimo articolo 136, che (sotto la rubrica «Conversioni di patenti di guida rilasciate da Stati esteri e da Stati della Comunità europea») rispettivamente prevedono che «I titolari di patente in corso di validità, rilasciata da uno Stato membro della Comunità economica europea, che abbiano acquisito la residenza anagrafica in Italia, possono ottenere, a richiesta e dietro consegna della suddetta patente, la patente di guida delle stesse categorie per le quali è valida la loro patente senza sostenere l'esame di idoneità di cui all'art. 121. La patente sostituita è restituita, da parte dell'autorità italiana che ha rilasciato la nuova patente, all'autorità dello Stato membro che l'ha rilasciata. Le stesse disposizioni si applicano per il certificato di abilitazione professionale, senza peraltro provvedere al ritiro dell'eventuale documento abilitativo a sé stante» (comma 1); e che «Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano, a condizione di reciprocità, anche ai titolari di patenti di guida rilasciate da Paesi non comunitari, fatto salvo quanto stabilito in accordi internazionali» (comma 2);

che — a parte la regolamentazione della sostituzione delle patenti di guida rilasciate da Stati membri della Comunità europea, che costituiscono certificati di abilitazione oramai completamente equiparati a quelli italiani, per i quali neppure si prevede l'obbligo di conversione, bensì la mera facoltà del titolare di richiedere la sostituzione del proprio documento ovvero conservare la patente, domandandone eventualmente il riconoscimento (si vedano: art. 8 del d.m. 8 agosto 1994, recante «Recepimento della direttiva del Consiglio n. 91/439/CEE del 29 luglio 1991 concernente le patenti di guida»; artt. 1 e 9 del d.m. 30 settembre 2003, n. 40T, recante «Disposizioni comunitarie in materia di patenti di guida e recepimento della direttiva 2000/56/CE»; artt. 2 e 11 della direttiva 20 dicembre 2006, n. 2006/126/CE, recante «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la patente di guida») — va al contrario rilevato che, essendo consentita la conversione di un equipollente documento di guida rilasciato da uno Stato non comunitario solo in presenza di accordi bilaterali, a condizione di reciprocità (art. 136, comma 2, del Codice della strada), in mancanza di essi (come correttamente eccepito dall'Avvocatura dello Stato), lo straniero, entro un anno dal giorno della acquisizione della residenza in Italia, deve necessariamente conseguire *ex novo* una patente italiana mediante il superamento del prescritto esame di guida, da svolgere secondo le modalità dettate dell'art. 121 del medesimo codice (ordinanza n. 76 del 2000);

che il richiamo che il giudice *a quo* fa alla disciplina della conversione della patente estera di cui ai primi due commi del citato art. 136 (nel suo duplice ambito applicativo, riferito alla sostituzione delle patenti di guida rilasciate da Stati della Comunità europea ovvero da Stati non comunitari, in presenza di accordi bilaterali, a condizione di reciprocità) risulta, dunque, del tutto inappropriato, in quanto l'opponente nel giudizio *a quo* è cittadino bosniaco, munito di patente conseguita nel proprio paese in corso di validità, la quale — non essendo ricompresa la Bosnia Erzegovina tra i paesi extracomunitari con cui vigono convenzioni per la sostituzione delle patenti (come affermato dallo stesso rimettente) — non è conseguentemente convertibile;

che da ciò si appalesa la intrinseca e non sanabile contraddittorietà (sentenze n. 360 e n. 294 del 2010) delle argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, le quali (al dichiarato fine di conseguire una pronuncia additiva che consenta l'espletamento delle prove di esame di guida nella lingua madre dello straniero e/o in inglese) si basano sull'errato presupposto di una diretta (ma non spiegata) interrelazione tra la necessità dello svolgimento dell'esame (richiesto allo straniero extracomunitario titolare di patente estera non convertibile, entro un anno dall'acquisto della residenza in Italia) e la convertibilità della patente che è istituito che, qualora applicabile, viceversa prescinde completamente dall'espletamento dell'esame medesimo;

che, sotto altro profilo, emerge con altrettanta chiarezza come il giudice *a quo*, in realtà, non dubiti affatto della legittimità della sanzione irrogata all'opponente, in applicazione della norma censurata, bensì contesti le diverse norme che disciplinano il rilascio della patente di guida, nella parte in cui non prevedono che lo straniero extracomunitario possa sostenere le prove d'esame nella propria lingua e/o in lingua inglese;

che in tal modo, però, la asserita lesione agli evocati parametri vien fatta derivare, non già dalla applicazione della norma censurata (che, con riferimento alla specifica fattispecie, si limita a sanzionare il comportamento di «coloro che, trascorso più di un anno dal giorno dell'acquisizione della residenza in Italia, guidano con i documenti di cui sopra in corso di validità», nei cui confronti «si applicano le sanzioni previste per chi guida con patente italiana scaduta di validità»), quanto piuttosto delle disposizioni (neppure individuate) riguardanti lo svolgimento delle prove per il conse-



guimento della patente di guida italiana, riguardo alle quali il rimettente non spiega in alcun modo la pregiudizialità del richiesto vaglio di costituzionalità per la definizione del *thema decidendum* del giudizio di opposizione *a quo* (sentenza n. 48 del 2011; ordinanze n. 63 e 59 del 2011);

che, inoltre, tali considerazioni evidenziano anche come il rimettente sia incorso in una evidente *aberratio ictus*, avendo sottoposto a scrutinio una disposizione inconferente rispetto all'oggetto delle sue censure e, quindi, anche sotto questo aspetto irrilevante (ordinanze n. 126 e n. 120 del 2011);

che, infine, ulteriore profilo di inammissibilità della questione deriva dalla carente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza degli appalesati dubbi di costituzionalità, che vengono riferiti ai singoli parametri in modo del tutto generico ed apodittico (ordinanze n. 126 del 2011 e n. 347 del 2010);

che, in particolare, il rimettente denuncia il contrasto della norma censurata con gli artt. 2 e 4 Cost., limitandosi ad assumere che «in materia di diritti dello straniero il nostro ordinamento si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10 della Costituzione)», indicando, a titolo di esempio, gli artt. 7 e 23 della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e, in generale, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

che, in tal modo, il giudice *a quo*, da un lato, non individua i principi consuetudinari di diritto internazionale generalmente riconosciuti che, a suo dire, sarebbero stati tradotti nei richiamati articoli della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e che tramite l'obbligo di conformazione contenuto nel primo comma dell'art. 10 Cost. sarebbero incorporati nell'ordinamento italiano (sentenza n. 15 del 1996);

che, dall'altro lato, egli richiama genericamente la CEDU nel suo contenuto complessivo, senza considerare che (come da ultimo ribadito nella sentenza n. 113 del 2011), a partire dalle sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che le relative norme della Convenzione possano integrare, quali «norme interposte», il parametro costituzionale (nella specie neppure evocato) dell'art. 117, primo comma, Cost. (nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali»: sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008; e, sulla perdurante validità di tale ricostruzione anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sentenza n. 80 del 2011), nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 136, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 4 e 10 della Costituzione, dal Giudice di pace di Cividale del Friuli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

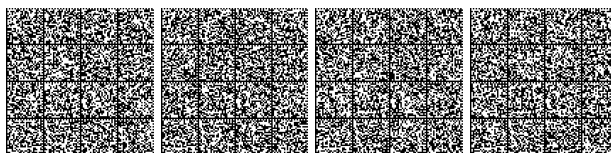
Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 181

Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Aree agricole ed aree non suscettibili di classificazione edificatoria - Indennità di espropriazione - Determinazione in base al valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare - Elusione del necessario ragionevole legame con il valore di mercato del bene ablato - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Lesione della tutela costituzionalmente garantita all'espropriato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- D.l. 11 luglio 1992, n. 333 (convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359), art. 5-bis, comma 4; legge 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 15, primo comma, secondo periodo, e 16, commi quinto e sesto, come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.
- Costituzione, artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma; Primo Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 1 (Costituzione, art. 3).

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile - Determinazione in base al valore agricolo medio del tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell'area da espropriare - Disciplina riproduttiva del criterio di calcolo già dichiarato in contrasto con la Costituzione - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 40, commi 2 e 3.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Espropriazione per pubblica utilità - Aree agricole ed aree non suscettibili di classificazione edificatoria - Indennità di espropriazione - Determinazione in base al valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare - Criteri per la valutazione di edificabilità delle aree - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.

- D.l. 11 luglio 1992, n. 333 (convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359), art. 5-bis, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117; Primo Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

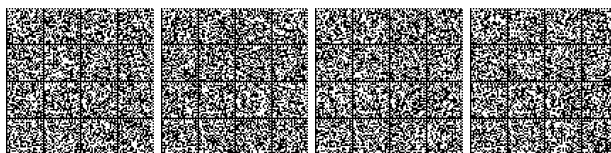
Presidente: Paolo MADDALENA;

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 5-bis, commi 3 e 4 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché dell'articolo 16, commi quarto e quinto (*recte*: commi quinto e sesto) della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come sostituiti



dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), promossi dalla Corte d'appello di Napoli, con ordinanze del 7 aprile e del 19 marzo 2010 e dalla Corte d'appello di Lecce con ordinanza dell'8 ottobre 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 305, 351 e 399 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 42 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2010 e n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di F. L., di F. N. W., del Comune di Salerno, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 e nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Uditi gli avvocati Giorgio Stella Richter per F. L., Edilberto Ricciardi per il Comune di Salerno e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte di appello di Napoli, con ordinanza depositata il 19 marzo 2010 (r. o. n. 351 del 2010), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché dell'art. 16, commi quarto e quinto (*recte*: commi quinto e sesto) della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli).

2. — La Corte territoriale riferisce di essere chiamata a pronunciarsi in un giudizio, promosso dalla signora N. W. F. nei confronti del Comune di Montoro Superiore e diretto ad ottenere la condanna di quest'ultimo al pagamento (tra l'altro) dell'indennità di espropriazione e dell'indennità di occupazione legittima, relative all'esproprio di un suolo, appartenente all'attrice, situato nel territorio del detto ente. In una prima fase del processo il consulente di ufficio aveva rilevato che il terreno, pur se classificato come agricolo nel piano di fabbricazione adottato dal Comune di Montoro Superiore, era ubicato a ridosso del centro cittadino, in una zona in possesso di tutte le caratteristiche dei suoli edificatori, e sicuramente appetibile anche in vista di un suo possibile sfruttamento per fini diversi dall'edificazione, sicché lo aveva valutato in lire 55.851 al mq., con riferimento al dicembre 1982; successivamente era stata disposta una nuova consulenza, volta a verificare se, alla data del decreto di esproprio (20 marzo 1985), il suolo *de quo* avesse valore agricolo o edificabile e a determinare l'importo delle due indennità. Il consulente aveva accertato che il terreno in questione era classificato nel catasto terreni del Comune di Montoro Superiore come "seminativo arborato" e che, in base al programma di fabbricazione vigente nel Comune dal 30 ottobre 1972 al 12 maggio 1997, era, per la sua maggiore estensione, destinato ad uso pubblico per servizi vari, per una parte minore inserito in zona B di completamento e per una terza parte interessato alla realizzazione di una strada. Tuttavia, in base alle prescrizioni del programma di fabbricazione, nella zona B dell'area espropriata era precluso ogni tipo di edificazione e non era consentita neppure la costruzione in aderenza con l'edificio, di proprietà dell'attrice, con essa confinante, soggetto, nel piano di recupero del Comune, soltanto ad interventi di restauro e di risanamento conservativo.

Una volta accertata la non edificabilità del suolo, il consulente aveva applicato i criteri di liquidazione delle indennità stabiliti dagli artt. 16 e 20 della legge n. 865 del 1971, cui rinvia l'art. 5-bis, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992 e, rilevato che il Comune di Montoro Superiore ricadeva nella regione agraria n. 8 della Provincia di Avellino e che, nel 1985, in tale regione il valore agricolo medio di un terreno seminato arborato era di lire 1.200 a mq., aveva determinato l'indennità di espropriazione spettante all'attrice in complessivi euro 588,76 (lire 1.140.000) e quella di occupazione in complessivi euro 49,06.

Tanto premesso, la Corte rimettente, chiamata a decidere unicamente della misura delle indennità di espropriazione e di occupazione spettanti all'attrice, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, nonché dell'art. 16, quinto e sesto comma, della legge n. 865 del 1971, come sostituiti dall'art. 14 legge n. 10 del 1977, «che, secondo il diritto vivente, sono tuttora in vigore esclusivamente con riguardo alle aree non aventi destinazione edilizia».



Ad avviso della rimettente tali disposizioni, non suscettibili di un'interpretazione diversa da quella letterale, stabiliscono un criterio di determinazione dei suoli agricoli e dei suoli non edificabili del tutto disancorato dal loro effettivo valore di mercato.

Invero – la Corte di merito prosegue – «ancorché non possa escludersi che valore di mercato e valore agricolo medio (V.A.M.) di tali categorie di immobili siano talvolta, in concreto, coincidenti, non v'è dubbio che assai spesso il primo valore risulti (anche notevolmente) superiore al secondo, in quanto l'appetibilità di un terreno sul mercato non dipende solo dalla sua edificabilità, ma da molteplici altri fattori, primi fra tutti la sua posizione e le concrete possibilità di suo sfruttamento per fini diversi dalla coltivazione».

La questione sarebbe rilevante nel presente giudizio. Infatti, sarebbe rimasto accertato che il valore di mercato del terreno in questione era stato calcolato in lire 65.000 al mq., con riferimento al gennaio 1986 (previa rivalutazione a tale data del valore di lire 55.851 al mq., riferito al dicembre 1982), mentre il valore agricolo medio della coltura in atto sul suolo era, nel 1985, di appena lire 1.200 al mq. o, al più, di lire 6.200 al mq. (volendo ritenere erronea la determinazione del C.T.U. per non aver considerato che, trattandosi di terreno compreso in un centro edificato, l'indennità si sarebbe dovuta commisurare al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria, coprivano una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata nella regione stessa).

Inoltre, il suolo di proprietà della F. era certamente inedificabile, avuto riguardo alla natura conformativa (e non espropriativa) dei vincoli su di esso gravanti, all'inesistenza di un presunto giudicato sull'edificabilità di fatto del suolo, alla costante giurisprudenza della Corte di cassazione, integrante un vero e proprio diritto vivente, alla stregua della quale il sistema introdotto dall'art. 5-bis del d.l. n. 333 del 1992 si caratterizza per una rigida dicotomia, con esclusione di un "*tertium genus*", tra "aree edificabili" ed "aree agricole" o "non classificabili come edificabili".

Al criterio dell'edificabilità di fatto, dunque, potrebbe farsi riferimento in via complementare ed integrativa, agli effetti della determinazione del concreto valore di mercato dell'area espropriata, soltanto nelle ipotesi (estrane al caso in esame) in cui sussistano cause idonee a ridurre o escludere le possibilità reali di edificazione o in cui difetti una classificazione del suolo da parte della pianificazione urbanistica.

Si dovrebbe, perciò, concludere che, trattandosi di giudizio in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 359 del 1992, l'indennità di esproprio andrebbe liquidata alla stregua dei criteri dettati dalle norme censurate, con la conseguenza che la somma spettante alla parte privata per tale titolo risulterebbe irrisoria.

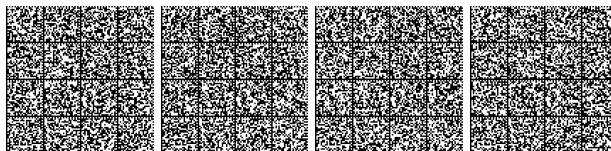
In questo quadro, sarebbe ravvisabile, in primo luogo, violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto delle dette norme con l'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dalla legge n. 848 del 1955.

Il giudice *a quo* riassume, al riguardo, i principi affermati da questa Corte con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, richiama il dettato della citata norma convenzionale e sottolinea che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato tale norma in numerose sentenze, «dando vita ad un orientamento ormai consolidato, formatosi anche in processi concernenti la disciplina ordinaria dell'indennità di espropriazione, secondo il quale una misura che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica deve realizzare un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità ed il principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali».

La necessità di salvaguardare detto equilibrio riguarderebbe, secondo la Corte europea, tutto il contenuto dell'art. 1 del primo protocollo.

Al fine di stabilire se le misure adottate da uno Stato, nell'interesse generale, garantiscano un giusto equilibrio e non riversino sul proprietario un peso sproporzionato, andrebbero prese in considerazione le modalità d'indennizzo previste dalle leggi interne. A questo proposito la Corte di Strasburgo avrebbe osservato che, senza il versamento di una somma ragionevole in rapporto al valore del bene, la privazione della proprietà che si realizza attraverso l'esproprio costituisce normalmente un'ingerenza eccessiva in violazione dell'art. 1 del primo protocollo, aggiungendo che, in caso di espropriazione isolata di un terreno, soltanto un indennizzo integrale può essere considerato ragionevole, mentre la mancanza di un tale indennizzo può giustificarsi soltanto in presenza di obiettivi legittimi di pubblica utilità, volti a perseguire misure di riforma economica o di giustizia sociale.

Ad avviso della Corte territoriale la normativa censurata, prevedendo un criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, astratto e predeterminato (qual è quello del valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare), quindi del tutto svincolato dal valore di mercato dei suoli stessi, non sarebbe in grado di assicurare all'avente diritto un indennizzo integrale o almeno "ragionevole", così ponendosi in contrasto con l'art. 1 del primo protocollo, nell'interpretazione data dalla Corte europea.



Andrebbe escluso, poi, che tale interpretazione si ponga in conflitto con la tutela di interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione. Infatti, anche l'art. 42, terzo comma, Cost. sarebbe stato interpretato da questa Corte nel senso che, per quanto il legislatore non sia tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità, valido in ogni fattispecie espropriativa o idoneo ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario espropriato, l'indennità medesima non deve mai essere meramente simbolica o irrisoria, ma deve rappresentare un serio ristoro (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 5 del 1980).

È vero che, con sentenza n. 261 del 1997, questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa censurata, sollevata in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 42, terzo comma, Cost. La questione, però, in quella sede sarebbe stata affrontata in base a rilievi diversi, sicché la Corte si sarebbe limitata ad osservare che la soluzione adottata dal legislatore per semplificare il calcolo indennitario, ancorché non obbligata, non era irragionevole o arbitraria, in quanto di per sé non pregiudicava il serio ed effettivo ristoro del proprietario espropriato.

In questa sede, invece, verrebbe in evidenza l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo all'art. 1 del primo protocollo addizionale, in base alla quale non potrebbe ritenersi ragionevole qualsiasi criterio di determinazione dell'indennità che prescindendo dal dato di partenza, costituito dal valore di mercato del bene espropriato, «non dovendosi più valutare se la norma interna di per sé “non pregiudichi” il serio ed effettivo ristoro della perdita del bene ma, piuttosto, se essa sia in grado di assicurare tale ristoro in ogni fattispecie in cui debba trovare applicazione e non solo in via occasionale, in virtù di fattori casuali e contingenti, legati alla specifica situazione del terreno abitato».

In tale prospettiva – prosegue la Corte territoriale – «è la stessa dicotomia immaginata dal legislatore al fine di semplificare il calcolo dell'indennizzo – e non già la mancata previsione di una terza tipologia di aree, intermedia tra quelle agricole e quelle edificabili – che appare priva di giustificazione».

La considerazione, del resto, sarebbe in linea con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 5 del 1980, poi ribadito nella sentenza n. 348 del 2007, ovvero che, affinché possa realizzarsi un serio ristoro «occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge» e che «il principio del serio ristoro è violato quando per la determinazione non si considerino le caratteristiche del bene da espropriare ma si adotti un diverso criterio che prescindendo dal valore di esso».

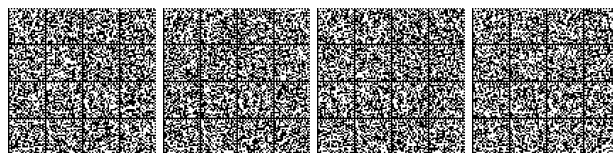
Tali principi, ancorché enunciati da questa Corte solo con riguardo ai terreni edificabili, dovrebbero ritenersi validi ed operanti anche in relazione ai terreni agricoli e, a maggior ragione, a quelli privi di possibilità legali ed effettive di edificazione, ai primi equiparati dalla legge n. 359 del 1992, perché nell'attuale contesto storico ed economico l'interesse del privato all'acquisto di tali categorie di terreni sarebbe determinato dalle possibilità di sfruttarli per fini diversi da quello di impiantarvi una coltivazione, sicché non sarebbe più predicabile una corrispondenza tra il loro valore agricolo medio e il loro valore di mercato.

Per le medesime ragioni, la questione di legittimità costituzionale delle norme censurate per violazione dell'art. 42, terzo comma, Cost. non sarebbe manifestamente infondata.

Infine, non sarebbe manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 5-bis, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992, e all'art. 16, commi quinto e sesto, della legge n. 865 del 1971, per violazione dell'art. 3 Cost.

Invero, rileva la rimettente, per effetto della sentenza di questa Corte n. 348 del 2007, risultano rimosse dall'ordinamento le disposizioni secondo le quali l'indennità di esproprio dei suoli edificabili andava determinata in misura pari alla media tra il valore venale e il reddito dominicale rivalutatosi negli ultimi dieci anni.

Per le espropriazioni ancora in corso (e per quelle future) è intervenuto l'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), il cui comma 89, lettera a), ha sostituito l'art. 37, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. Testo A), e successive modificazioni, statuendo che l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata in misura pari al valore venale del bene e che, quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento. Per i giudizi ancora in corso, in cui è in contestazione la misura dell'indennità di esproprio, trova applicazione il criterio del valore venale del bene, previsto dall'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica). In sostanza, quindi, fatta salva l'ipotesi di espropriazione finalizzata alla attuazione d'interventi di riforma economico-sociale (per i quali, comunque, è prevista una riduzione dell'indennità del solo 25 per cento), l'indennità di esproprio per i suoli edificabili è oggi corrispondente al valore di mercato del bene.



L'adozione del diverso criterio, astratto e predeterminato, previsto, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, dalle norme della cui legittimità costituzionale si dubita crea una ingiustificata disparità di trattamento tra i proprietari, non essendo ravvisabile alcuna plausibile ragione in base alla quale il diritto a ricevere un indennizzo commisurato al valore di mercato dell'area espropriata non debba essere riconosciuto anche a coloro che abbiano un terreno privo di vocazione edilizia.

3. — Nel giudizio di cui alla citata ordinanza n. 351 del 2010 si è costituita, con memoria depositata il 13 dicembre 2010, la signora W. F., parte privata nel giudizio *de quo* chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della normativa censurata.

Dopo avere premesso che il terreno espropriato costituiva il retrostante “giardino-orto murato” del fabbricato di famiglia nel territorio di Montoro Superiore, che tale ente già dal 1997, con il piano regolatore generale, aveva eliminato i vincoli imposti con il programma di fabbricazione del 1972, classificando il fondo come edificabile, e che nel 2008 aveva alienato parte del suolo espropriato (mq.819), per l'importo di euro 86.256,00, la parte privata rileva che, con la sentenza n. 348 del 2007, questa Corte ha affermato il principio secondo cui, al fine di ritenere costituzionalmente legittima la norma che disciplina l'indennità di espropriazione, è necessario che questa costituisca un “serio ristoro” e che sussista un ragionevole legame tra l'indennizzo e il valore venale del bene, come prescritto dalla Corte di Strasburgo.

La mancanza del “ragionevole legame” tra l'indennizzo e il valore di mercato, rileva, ad avviso della deducente, anche con riguardo alle aree non edificabili, in quanto il valore agricolo medio risulterebbe di molto inferiore al detto valore di mercato (sono richiamati i dati emergenti dalle consulenze espletate durante il lungo *iter* del processo). Pertanto, la normativa censurata con l'ordinanza di rimessione contrasterebbe con i parametri costituzionali evocati in tale provvedimento, anche alla luce dei principi affermati da questa Corte con la sentenza n. 5 del 1980.

4. — La Corte di appello di Napoli, con ordinanza depositata il 7 aprile 2010 (r. o. n. 305 del 2010), dubita della legittimità costituzionale delle norme già censurate con l'ordinanza di cui si è trattato in precedenza, in riferimento ai medesimi parametri da questa evocati.

La Corte territoriale premette di essere chiamata a pronunciarsi in un giudizio vertente tra F. L. e il Comune di Salerno, avente ad oggetto la domanda di pagamento delle indennità di espropriazione e di occupazione temporanea, relative ad alcuni terreni di proprietà dell'attrice, espropriati dal Comune (con decreti del 10 febbraio 1998 e del 22 giugno 1999) per la realizzazione del parco del Mercatello.

Dopo avere esposto il complesso *iter* processuale della vicenda, la rimettente rileva che, con sentenza non definitiva, emessa in sede di rinvio dalla Corte di cassazione, il Collegio ha accertato: *a)* che il suolo era incluso dall'originario piano regolatore generale del Comune di Salerno, approvato con decreto del Presidente della giunta regionale in data 4 febbraio 1965, in zona intensiva C tipologia 9 a formazione lineare e semiaperta; e che una successiva variante, adottata con delibera della stessa amministrazione n. 71 del 18 dicembre 1989, definitivamente approvata dal Presidente della giunta regionale della Campania con decreto n. 7265 del 13 luglio 1994, aveva individuato una zona B (Pastena) omogenea già satura in cui l'aveva inclusa, con destinazione a standard urbanistici consistenti in spazi pubblici o riservati ad attività collettive, al verde pubblico, a parcheggi, a servizi pubblici, o attrezzature pubbliche d'interesse generico; *b)* che, sulla base dei criteri enunciati dalla Corte di cassazione, e cioè sulla base dell'esame dei requisiti oggettivi, di natura e struttura, che presentavano i vincoli contenuti nella variante, doveva ritenersi sussistente il carattere conformativo di essa (che consentiva di tenerne conto ai fini indennitari); *c)* che la natura inedificabile del suolo emergeva con chiarezza proprio dal disposto dell'art. 7, ultimo comma, della variante, secondo cui «Tutte le aree attualmente libere ricadenti nelle zone omogenee B, anche se comprese nei piani di recupero, a servizio o pertinenze (cortili, giardini e comunque spazi liberi a qualsiasi uso destinati) di fabbricati o gruppi di fabbricati, sono assolutamente inedificabili anche in sede di recupero, ristrutturazione o ricostruzione di manufatti esistenti».

Ciò posto, la Corte napoletana osserva che, per la determinazione delle indennità di espropriazione e di occupazione temporanea, dovrebbe applicarsi il criterio del valore agricolo medio, ai sensi dell'art. 16 legge n. 865 del 1971 (art. 5-*bis*, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, che richiama appunto, per le aree agricole, le norme di cui al titolo II della legge n. 865 del 1971). Essa, però, dubita della legittimità costituzionale del citato art. 5-*bis*, comma 4 (applicabile ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge che lo ha introdotto), nonché della legittimità costituzionale dell'art. 16, commi quinto e sesto, della legge n. 865 del 1971, come sostituiti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, in quanto tali norme contemplano un criterio di determinazione delle indennità per i suoli agricoli e per quelli non edificabili del tutto disancorato dal loro effettivo valore di mercato.

La rimettente segnala che la questione è rilevante in quel giudizio. Infatti essa, con sentenza non definitiva, ha accertato la natura non edificabile del suolo e il valore agricolo medio per le colture prevalenti (agrumeto e frutteto), riportate nei dati catastali. In particolare, espone che il detto valore, all'epoca dei decreti di esproprio (anni 1998 e



1999), era per il frutteto di lire 8.670 a mq. e, per l'agrumeto, di lire 13.770 a mq. per il 1998, ridotte poi a lire 12.000 a mq. nel 1999, a fronte di un valore di mercato (emergente dagli atti di comparazione acquisiti dal consulente di ufficio) pari a lire 59.524 per il 1996 (desunto da un atto notarile di compravendita) ed a lire 188.580 per il 1997 (desunto da un atto notarile di chiusura espropriativa).

A sostegno della non manifesta infondatezza, poi, svolge argomentazioni analoghe a quelle addotte nell'ordinanza depositata il 19 marzo 2010.

5. — Nel giudizio di legittimità costituzionale, con atto depositato il 4 novembre 2010, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

L'interveniente ripercorre l'*iter* normativo e giurisprudenziale, riguardante l'indennità di espropriazione, prendendo le mosse dall'art. 39 della legge n. 2359 del 1865. Richiama alcune leggi speciali, pone l'accento sulla legge n. 865 del 1971, come modificata dalla legge n. 10 del 1977, e rileva che con tale disciplina l'indennità fu commisurata al valore agricolo, ovvero allo stato dei luoghi relativo alle colture effettivamente praticate. Questa impostazione, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, fu determinata dal passaggio da un sistema di pianificazione edilizia di tipo autorizzatorio ad un sistema concessorio, in forza del quale lo *jus aedificandi* non fu più considerato una facoltà compresa nel diritto di proprietà del suolo ma una situazione giuridica attribuita a seguito di concessione. Tale normativa, però, non superò il vaglio di legittimità costituzionale (è richiamata la sentenza n. 5 del 1980), poiché questa Corte affermò che «l'indennizzo espropriativo deve costituire un "serio ristoro", e pertanto deve essere riferito al valore del bene ricavabile dalle sue caratteristiche essenziali e dalla sua potenziale utilizzazione economica».

Dopo una normativa transitoria, ritenuta a sua volta costituzionalmente non legittima (sentenza n. 223 del 1983), il legislatore intervenne di nuovo con l'art. 5-*bis* del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, prevedendo due differenti criteri, il primo per i suoli edificabili (commi 1 e 2), il secondo per le aree agricole o, comunque, non edificabili (comma 4). Questi criteri, ritenuti costituzionalmente legittimi (è richiamata la sentenza n. 283 del 1993), furono in sostanza riprodotti dagli artt. 37 e 40, commi 1 e 2, d.P.R. n. 327 del 2001, recante il T.U. delle espropriazioni per pubblica utilità.

Sul tema, però, intervenne la Corte europea dei diritti dell'uomo che, con decisione del 29 marzo 2006 (in causa Scordino contro Italia), definì non ragionevole e iniqua l'indennità contemplata in applicazione del criterio di cui all'art. 5-*bis*, stabilendo, tra l'altro, che, pur sussistendo al riguardo un ampio potere discrezionale dello Stato, senza una somma ragionevolmente proporzionale al valore venale del bene, una privazione di proprietà costituisce generalmente un pregiudizio eccessivo, nonché chiarendo che un'assenza totale di indennizzo può giustificarsi, sotto il profilo dell'art. 1 (del protocollo addizionale), solo in circostanze eccezionali, ancorché detta norma non garantisca sempre il diritto ad una riparazione integrale.

L'indirizzo espresso dalla Corte europea – prosegue la difesa dello Stato – fu poi condiviso da questa Corte che, con sentenza n. 348 del 2007, dichiarò fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 333 del 1992, sollevata in relazione ai commi 1 e 2 di detta norma, estendendo la declaratoria all'art. 37, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001.

La Corte, infatti, «ha ritenuto che i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione debbano aver riguardo della base di calcolo rappresentata dal valore del bene, quale emerge dal suo potenziale sfruttamento non in astratto, ma secondo le norme e i vincoli degli strumenti urbanistici vigenti nei diversi territori», pur non essendo necessario un ristoro integrale.

Quanto fin qui riportato, ad avviso dell'Avvocatura erariale, farebbe interamente riferimento alle aree edificabili. In ordine all'indennità espropriativa concernente le aree non edificabili (art. 5-*bis*, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992, ora sostituito dall'art. 40, commi 1 e 2, d.P.R. n. 327 del 2001), oggetto del presente giudizio, il giudice *a quo* si sarebbe limitato ad effettuare un parallelismo con la diversa vicenda relativa ai terreni non edificabili, senza alcuna motivazione sul punto. Infatti, non avrebbe spiegato per quali ragioni, nel caso di specie, non vi sarebbe una determinazione dell'indennità commisurata all'effettivo valore del bene.

Invece, andrebbe posto in evidenza che, con riguardo alla disciplina previgente, questa Corte già avrebbe rilevato che le norme concernenti la determinazione dell'indennità «sono, pertanto, tuttora applicabili all'espropriazione di aree con destinazione agricola, in relazione alle quali non è stato riconosciuto sussistente alcun profilo di incostituzionalità, stante il collegamento della liquidazione dell'indennità con le effettive caratteristiche e la destinazione economica del bene» (sentenza n. 1022 del 1988).

La difesa dello Stato richiama l'art. 16 della legge n. 865 del 1971, cui l'art. 5-*bis*, comma 4 cit., rinvia, nonché l'art. 40 del d.P.R. n. 327 del 2001, rilevando che da entrambe le norme si potrebbe evincere come il valore dell'indennità sia legato al concreto valore del fondo, determinato dal valore agricolo e dai manufatti legittimamente realizzati,



ed afferma che le vicende relative ai terreni agricoli mai avrebbero evidenziato problematiche particolari in ordine all'effettivo ristoro determinato dall'indennità espropriativa. Per le aree edificabili, invece, i problemi maggiori sarebbero stati collegati al passaggio «da un sistema di licenza edilizia a un sistema concessorio», diretto in sostanza ad equiparare, ai fini della quantificazione dell'indennizzo, aree edificabili ad aree non edificabili, sul presupposto che la possibilità di costruire su un terreno non sarebbe una facoltà insita nel diritto di proprietà sullo stesso, ma dovesse costituire oggetto di una specifica concessione da parte dell'Amministrazione.

Ciò non sarebbe avvenuto con riguardo all'indennità per l'espropriazione delle aree non edificabili, della cui legittimità la giurisprudenza mai avrebbe dubitato. Infatti, basare l'indennizzo sulla coltura praticata sul terreno, o, in mancanza, sul tipo di coltura praticata nella zona, tenuto conto del valore dei manufatti legittimamente realizzati, costituirebbe un criterio adeguato per la determinazione del «serio ristoro».

Inoltre, andrebbe considerata la possibilità del sindacato giurisdizionale sulle tabelle formate dalle commissioni amministrative per il calcolo dell'indennizzo, giungendo fino alla relativa disapplicazione. Ancora, andrebbe ricordato che sia la decisione della Corte europea nella causa Scordino contro lo Stato italiano, sia la sentenza di questa Corte n. 348 del 2007, avrebbero ritenuto non idonea l'indennità a causa della decurtazione del 40 per cento del valore, qualora non si fosse pervenuti alla cessione volontaria. Mai si sarebbe postulata una determinazione precisa e puntuale del valore del bene – quasi che l'indennizzo fosse un risarcimento dei danni – ma anzi si sarebbe sottolineato come «il ristoro possa non essere integrale purché faccia riferimento al valore del bene determinato in ragione del suo effettivo e potenziale utilizzo», proprio come stabilito dall'art. 16 legge n. 865 del 1971 e dall'art. 40 d.P.R. n. 327 del 2001.

Nessuna decurtazione sarebbe stata prevista per le aree non edificabili, sicché il giudice *a quo* si sarebbe limitato a tracciare un astratto parallelismo con la disciplina dettata per l'indennità espropriativa dei suoli edificabili, senza tener conto delle concrete differenze tra le due fattispecie.

6. — Nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 5 novembre 2010, si è costituita la parte privata L. F., aderendo alle argomentazioni esposte nell'ordinanza di rimessione e concludendo per la declaratoria di fondatezza della questione.

7. — Con memoria depositata l'8 novembre 2010 si è costituito anche il Comune di Salerno, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore* (previa delibera della Giunta municipale n. 1130 del 15 ottobre 2010).

L'ente territoriale, dopo aver richiamato le vicende che hanno scandito la controversia in corso tra le parti, ricorda che la tesi sostenuta nell'ordinanza di rimessione ha già formato oggetto di esame da parte di questa Corte con sentenza n. 261 del 1997, che dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa in questa sede censurata, sollevata in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 42, terzo comma, Cost.

Il Comune richiama i principi affermati dalla menzionata sentenza, rimarcando che essa, nell'escludere la possibilità di introdurre nell'ordinamento un "*tertium genus*" tra aree edificabili e quelle non edificabili, ha ritenuto la detta disciplina non irragionevole e non arbitraria, e comunque non idonea a pregiudicare il serio ristoro del proprietario espropriato; ed afferma che «il Collegio distrettuale, mentre non ha potuto sostenere che, in ogni caso, il valore di mercato e il V. A. M. sono sempre notevolmente differenziati, attraverso i riferimenti alle ipotesi elencate a titolo di esempio si è collocato pur sempre nell'ottica di un utilizzo del suolo agricolo privo di attitudine edificatoria quale complemento di insediamenti edilizi e, quindi, mirando alla valorizzazione, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, di quel *tertium genus* dei beni ablati», per l'appunto escluso dalla sentenza n. 261 del 2007.

La Corte rimettente avrebbe ritenuto di poter superare la preclusione derivante da tale sentenza, evocando come parametro costituzionale violato l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con le norme internazionali convenzionali e, in particolare, col primo protocollo addizionale della CEDU.

Ad avviso dell'ente, le argomentazioni al riguardo svolte nell'ordinanza non sarebbero rilevanti ai fini del tema in questione, perché non vi sarebbe alcuna norma o direttiva comunitaria (cui peraltro la materia espropriativa è estranea) in contrasto con il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione delle aree non edificabili, come disciplinato dalle disposizioni oggi in esame, mentre tutte le decisioni della Corte di Strasburgo avrebbero avuto riguardo a suoli con destinazione edificatoria, per i quali il meccanismo fissato dalla normativa, poi dichiarata illegittima, avrebbe comportato una sensibilissima decurtazione del valore di mercato.

In particolare, le decisioni del giudice di Strasburgo, pronunziate contro lo Stato italiano, avrebbero ritenuto incompatibile con il dettato dell'art. 1 dell'allegato 1 alla Convenzione la privazione di un terreno in forza della cosiddetta "occupazione acquisitiva" (sono richiamate varie decisioni della Corte europea), ed avrebbe chiarito che «benché lo Stato contraente goda di un margine di discrezionalità nel determinare l'indennizzo in dipendenza di un'espropriazione legittima, l'art. 5 bis legge n. 359/1992, parametrando l'indennità di espropriazione ad un valore largamente inferiore a quello di mercato del bene espropriato, senza prendere in considerazione la tipologia dell'esproprio, determina una rottura del "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fonda-



mentali dell'individuo, violando l'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Infatti, alla stregua della giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo è consentita una quantificazione dell'indennizzo inferiore al valore commerciale nei soli casi di espropriazione correlata a riforme economiche, sociali o politiche o in presenza di particolari circostanze di pubblica utilità» (è richiamata la sentenza della Corte europea in causa Scordino contro Italia).

L'ente territoriale rileva che tale indirizzo è stato confermato da questa Corte con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007.

Osserva, poi, che non sarebbe determinante, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale in esame, la comparazione operata dalla rimettente tra il valore agricolo medio per le colture prevalenti (agrumeto o frutteto), riportate nei dati catastali, e il valore di mercato del suolo come emergente dagli atti acquisiti dal consulente di ufficio. Infatti, andrebbe rilevato che il procedimento di formazione delle tabelle del valore agricolo medio, disciplinato dall'art. 16 legge n. 865 del 1971, sarebbe realizzato da esperti particolarmente qualificati, sicché non sarebbe possibile contestare in linea di principio la congruenza e la correttezza delle stime eseguite atte ad individuare i dati per i calcoli necessari.

In particolare, la cadenza annua fissata per la compilazione delle tabelle comporterebbe un aggiornamento periodico delle stime e, quindi, garantirebbe l'aderenza di queste ai dati reali, a differenza della normativa dettata per le aree edificabili. Ed andrebbe, altresì, sottolineato, come chiarito di recente anche dalla Corte di cassazione, che l'indennità di espropriazione per i terreni agricoli «deve essere determinata secondo i criteri di cui alla L. n. 865 del 1971, artt. 15 e 16, richiamata dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 4, ovvero commisurata al valore agricolo medio, secondo i tipi di coltura effettivamente in atto, contemplati dalle tabelle redatte dalle competenti commissioni, disapplicabili dal giudice per vizi di legittimità, e non sostituendo ad esse, per ragioni di opportunità, le proprie autonome valutazioni» (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 22753 del 2009).

Inoltre, a prescindere dal rilievo che manca qualsiasi prova circa la natura dei suoli individuati nell'ordinanza di rimessione quali parametri di riferimento, sarebbe erronea la presunzione della Corte di merito, secondo cui si potrebbe valutare la legittimità costituzionale della normativa in esame con riguardo ad un singolo caso.

Ad avviso del Comune, la questione di legittimità costituzionale della normativa censurata andrebbe dichiarata inammissibile, perché esporrebbe argomenti già respinti da questa Corte, e comunque infondata, anche in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., perché formulata sull'indimostrato presupposto che la determinazione dell'indennità secondo i criteri tabellari conduca in ogni caso alla liquidazione di un indennizzo in misura irrisoria o, comunque, molto inferiore al valore di mercato del bene.

Non vi sarebbe dubbio, invece, che un esproprio compiuto per realizzare una variante generale al piano regolatore di una città, al fine di garantire il rispetto degli standard urbanistici prescritti dal legislatore nazionale, e che ha comportato una nuova zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sia sicuramente finalizzata ad una profonda modifica urbanistica «di pubblica utilità», per la quale «è consentita una quantificazione dell'indennizzo inferiore al valore commerciale».

La tesi esposta nell'ordinanza di rimessione sarebbe basata sul dato apodittico che il valore agricolo medio, maggiorato attraverso i correttivi dettati dal legislatore, determini un'indennità meramente simbolica o arbitraria.

Il Comune, poi, contesta i rilievi mossi dalla Corte territoriale alla sentenza di questa Corte n. 261 del 1997, richiamando il principio affermato da detta sentenza, secondo cui «la scelta legislativa non presenta caratteri di irragionevolezza o di arbitrarietà tali da far riscontrare un vizio sotto i profili denunciati, né comunque pregiudica di per sé il serio ed effettivo ristoro del proprietario espropriato». Pertanto, sarebbe privo di pregio l'assunto che «è la stessa dicotomia immaginata dal legislatore al fine di semplificare il calcolo dell'indennizzo – e non già la mancata previsione di una terza tipologia di aree, intermedia tra quelle agricole e quelle edificabili – che appare priva di giustificazione».

Infatti, come già sottolineato, il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione per i suoli agricoli o non aventi attitudini edificatorie contemplerebbe una serie di parametri correttivi in aumento, proprio allo scopo di giungere ad una individuazione del valore del bene espropriato prossimo a quello di mercato.

In questo quadro andrebbe dichiarata la manifesta inammissibilità o la manifesta infondatezza, e in subordine l'inammissibilità o l'infondatezza, delle questioni sollevate.

8. — La Corte di appello di Lecce, con ordinanza depositata l'8 ottobre 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, commi 3 e 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dal d.l. n. 333 del 1992, e dell'art. 40, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001.

La Corte distrettuale premette di dover pronunciare nella controversia promossa da M. G. P. e M. A. (quali eredi di I. M. C.) nei confronti del Comune di Francavilla Fontana, concernente (tra l'altro) la determinazione dell'indennità di espropriazione relativa ad un suolo, già oggetto di cessione volontaria con acconto e riserva di conguaglio e qualificato



non edificatorio dalla medesima Corte di appello con sentenza non definitiva n. 611 del 2010, pronunciata a seguito di rinvio disposto dalla Corte di cassazione.

La rimettente ricorda che l'indennità di espropriazione per i suoli agricoli e, come nella specie, per quelli gravati da vincolo di inedificabilità va determinata, ai sensi della normativa vigente all'epoca della cessione, sulla base del «valore agricolo medio del terreno, a prescindere dalla sua destinazione economica, quale si determina in base alla media dei valori, nell'anno solare precedente il provvedimento ablativo, dei terreni ubicati nell'ambito della medesima regione agraria, nei quali siano praticate le medesime colture in opera nel fondo espropriato». Ciò per consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, in applicazione degli artt. 15 e 16 legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni, che devolvono alla commissione provinciale l'individuazione del valore agricolo medio.

La giurisprudenza avrebbe altresì puntualizzato, sempre con orientamento univoco, «che il parametro di riferimento non coincide con il prezzo di mercato del fondo e con il suo valore venale».

Ad avviso della rimettente, l'ordinamento si starebbe «evolvendo in senso divergente». In particolare, per le aree edificabili, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale, adottata da questa Corte con la sentenza n. 348 del 2007 e relativa all'art. 5-bis, commi 1 e 2, d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, nonché all'art. 37, commi 1 e 2, d.P.R. n. 327 del 2001, si applicherebbe il criterio del valore di mercato del bene: ai sensi dell'art. 39 legge n. 2359 del 1865 «nei giudizi di espropriazione in corso soggetti al regime pregresso»; ai sensi dell'art. 2, comma 89, lettera a), legge n. 244 del 2007, «nei procedimenti espropriativi in corso».

Pertanto, prima il giudice delle leggi, poi il legislatore e la giurisprudenza formatasi a seguito dei relativi interventi, avrebbero preso come «punto di arrivo» – quanto alle aree edificabili – il valore di mercato del bene; e ciò starebbe a significare che oggi, per i giudizi in corso, sempre in relazione alle aree predette, il «serio ristoro», richiamato in numerose sentenze di questa Corte, sarebbe fatto coincidere con il prezzo di mercato.

Già sotto questo profilo, la diversa disciplina di cui alla normativa censurata, disancorata dal prezzo di mercato o valore venale, applicabile ai suoli agricoli e a quelli (come nella specie) raggiunti da vincoli di inedificabilità, apparirebbe irragionevole e, quindi, di dubbia costituzionalità, ai sensi dell'art. 3 Cost.

Il valore agrario, previsto di fatto in via automatica, potrebbe non rivelarsi un «serio ristoro» e, plausibilmente, non si rivelerebbe tale nella presente vicenda, avuto riguardo alla qualità e alla localizzazione del suolo (alla periferia del paese).

Sotto altro aspetto, la questione di legittimità costituzionale della normativa censurata si porrebbe con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., costituente il parametro in base al quale questa Corte pronunciò la declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 348 del 2007.

La rimettente, poi, richiama la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e il dettato dell'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea, rimarcando che l'osservanza degli obblighi internazionali che ne discendono esigerebbe piena riparazione del pregiudizio derivante dall'esproprio, anche nel caso di suoli agricoli o equiparati, mediante la commisurazione dell'indennità al loro valore di mercato.

9. — Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto, con atto depositato il 19 gennaio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata, sulla base di considerazioni analoghe a quelle esposte con l'atto d'intervento depositato nel giudizio r. o. n. 305 del 2010 (punto 5, che precede).

10. — Nei giudizi contrassegnati con i n. r. o. 305 e del 2010., in prossimità dell'udienza di discussione, il Comune di Salerno e la parte privata (quest'ultima, però, fuori termine) hanno depositato memorie illustrative.

Considerato in diritto

1. — La Corte di appello di Napoli (sezione prima civile, in diversa composizione), con le due ordinanze indicate in epigrafe, ha sollevato – in riferimento agli articoli 3, 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché dell'art. 16, commi quarto e quinto (*recte*: commi quinto e sesto), legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche e integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per



interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come sostituiti dall'art. 14 legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli).

A sua volta la Corte di appello di Lecce, con l'ordinanza del pari indicata in epigrafe, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 5-*bis*, commi 3 e 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, nonché dell'art. 40, commi 1 e 2, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità – Testo *A*), in riferimento agli artt. 3 e 117 Cost.

Ad avviso delle rimettenti, la normativa censurata, prevedendo un criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, astratto e predeterminato (qual è quello del valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare), del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi e tale da non assicurare all'avente diritto il versamento di un indennizzo integrale o, quanto meno, "ragionevole", si porrebbe in contrasto con l'art. 1, primo protocollo, allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), cui è stata data esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), nella interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, così violando l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al quale la disposizione convenzionale opererebbe come norma interposta.

Inoltre, sarebbe violato l'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto, benché il legislatore non sia tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, valido in ogni fattispecie espropriativa, o ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario, l'indennità non può mai essere simbolica o irrisoria, ma deve rappresentare un "serio ristoro". Per realizzare tale risultato si dovrebbe fare riferimento «al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso», secondo il principio affermato da questa Corte con la sentenza n. 5 del 1980 e ribadito con la sentenza n. 348 del 2007, in relazione ai terreni edificabili, ma applicabile, ad avviso delle rimettenti, anche con riguardo ai terreni agricoli e a quelli non edificabili.

Infine, sarebbe configurabile anche violazione dell'art. 3 Cost., perché il criterio dettato per i suoli agricoli e per quelli non edificabili creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i proprietari di questi ultimi e i proprietari di suoli edificabili, per i quali l'indennizzo va commisurato al valore di mercato (o venale) dell'area oggetto dell'ablazione.

2. — I tre giudizi di legittimità costituzionale, per l'identità dell'oggetto e dei parametri evocati, vanno riuniti e decisi con la medesima sentenza.

3. — L'ordinanza della Corte di appello di Lecce censura (tra l'altro) l'art. 5-*bis*, comma 3, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992.

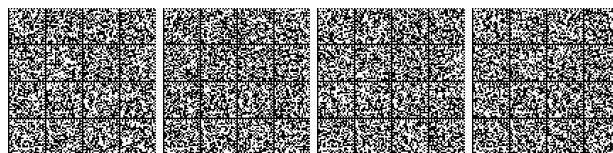
Detta norma dispone che «Per la valutazione della edificabilità delle aree, si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio».

Come il dettato normativo rivela, si tratta di disposizione diretta ad individuare i criteri per la valutazione di edificabilità delle aree. Nel caso di specie, è pacifico, ed emerge dall'ordinanza di rimessione, che il suolo *de quo*, oggetto di cessione volontaria con acconto e riserva di conguaglio, è stato dichiarato non edificatorio dalla Corte di appello di Lecce con sentenza non definitiva n. 611 del 2010. Pertanto la Corte rimettente non deve fare applicazione della norma suddetta, in ordine alla quale, del resto, non si rinviene nell'ordinanza una specifica motivazione diretta a spiegare le ragioni della sua evocazione.

Ne deriva che la questione, sollevata con riferimento al citato art. 5-*bis*, comma 3, deve essere dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza.

4. — Ai fini dell'identificazione del *thema decidendum*, con riguardo alle norme censurate e ai parametri invocati, si deve osservare che le due ordinanze della Corte di appello di Napoli, nei rispettivi dispositivi, censurano (tra l'altro) l'art. 16, commi quarto e quinto, della legge n. 865 del 1971, come sostituiti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977. Peraltro, come emerge in modo chiaro dalle motivazioni delle ordinanze, le disposizioni impugnate sono quelle dettate dall'art. 16, commi quinto e sesto, il cui tenore è anche trascritto nelle ordinanze medesime, sicché nessun dubbio può nutrirsi circa l'oggetto delle questioni, in forza del noto criterio secondo cui il dispositivo va interpretato in riferimento alla motivazione (sentenza n. 236 del 2009).

A sua volta, l'ordinanza della Corte di appello di Lecce nel dispositivo solleva la questione di legittimità costituzionale con riferimento al citato art. 5-*bis*, comma 4, e all'art. 40, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, senza menzionare la legge n. 865 del 1971, al cui titolo II il medesimo art. 5-*bis* rinvia. Nella motivazione, però, sono richiamati



gli artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni, «che devolvono alla Commissione provinciale l'individuazione del valore agricolo medio», mentre le argomentazioni svolte rendono palese che oggetto delle censure è, per l'appunto, il criterio del valore agricolo medio, o «valore agrario», «previsto di fatto in via automatica e, come tale, non influenzabile da quello venale». Anche in tal caso, dunque, in base allo stesso principio dianzi indicato, l'oggetto della questione è agevolmente identificabile.

5. — Le ordinanze di rimessione (a parte l'accenno contenuto in quella della Corte di appello di Lecce) non coinvolgono nello scrutinio di legittimità costituzionale l'art. 15 legge n. 865 del 1971, nel testo sostituito dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, concernente la determinazione dell'indennità di espropriazione non accettata nel termine di cui all'art. 12, primo comma, della medesima legge n. 865 del 1971. Ai sensi di tale disposizione, su richiesta del presidente della giunta regionale, la commissione competente per territorio di cui al successivo art. 16 determina l'indennità, sulla base del valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola. Il dettato letterale della norma, dunque, non richiama il valore agricolo medio. Tuttavia la giurisprudenza della Corte di cassazione, con indirizzo ormai configurabile come diritto vivente, ha ripetutamente affermato che gli artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971 (nel testo sostituito dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977) vanno letti in collegamento l'uno con l'altro, sicché il valore agricolo menzionato nell'art. 15, primo comma, secondo periodo, è per l'appunto il valore agricolo medio contemplato dal combinato disposto delle due norme (*ex multis*: Cass., sentenza n. 17679 del 2010; Cass., Sezioni Unite Civili, sent. n. 22753 del 2009; Cass., sent. n. 17394 del 2009; Cass., sent. n. 8243 del 2006).

Del resto, anche le ordinanze di rimessione trattano unitariamente i suoli agricoli e quelli non edificabili, sicché lo scrutinio di legittimità costituzionale deve essere esteso anche al citato art. 15, primo comma, secondo periodo, unico essendo per i detti suoli il criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione.

6. — Nel merito, le questioni sono fondate.

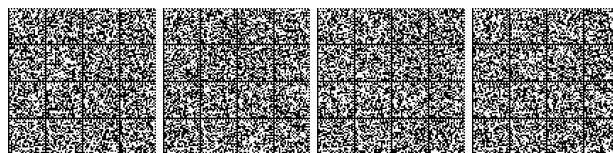
6.1. — In premessa, si deve ricordare che, ai sensi dell'art. 57 del d.P.R. n. 327 del 2001 «Le disposizioni del presente testo unico non si applicano ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza. In tal caso continuano ad applicarsi tutte le normative vigenti a tale data» (fissata al 30 giugno 2003: art. 59 del citato d.P.R.). Nelle controversie a quibus, come si evince dalle date dei decreti di esproprio e (quanto all'ordinanza della Corte di appello di Lecce) dalla data di stipula dell'atto di cessione volontaria con riserva di conguaglio, le suddette dichiarazioni erano intervenute in epoca molto risalente, sicché trova applicazione la normativa censurata, non già l'art. 40, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, evocato dalla Corte di appello di Lecce, norma della quale detta Corte non deve fare applicazione.

6.2. — La normativa censurata è dettata dall'art. 5-bis, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992 che, per la determinazione dell'indennità di espropriazione relativa alle aree agricole ed a quelle non suscettibili di classificazione edificatoria, rinvia alle norme di cui al titolo secondo della legge n. 865 del 1971, successive modificazioni e integrazioni. In particolare, il rinvio è all'art. 16, commi quinto e sesto, di detta legge, come sostituiti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977.

La norma, per la parte oggetto di censura, stabilisce che l'indennità di espropriazione, per le aree esterne ai centri edificati di cui all'art. 18, è commisurata al valore agricolo medio annualmente calcolato da apposite commissioni provinciali, valore corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare (comma quinto); ed aggiunge che, nelle aree comprese nei centri edificati, l'indennità è commisurata al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria in cui ricade l'area da espropriare, coprono una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata della regione agraria stessa (comma sesto).

Tale disciplina, ad avviso delle rimettenti, si porrebbe in contrasto con l'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti, CEDU), nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e quindi violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

6.3. — In via preliminare, si deve ricordare che questa Corte, con le sentenze n. 348 e 349 del 2007, ha chiarito i rapporti tra il citato art. 117, primo comma, Cost. e le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte europea. I principi metodologici illustrati nelle menzionate sentenze devono ritenersi in questa sede richiamati. Alla luce di essi, si deve, dunque, verificare: *a*) se vi sia contrasto, non suscettibile di essere risolto in via interpretativa, tra la disciplina censurata e le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo ed assunte quali fonti integratrici dell'indicato parametro costituzionale; *b*) se le norme della CEDU, invocate come integrazione del parametro (cosiddette norme interposte), nell'interpretazione ad esse data dalla medesima Corte, siano compatibili con l'ordinamento costituzionale italiano (sentenza n. 348 del 2007 citate).



Orbene, la Corte europea, con decisione della Grande Camera in data 29 marzo 2006, ha preso le mosse dal dettato dell'art. 1 del protocollo n. 1, secondo cui: «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali di diritto internazionale. Le precedenti disposizioni non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi oppure di ammende»

Ha poi stabilito (tra gli altri) i seguenti principi: *a)* le tre norme di cui si compone l'art. 1 del protocollo n. 1 sono tra loro collegate, sicché la seconda e la terza, relative a particolari casi di ingerenza nel diritto al rispetto dei beni, devono essere interpretate alla luce del principio contenuto nella prima norma (punto 75); *b)* l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve contemperare un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (punto 93); *c)* nello stabilire se sia soddisfatto tale requisito, la Corte riconosce che lo Stato gode di un ampio margine di discrezionalità, sia nello scegliere i mezzi di attuazione sia nell'accertare se le conseguenze derivanti dall'attuazione siano giustificate, nell'interesse generale, per il conseguimento delle finalità della legge che sta alla base dell'espropriazione (punto 94); *d)* la Corte, comunque, non può rinunciare al suo potere di riesame e deve determinare se sia stato mantenuto il necessario equilibrio in modo conforme al diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni (punto 94); *e)* come la Corte ha già dichiarato, il prendere dei beni senza il pagamento di una somma in ragionevole rapporto con il loro valore, di norma costituisce un'ingerenza sproporzionata e la totale mancanza d'indennizzo può essere considerata giustificabile, ai sensi dell'art. 1 del protocollo n. 1, soltanto in circostanze eccezionali, ancorché non sempre sia garantita dalla CEDU una riparazione integrale (punto 95); *f)* in caso di "espropriazione isolata", pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il bene (punto 96); *g)* obiettivi legittimi di pubblica utilità, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o da misure tendenti a conseguire una maggiore giustizia sociale, potrebbero giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato (punto 97). I principi, stabiliti dalla Corte di Strasburgo con la menzionata decisione, hanno poi trovato conferma nella giurisprudenza successiva di detta Corte, che ad essa si è richiamata (tra le più recenti: sentenza del 19 gennaio 2010, in causa Zuccalà contro Italia; sentenza dell'8 dicembre 2009, in causa Vacca contro Italia; sentenza della Grande Camera del 1º aprile 2008, in causa Gigli Costruzioni s.r.l. contro Italia).

6.4. — Nella giurisprudenza di questa Corte è costante l'affermazione che l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro (*ex multis*: sentenze n. 173 del 1991; sentenza n. 1022 del 1988; sentenza n. 355 del 1985; sentenza n. 223 del 1983; sentenza n. 5 del 1980). Quest'ultima pronuncia ha chiarito che, per raggiungere tale finalità, «occorre fare riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene».

Ad analoghe conclusioni è giunta la già citata sentenza n. 348 del 2007, la quale ha ribadito che «deve essere esclusa una valutazione del tutto astratta, in quanto sganciata dalle caratteristiche essenziali del bene ablatο» (principio già affermato dalla sentenza n. 355 del 1985).

Si deve rilevare, a questo punto, che le suddette statuizioni riguardano suoli edificabili. Ciò non significa, tuttavia, che esse non siano applicabili anche ai suoli agricoli ed a quelli non suscettibili di classificazione edificatoria.

Invero, l'art. 1 del primo protocollo della CEDU, nelle sue proposizioni, si riferisce con previsione chiaramente generale ai beni, senza operare distinzioni in ragione della *qualitas rei*. E non a caso la Corte europea ha posto in risalto proprio tale previsione generale, stabilendo che alla luce di essa (prima proposizione) vanno interpretati i disposti della seconda e della terza (sentenza Scordino contro Italia, punto 78). Del resto, non è ravvisabile alcun motivo idoneo a giustificare, sotto il profilo qui in esame, un trattamento differenziato, in presenza di un evento espropriativo, tra i suoli di cui si tratta (edificabili, da un lato, agricoli o non suscettibili di classificazione edificatoria, dall'altro). Come la sentenza n. 348 del 2007 ha posto in luce, «sia la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sia quella della Corte europea concordano nel ritenere che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablatο». E tale punto di riferimento non può variare secondo la natura del bene, perché in tal modo verrebbe meno l'ancoraggio al dato della realtà postulato come necessario per pervenire alla determinazione di una giusta indennità.



Con ciò non si vuol negare che le aree edificabili e quelle agricole o non edificabili abbiano carattere non omogeneo. Si vuole dire che, pure in presenza di tale carattere, anche per i suoli agricoli o non edificabili sussiste l'esigenza che l'indennità si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene».

In senso contrario non varrebbe richiamare la sentenza di questa Corte n. 261 del 1997, con la quale fu dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa censurata, in riferimento agli artt. 3 e 24 e 42, terzo comma, Cost.

Infatti, quella pronuncia è anteriore alla riforma attuata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sicché nella fattispecie in essa trattata non poteva essere evocato come parametro costituzionale il nuovo testo dell'art. 117, primo comma Cost., attualmente vigente.

7. — Alla luce di detto parametro, in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dell'art. 42, terzo comma, Cost., si deve ora verificare il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione contemplato dalla normativa censurata, la quale prevede che, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, la detta indennità sia commisurata al valore agricolo medio del terreno, secondo la disciplina dettata dall'art. 16 della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni. Tale valore è determinato ogni anno, entro il 31 gennaio, nell'ambito delle singole regioni agrarie, dalle apposite commissioni provinciali, con le modalità di cui alla norma da ultimo citata (dianzi richiamate).

Orbene, il valore tabellare così calcolato prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. Restano così trascurate le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), la maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto che elude il «ragionevole legame» con il valore di mercato, «prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il «serio ristoro» richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte» (sentenza n. 348 del 2007, citata, punto 5.7 del Considerato in diritto).

E' vero che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablati e che non sempre è garantita dalla CEDU una riparazione integrale, come la stessa Corte di Strasburgo ha affermato, sia pure aggiungendo che in caso di «espropriazione isolata», pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene. Tuttavia, proprio l'esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell'indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest'ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore (sentenza n. 1165 del 1988), in guisa da garantire il «giusto equilibrio» tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

Sulla base delle esposte considerazioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della normativa censurata, perché in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l'art. 42, terzo comma, Cost.

Gli ulteriori profili dedotti in riferimento all'art. 3 Cost. restano assorbiti.

8. — Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 40, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 327 del 2001, recante la nuova normativa in materia di espropriazione. Detta norma, che apre la sezione dedicata alla determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile, adotta per tale determinazione, con riguardo ai commi indicati, il criterio del valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell'area da espropriare e, quindi, contiene una disciplina che riproduce quella dichiarata in contrasto con la Costituzione dalla presente sentenza.

La Corte non ritiene di estendere tale declaratoria anche al comma 1 del citato art. 40. Detto comma concerne l'esproprio di un'area non edificabile ma coltivata (il caso di area non coltivata è previsto dal comma 2), e stabilisce che l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola.

La mancata previsione del valore agricolo medio e il riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo consentono una interpretazione della norma costituzionalmente orientata, peraltro demandata ai giudici ordinari.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, in combinato disposto con gli articoli 15, primo comma, secondo periodo, e 16, commi quinto e sesto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche e integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'articolo 40, commi 2 e 3, decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 3, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione, dalla Corte di appello di Lecce con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0391

N. 182

Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Riduzione dei costi di funzionamento della Regione in applicazione della disciplina statale di contenimento della spesa per gli apparati amministrativi - Determinazione, ad opera della Giunta regionale, dell'ammontare complessivo della riduzione, e possibilità di modulare le percentuali di risparmio in misura diversa rispetto a quanto disposto dalla normativa nazionale - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la disciplina statale di principio in materia di "coordinamento della finanza pubblica" - Erroneo presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.



Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Misure di contenimento della spesa delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale - Determinazione del tetto di spesa per il personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale per l'anno 2011 con riferimento alla spesa dell'anno 2006, anziché con riferimento alla spesa dell'anno 2004 come previsto dalla normativa nazionale - Violazione della disciplina statale di principio in materia di "coordinamento della finanza pubblica" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65, art. 12, comma 2, lett. *b*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 71.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Ricorso del Governo - Istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impugnate - Assorbimento della richiesta per intervenuta pronuncia nel merito.

- Legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65, artt. 1, comma 1, e 12, comma 2, lett. *b*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma ; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 71.

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. 1, comma 1, e 12, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 febbraio – 3 marzo 2011, depositato in cancelleria il 1° marzo 2011 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

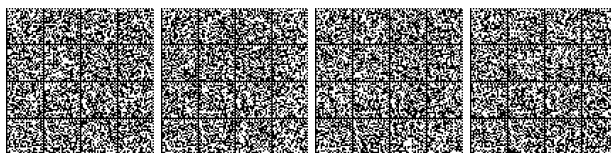
Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

Uditi l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lucia Bora per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 24 febbraio 2011 e depositato il successivo 1° marzo (reg. ric. n. 11 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 12, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 1, comma 1, della legge impugnata stabilisce che «in applicazione della disposizione di cui all'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, la Giunta regionale, sulla base delle spese risultanti dal rendiconto per l'anno 2009, determina con proprio atto l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento indicate dal citato articolo 6. Tale ammontare è assicurato dalla Giunta regionale anche mediante una modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa rispetto a quanto disposto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 78/2010».



A propria volta, l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, al quale la disposizione impugnata si riferisce, prevede la «riduzione dei costi degli apparati amministrativi», operando su numerose voci di spesa della pubblica amministrazione, anche per mezzo di decurtazioni indicate in percentuale.

A parere del ricorrente, la disposizione impugnata, nel consentire alla Giunta regionale di modificare tali percentuali «definite e puntuali», si pone in contrasto con la normativa statale interposta, espressiva di un principio di coordinamento della finanza pubblica, e viola, di conseguenza, l'art. 117, terzo comma, Cost.

La seconda disposizione impugnata, ossia l'art. 12, comma 2, lettera *b*), della legge in questione, stabilisce che per l'anno 2011 gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale procedono «all'adozione di misure per il contenimento della spesa per il personale idonee a garantire che la spesa stessa non superi il corrispondente ammontare dell'anno 2006, comprensivo dei costi contrattuali di competenza 2006, anche se erogati negli anni successivi, diminuito dell'1,4 per cento. A tal fine si considera anche la spesa per il personale con rapporto di lavoro a termine. Dalla spesa 2006 sono esclusi gli oneri per arretrati relativi ad anni precedenti, a seguito del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e dalla spesa 2011 gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali intervenuti successivamente al 2006».

Il ricorrente ritiene tale previsione in contrasto con l'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), secondo cui l'anno di riferimento, ai fini della determinazione del livello di spesa, è il 2004, anziché il 2006: anche in questo caso il legislatore regionale avrebbe violato un principio di coordinamento della finanza pubblica.

Il pregiudizio che le norme censurate avrebbero prodotto a carico delle «finanze pubbliche» giustificherebbe, secondo l'Avvocatura, la sospensione della legge impugnata, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

2. – Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

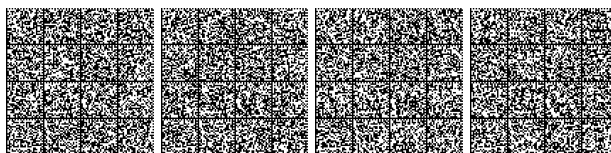
La Regione Osserva che con l'art. 1, comma 1, impugnato viene rispettato l'«ammontare complessivo delle riduzioni disposte dalla norma statale» (art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010), ma si riserva alla Giunta il potere di ripartire i tagli apportati alle specifiche voci di spesa, anche secondo percentuali di volta in volta diverse rispetto a quelle indicate dalla norma interposta.

Difatti, prosegue la Regione, la disposizione statale evocata dal ricorrente non potrebbe in nessun caso ritenersi espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, tale da imporsi all'autonomia regionale, ove si dovesse intendere che le percentuali ivi indicate siano rigide e immodificabili da parte del legislatore regionale. Si tratterebbe, infatti, di un'incisione su minute e dettagliate voci di spesa, tale da ledere l'autonomia finanziaria della Regione, secondo quanto avrebbe ripetutamente affermato la stessa giurisprudenza costituzionale.

Questo rilievo troverebbe conferma nello stesso art. 6, comma 20, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo cui «le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».

Quanto, poi, all'art. 12, comma 2, lettera *b*), l'altra disposizione impugnata, la Regione Toscana ritiene che anche con riguardo alla spesa per il personale del settore sanitario il legislatore statale non possa imporre in modo rigido un tetto a una singola voce del bilancio, dovendosi limitare a prescrivere il perseguimento dell'«equilibrio economico-finanziario» complessivo.

Ciò troverebbe avallo nell'art. 2, comma 73, della legge n. 191 del 2009, secondo cui, in sede di verifica dell'Osservanza degli adempimenti cui è vincolata per il contenimento della spesa sanitaria, la Regione è considerata adempiente, ove, pur in caso di mancato raggiungimento degli specifici obiettivi, abbia comunque assicurato il predetto equilibrio. In tale contesto, la disposizione impugnata, relativa al 2011, avrebbe ben potuto assumere come anno di riferimento per la determinazione della spesa il 2006, anziché il 2004, confermando in tal modo una scelta già compiuta dalla legge regionale 1 agosto 2006, n. 42 (Misure di razionalizzazione della spesa delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale), con riferimento al triennio 2007-2009. Rispetto a quest'ultimo triennio, infatti, la riduzione della spesa è stata aumentata dall'1% all'1,4%, assicurando in tal modo, secondo la difesa regionale, l'equilibrio economico complessivo.



Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 12, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente ritiene che tali disposizioni ledano la competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali della materia a riparto concorrente "coordinamento della finanza pubblica", ponendosi in contrasto con due norme specificamente adottate nell'esercizio di essa.

In particolare, l'art. 1, comma 1, nel consentire alla Giunta regionale di determinare l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento, rispetto al livello raggiunto nel 2009, contrasterebbe con l'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122. Questo articolo, al fine di ridurre il costo degli apparati amministrativi, ha prescritto un taglio, secondo percentuali prestabilite, di numerose voci di spesa proprie delle amministrazioni statali, stabilendo altresì, al comma 20, che le singole disposizioni con cui tali tagli sono stati indicati nel corpo dello stesso art. 6 costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica per Regioni, Province autonome ed enti del Servizio sanitario nazionale.

La norma regionale censurata, pur nel dichiarato intento di dare attuazione all'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, consentirebbe alla Giunta una «modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa» rispetto a quella rigidamente determinata dalla disposizione statale, con ciò, a parere dell'Avvocatura, contravvenendovi.

Il ricorrente muove, infatti, dal presupposto interpretativo secondo cui l'art. 6 pretende di trovare applicazione integrale nei confronti delle Regioni, le quali sarebbero perciò obbligate a operare una contrazione di singole e minute voci di spesa, proprio nella misura prescritta per le amministrazioni dello Stato.

In particolare, con riguardo alle sole spese concernenti il funzionamento della Giunta (le uniche ad essere disciplinate dalla norma impugnata, tra le molte previste dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010), si sarebbe trattato di ridurre del 10%, rispetto al 2010, indennità, compensi, gettoni, retribuzioni ed altre utilità corrisposte ai componenti di organi (art. 6, comma 3); di contenere entro il 20% del tetto raggiunto nel 2009 sia le spese per studi ed incarichi di consulenza (art. 6, comma 7), sia le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (art. 6, comma 8); di rinunciare integralmente alle spese per sponsorizzazioni (art. 6, comma 9); di ridurre al 50% del 2009 le spese sia per missioni (art. 6, comma 12), sia per la formazione (art. 6, comma 13); di restringere all'80% del 2009 le spese per la gestione delle autovetture, compresi i buoni taxi (art. 6, comma 14).

Secondo la Regione, invece, la disposizione in questione non potrebbe in nessun caso ritenersi espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, tale da imporsi all'autonomia regionale, ove si dovesse intendere che le percentuali ivi indicate siano rigide e immodificabili da parte del legislatore regionale. Si tratterebbe, infatti, di un'incisione su minute e dettagliate voci di spesa, tale da ledere l'autonomia finanziaria della Regione, secondo quanto avrebbe ripetutamente affermato la stessa giurisprudenza costituzionale.

E' solo nel suo insieme che l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 potrebbe eventualmente considerarsi espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, e sotto questo aspetto nessuna violazione sarebbe configurabile dal momento che «la Regione Toscana ha previsto di attenersi all'ammontare complessivo delle riduzioni disposte dalla norma statale, con la facoltà di ripartire la riduzione complessiva in autonomia, e dunque in modo anche diverso da quanto disposto a livello nazionale».

1.2. – La questione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore statale, con una "disciplina di principio", può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004; si veda anche la sentenza n. 417 del 2005). Questi vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo – "in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale" – la crescita della spesa corrente». In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005).



Poste tali premesse, è da aggiungere che interventi analoghi per i contenuti a quelli operati dalle diverse disposizioni dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, disposti negli anni trascorsi dal legislatore statale, non sono stati in grado di superare il vaglio di legittimità costituzionale, data l'indebita compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni che con essi veniva realizzata. In particolare, sono state ritenute illegittime, nella parte in cui pretendevano di imporsi al sistema regionale, rigide misure concernenti la spesa per studi, consulenze, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni (sentenza n. 417 del 2005); la spesa per viaggi in aereo (sentenza n. 449 del 2005); i compensi e il numero massimo degli amministratori di società partecipate dalla Regione (sentenza n. 159 del 2008); le spese per autovetture (sentenza n. 297 del 2009).

A fronte di tale consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale, con l'art. 6 citato, ha mostrato di saper superare la tecnica normativa in origine adottata, ai fini del contenimento della spesa pubblica, preferendo agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali, delle quali si è invece dichiarata l'efficacia nei confronti delle Regioni esclusivamente quali principi di coordinamento della finanza pubblica, escludendone l'applicabilità diretta (sentenza n. 289 del 2008).

Va da sé che tale operazione può rispettare il riparto concorrente della potestà legislativa in tema di coordinamento della finanza pubblica, solo a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale. In caso contrario, la disposizione statale non potrà essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), quale che ne sia l'eventuale autoqualificazione operata dal legislatore nazionale (sentenza n. 237 del 2009).

E' da ritenere che il comma 20 del citato art. 6 abbia inteso operare in tal senso, con la previsione che «le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica». Perciò la premessa su cui si fonda integralmente la censura dello Stato avverso l'art. 1, comma 1, della legge impugnata è palesemente erronea, poiché tradisce il senso dell'evocata norma interposta.

L'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, diversamente da quanto postulato dall'Avvocatura dello Stato, non intende imporre alle Regioni l'Osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica in quanto stabilisce, rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che si applicano integralmente allo Stato, mentre vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo come limite complessivo di spesa.

Questa conclusione si fonda sulla possibilità di effettuare una duplice operazione logico-giuridica: in primo luogo, l'art. 6 citato consente un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune; in secondo luogo, siffatto principio è idoneo al compito inverso di dedurre da esso, in modo consequenziale, ma adeguato a preservare la discrezionalità del legislatore regionale, una diversificata normativa di dettaglio. Il comma 20 dell'art. 6, infatti, autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, anzitutto, a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6.

Pertanto, il rigetto della censura discende dal rilievo per il quale la norma impugnata non è contraria a quella interposta assunta nel significato che correttamente la Regione le ha attribuito: l'erroneità del presupposto interpretativo posto a base del ricorso determina l'infondatezza della questione.

2. – L'art. 12, comma 2, lettera b), della legge impugnata dispone che, per l'anno 2011, enti ed aziende del servizio sanitario regionale limitino le spese per il personale all'ammontare sostenuto nel 2006, ridotto dell'1,4%.

Lo Stato reputa tale disposizione in contrasto con l'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), secondo cui tali spese non possono, per il triennio 2010-2012, eccedere il livello raggiunto nel 2004, diminuito anche in tal caso dell'1,4%: posto che tale ultima norma esprimerebbe un principio di coordinamento della finanza pubblica, la disposizione regionale censurata sarebbe illegittima.

2.1. – La questione è fondata.

Anzitutto, va messo in chiaro che la norma regionale oggetto di impugnazione permette un incremento della spesa per il personale sanitario per l'anno 2011, rispetto al livello massimo prescritto dalla norma statale interposta.

Il legislatore toscano, infatti, ha preso in considerazione, quale base di riferimento per contenere la spesa in questione, l'anno 2006, anziché l'anno 2004, indicato dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009. Sennonché tale ultima disposizione si salda senza soluzione di continuità con l'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296



(Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), che aveva previsto analoga misura per il triennio 2007-2009, con l'effetto che la spesa per il personale sanitario dal 2007 al 2012 deve ritenersi agganciata, salvo espresse deroghe legislative, all'ammontare raggiunto nel 2004, diminuito dell'1,4%. È perciò chiaro che, riferendosi invece al 2006, ovvero all'ultimo anno durante il quale si è permessa un'ulteriore lievitazione dei costi, la legge impugnata consente alla Regione una spesa inevitabilmente superiore, e come tale si pone in contrasto con quanto stabilito dalla norma interposta.

Del tutto privo di rilevanza, sul punto, è l'argomento impiegato dalla difesa regionale, secondo cui la norma censurata avrebbe comunque ridotto la capacità di spesa della Regione, rispetto a quanto in precedenza operato da talune delibere di Giunta, con le quali si era imposta la mera riduzione dell'1% rispetto alle uscite del 2006, anziché quella dell'1,4%. È ovvio, infatti, che la vigenza nel passato di un criterio amministrativo, anch'esso in palese conflitto con la legislazione statale, non ne legittima in sé la trasposizione in legge per gli anni a venire, né diviene punto di raffronto per valutare la conformità a Costituzione di tale legge.

Ciò acclarato, si tratta di interrogarsi sulla natura della disposizione interposta: questa Corte le ha già attribuito carattere di principio con la sentenza n. 333 del 2010 e con la sentenza n. 68 del 2011; del resto già la sentenza n. 120 del 2008 aveva concluso nel medesimo modo, con riguardo all'analoga norma recata dall'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006.

E'fuor di dubbio che la spesa per il personale costituisca una delle voci del bilancio regionale, caratterizzata sia dal peso preponderante che vi riveste, sia dalla storica ritrosia delle Regioni a porvi adeguati limiti. Può quindi ritenersi proporzionata la valutazione del legislatore statale, sottesa alla norma interposta, relativa all'inefficacia che eventuali e assai improbabili misure regionali alternative potrebbero sortire, ai fini della riduzione del debito pubblico (sentenza n. 169 del 2007). Questa Corte è giunta alla medesima conclusione anche con riguardo alla sottocategoria delle spese per il personale sanitario (sentenze n. 333 del 2010 e n. 120 del 2008), anch'esse di regola così elevate da non giustificare una prognosi favorevole circa l'introduzione di idonee misure alternative da parte della legge regionale.

Alla luce di simili considerazioni va letto lo stesso art. 2, comma 73, della legge n. 191 del 2009, richiamato dalla difesa regionale, secondo cui «alla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti dalle disposizioni di cui ai commi 71 e 72 per gli anni 2010, 2011 e 2012, si provvede nell'ambito del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005. La regione è giudicata adempiente ove sia accertato l'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti. In caso contrario la regione è considerata adempiente solo ove abbia comunque assicurato l'equilibrio economico».

Secondo la Regione Toscana il riconoscimento del corretto adempimento regionale, anche in caso di deroga ai precetti di cui al precedente comma 71, ove comunque sia stato assicurato l'equilibrio economico, dovrebbe far ritenere che non si renda necessaria la scrupolosa Osservanza del risparmio di spesa indicato con riferimento al personale sanitario, ben potendo l'autonomia regionale trovare soluzioni alternative, ugualmente idonee allo scopo di conseguire l'obiettivo indicato.

Va però Osservato, in senso contrario, che l'ipotesi residuale contemplata dall'ultimo periodo del comma 73 non elide affatto la previsione principale, secondo cui l'adempimento della Regione va misurato con riferimento agli specifici obiettivi recati dal precedente comma 71. Proprio le considerazioni innanzi svolte, con riferimento alla natura sfavorevole della prognosi relativa all'adozione di misure alternative di risparmio, fanno ritenere che l'esigenza di coordinamento della finanza pubblica non possa ritenersi adeguatamente protetta, in assenza di un criterio primario alla luce del quale indirizzare immediatamente, e senza attendere verifiche necessariamente posteriori, la politica di contenimento delle spese. Pertanto l'eventuale raggiungimento dell'equilibrio economico sarà senz'altro di giovamento alla Regione su altri piani, essendo ad esempio manifestamente irragionevole che il legislatore statale pretenda comunque di persistere nell'applicazione di eventuali sanzioni. Ma, in attesa, al termine del triennio, dell'accertamento sul raggiungimento dell'equilibrio economico, deve ritenersi vincolante l'obbligo primario descritto dal comma 71.

A questo punto, resta solo da verificare se l'imposizione di un simile vincolo sia tollerabile, in ragione della funzione compensativa che va attribuita, in tali casi, alla discrezionalità del sistema regionale nell'individuare in concreto i mezzi idonei al raggiungimento dell'obiettivo. Anche su questo piano, l'accertamento è favorevole alla legislazione statale, poiché la norma interposta «non determina gli strumenti e le modalità per il perseguimento del predetto obiettivo, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure necessarie al fine del contenimento della spesa per il personale» (sentenza n. 120 del 2008). Nell'ambito di tale accertamento, si pone l'ulteriore Osservazione, svolta dalla sentenza n. 120 del 2008 con riguardo ad una norma del tutto analoga all'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, secondo cui assume rilievo anche la clausola di salvezza prevista oggi dal successivo comma 73, e appena ricordata. Se,



infatti, va escluso per le ragioni innanzi precisate che nell'immediato le Regioni possano sottrarsi al vincolo descritto dal comma 71, resta parimenti inoppugnabile che, all'esito del triennio durante cui esso transitoriamente opera, le pur sempre possibili manovre regionali alternative si siano davvero rivelate idonee, vincendo la ragionevole presunzione contraria. In tal caso, lo Stato non potrà più pretendere di persistere in eventuali misure sostitutive o sanzionatorie, e dovrà verificare per il futuro la congruità di un vincolo, la cui cogenza si è dimostrata, alla prova dei fatti, basata su un convincimento erroneo.

Allo stato, preso atto della difformità dell'art. 12, comma 2, lettera b), della legge impugnata rispetto all'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, e accertata la natura di principio rivestita da tale ultima disposizione, la questione deve ritenersi fondata.

2.2. – L'istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impugnate, formulata nel ricorso, rimane assorbita (da ultimo, sentenze n. 326 e n. 16 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 65 del 2010, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: LATTANZI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0392

N. 183

Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Circostanze attenuanti generiche - Imputato, recidivo reiterato ex art. 99, quarto comma, cod. pen., chiamato a rispondere di taluno dei delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen. per il quale sia prevista una pena non inferiore nel minimo a cinque anni - Impossibilità per il giudice di tenere conto, ai fini del riconoscimento delle suddette attenuanti, della condotta del reo susseguente al reato - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- Cod. pen., art. 62-bis, secondo comma, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.



Reati e pene - Circostanze attenuanti generiche - Imputato, recidivo reiterato ex art. 99, quarto comma, cod. pen., chiamato a rispondere di taluno dei delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen. per il quale sia prevista una pena non inferiore nel minimo a cinque anni - Impossibilità per il giudice di tenere conto, ai fini del riconoscimento delle suddette attenuanti, della condotta del reo susseguente al reato - Violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Cod. pen., art. 62-*bis*, secondo comma, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

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 dell'art. 62-*bis*, secondo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Perugia nel procedimento penale a carico di M.S.R. con ordinanza del 28 aprile 2009, iscritta al n. 174 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1. – Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Perugia, con ordinanza del 28 aprile 2009, pervenuta a questa Corte il 24 dicembre 2009 (r.o. n. 174 del 2010), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-*bis*, secondo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), «nella parte in cui, nel caso di recidivo reiterato ex art. 99, quarto comma, cod. pen., chiamato a rispondere di taluno dei delitti di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., per il quale sia prevista una pena non inferiore nel minimo a cinque anni, non consente di fondare sui parametri di cui al secondo comma dell'art. 133 cod. pen., in particolare sul comportamento susseguente al reato, la concessione dell'attenuante di cui all'art. 62-*bis*, primo comma, cod. pen.».

Come ricorda il giudice *a quo*, in un giudizio abbreviato nei confronti, tra gli altri, di M. S. R., imputato di numerosi reati (omicidio premeditato, soppressione di cadavere aggravata, rapina aggravata, detenzione e porto illegale di armi, anche con matricola abrasa, ricettazione, incendio doloso, tentato incendio doloso, contraffazione di documenti e costituzione di associazione per delinquere armata), commessi tra l'agosto del 2007 e l'aprile del 2008, il pubblico ministero aveva chiesto l'applicazione a M. S. R. delle attenuanti generiche, in considerazione della collaborazione



fornita nel corso delle indagini, e aveva eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 62-bis, secondo comma, cod. pen. per violazione degli artt. 27 e 3 Cost.

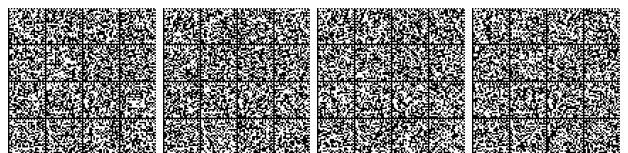
Il rimettente rileva che effettivamente le attenuanti generiche non potrebbero essere applicate perché l'imputato, «recidivo reiterato», deve tra l'altro rispondere di uno dei delitti (quello di cui agli artt. 575 e 577 cod. pen.) previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., puniti con pena non inferiore nel minimo a cinque anni, per i quali le attenuanti generiche possono essere fondate solo sui parametri di cui all'art. 133, primo comma, numeri 1) e 2), cod. pen., e non anche su quelli di cui al secondo comma dello stesso art. 133, comprendente tra l'altro la condotta susseguente al reato, nel cui ambito può farsi rientrare (ove non specificamente prevista come causa di attenuazione di pena) la collaborazione prestata in fase di indagini.

La disciplina prevista dall'art. 62-bis, secondo comma, cod. pen. sembra al rimettente in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., in quanto, in primo luogo, tanto il legislatore, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità di cui dispone nella configurazione dei reati e delle circostanze aggravanti o attenuanti e nella previsione dei limiti edittali, quanto il giudice, che deve procedere alla determinazione della pena da irrogare in concreto entro i limiti stabiliti e nell'esercizio del suo potere discrezionale, «non possono prescindere dalla considerazione delle finalità della pena, in primis dalla necessaria destinazione della sanzione penale alla rieducazione del condannato». Muovendo dall'analisi della sentenza n. 313 del 1990, il giudice *a quo* richiama l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui la finalità rieducativa rileva sia nella fase dell'esecuzione penale, sia in quella della sua previsione e della sua irrogazione, dovendosi ritenere che il terzo comma dell'art. 27 Cost. vincoli sia il legislatore, sia il giudice della cognizione, prima che il giudice della sorveglianza; d'altra parte – soggiunge il rimettente – sul piano della disciplina positiva, si era significativamente stabilito che la finalità risocializzante dovesse essere tenuta presente dal giudice già in sede di sostituzione della pena detentiva, agli effetti degli artt. 53 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, segno evidente di «una diretta influenza, per così dire ontologica, della rieducazione e della risocializzazione».

In secondo luogo, nella prospettazione del rimettente, viene in rilievo la giurisprudenza costituzionale sulla legittimità delle pene fisse (sentenze n. 50 del 1980 e n. 299 del 1992), secondo cui «l'individualizzazione della pena, in modo da tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, si pone come naturale attuazione e sviluppo dei principi costituzionali tanto di ordine generale (principio di uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale, tanto più che lo stesso principio di legalità della pena ex art. 25, secondo comma, Cost. si inserisce in un sistema, in cui si esige la differenziazione più che l'uniformità. In tale quadro, si è osservato che ha un ruolo centrale la discrezionalità giudiziale, nell'ambito dei criteri segnati dalla legge». Secondo il giudice *a quo*, in forza dell'orientamento della Corte costituzionale, l'adeguamento della pena ai casi concreti contribuirebbe a rendere il più possibile personale la responsabilità penale e ad assicurare la sua finalizzazione rieducativa; sarebbe così perseguita anche l'uguaglianza di fronte alla pena, intesa come proporzione della stessa rispetto alle responsabilità personali e alle esigenze di risposta che ne conseguono.

La possibilità di applicare le attenuanti generiche rappresenterebbe lo strumento tradizionalmente più duttile, per consentire al giudice di adeguare la pena alle peculiarità del caso concreto, al di sotto dei limiti edittali. Il giudice, infatti, può prendere in considerazione circostanze diverse da quelle tipizzate, qualora le ritenga tali da giustificare una diminuzione della pena e a tal fine deve avere riguardo, in linea di massima, ai parametri indicati dall'art. 133 cod. pen., come ritiene, sia pure sulla base di pronunce divergenti su alcuni aspetti, la giurisprudenza della Corte di cassazione. L'art. 133 cod. pen., rimarca il giudice *a quo*, «delimita l'ambito della discrezionalità del giudice, ancorandola alla valutazione della gravità del reato e della capacità a delinquere del reo, l'una e l'altra desumibili dalla valutazione sintetica dei parametri all'uopo individuati». In questa prospettiva si comprende come la concessione o meno delle attenuanti generiche debba basarsi su una valutazione globale della gravità del fatto e della capacità a delinquere, se del caso lumeggiata da un elemento che in concreto assume carattere prevalente, sia pure ai fini del diniego dell'applicazione.

In questo quadro si colloca la disposizione del secondo comma dell'art. 62-bis cod. pen., come sostituito dalla legge n. 251 del 2005: ricorrendo l'ipotesi della recidiva reiterata in relazione a taluno dei delitti indicati, sarebbe stata introdotta, secondo il rimettente, una sorta di presunzione di preponderanza del parametro negativo costituito dai precedenti dell'imputato, presunzione che può essere vinta solo dal riferimento alla natura, alla specie, ai mezzi, all'oggetto, al tempo, al luogo e ad ogni altra modalità dell'azione, ovvero dal riferimento alla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato. Secondo il rimettente questa disciplina tradisce la *ratio* complessiva della norma dettata dal primo comma dell'art. 62-bis cod. pen. e, soprattutto, il senso del riferimento all'art. 133 cod. pen., che implica una valutazione discrezionale dei parametri delineati, in modo da adeguare al caso concreto il giudizio sulla gravità del reato e sulla capacità a delinquere del reo: la rigida preclusione introdotta dalla novella del 2005 «espropria il giudice del potere di valutare adeguatamente le peculiarità del caso concreto e pervenire così alla definizione del trat-



tamento sanzionatorio più conforme alle esigenze di risocializzazione e di rieducazione del reo (il che, come nel caso di specie, finisce per dare luogo alla predeterminazione della pena *ex lege*, in assenza di altre ragioni di attenuazione)».

Nell'argomentare del rimettente, la considerazione assumerebbe particolare rilievo quando, rispetto al disvalore astrattamente desumibile dal parametro costituito dai precedenti penali dell'imputato, incidente sulla capacità a delinquere, possono individuarsi altri parametri anch'essi rilevanti ai fini della valutazione di tale capacità, che risultano in concreto idonei a contrastare la valenza negativa di quei precedenti: è il caso dell'imputato che abbia tenuto una condotta susseguente al reato particolarmente significativa, tale da far presumere che egli abbia intrapreso un percorso di riconsiderazione della condotta anteatta e da far apparire poco significativo il dato personologico relativo alle precedenti condanne. Basata solo su esigenze di difesa sociale, la presunzione risulterebbe così in contrasto con il principio di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., perché «irrigidisce il trattamento sanzionatorio, fino ad allontanarlo dal concreto perseguimento delle esigenze di risocializzazione e di rieducazione, che postulano (non solo l'esecuzione, ma anche) l'irrogazione di una pena adeguata al loro soddisfacimento. In altre parole sembra incongruo privilegiare in astratto solo uno dei parametri valutativi della capacità a delinquere, disconoscendo a priori la possibilità di individuare parametri ugualmente o maggiormente idonei a lumeggiare quella capacità ed a fondare una diminuzione di pena, in termini conformi al dettato costituzionale».

L'assunto, secondo il giudice *a quo*, sembrerebbe tanto più fondato se confrontato con l'irrazionalità della scelta, operata dal legislatore, di attribuire rilievo alla recidiva reiterata solo nel caso dei reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. per i quali sia prevista una pena non inferiore nel minimo a cinque anni. Invero, «il significato personologico di un elemento di valutazione non può essere diverso a seconda del tipo di delitti e men che mai a seconda del minimo della pena edittale per essi prevista», registrandosi, peraltro, la non corrispondenza tra la previsione dettata dal quinto comma dell'art. 99 cod. pen. e quella di cui al secondo comma dell'art. 62-bis cod. pen.: la prima, infatti, stabilisce l'obbligatorietà dell'applicazione della recidiva nel caso di reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., laddove la seconda aggiunge l'ulteriore parametro della pena non inferiore a cinque anni. La disciplina, secondo il rimettente, «disvela in realtà il preponderante rilievo attribuito alle ragioni di difesa sociale e di prevenzione generale, chiaramente espresse attraverso il riferimento a quei parametri aggiuntivi, ma risulta in concreto irrazionale».

Infatti, in primo luogo «si determina un'incongrua commistione tra parametri personologici e profili afferenti alla gravità del fatto, attribuendosi rilievo decisivo ai primi in quanto associati ai secondi, sulla base di valutazioni predeterminate e astratte, senza considerare che il profilo afferente alla personalità del reo non può che concorrere alla formulazione di un giudizio sintetico sulla concreta capacità a delinquere, solo all'interno di tale valutazione potendo trovare l'eventuale contemperamento». Inoltre, si prevede un trattamento ingiustificatamente diverso di situazioni che, rispetto all'applicazione delle attenuanti generiche e alla rilevanza della recidiva reiterata, sono in realtà identiche: al riguardo l'ordinanza di remissione fa riferimento, per un verso, ai reati parimenti compresi tra quelli di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. e con pena identica nel massimo ma non nel minimo, come l'estorsione aggravata e la rapina aggravata, rispetto ai quali l'art. 62-bis, secondo comma, cod. pen. finisce per incidere in modo del tutto diverso, e, per altro verso, a reati pur rilevanti, come l'estorsione non aggravata, che hanno una pena non inferiore nel minimo a cinque anni, per i quali tuttavia la recidiva reiterata non impedisce l'applicazione delle attenuanti generiche sulla base dei parametri di cui all'art. 133, secondo comma, cod. pen.

La preclusione delle attenuanti generiche, dunque, «viene fatta discendere da una circostanza inerente alla persona del colpevole associata ad un coacervo disomogeneo di titoli di reati, delineati dall'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., ulteriormente qualificato dal minimo della pena edittale, peraltro non sempre indicativo neppure della gravità del reato (la rapina aggravata con pena massima di anni venti infatti finisce per essere trattata come l'estorsione non aggravata con pena massima di anni dieci, senza alcuna razionalità delle scelte neppure in termini di prevenzione generale). Correlativamente si produce l'anomalo effetto di condurre all'irrogazione di pene identiche in presenza di situazioni che possono considerarsi assolutamente diverse».

Secondo il giudice *a quo* si allargherebbe a dismisura e ingiustificatamente la distanza tra il regime di favore dettato da norme speciali, come ad esempio quella di cui all'art. 8 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e la disciplina ordinaria relativa ai reati che non riguardano la criminalità mafiosa: nel primo caso non vi sono preclusioni di sorta pur a fronte di una storia criminale cospicua, mentre nel secondo, in presenza delle altre condizioni indicate, neppure un'eccezionale collaborazione potrebbe trovare il riscontro di una circostanza attenuante, recando altresì pregiudizio all'attività di accertamento e repressione dei reati, che non potrebbe giovare di collaborazioni meritevoli di un riconoscimento premiale.

Quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* sottolinea come, su richiesta del pubblico ministero, egli debba entrare nel merito dell'applicabilità all'imputato M. S. R. delle attenuanti generiche sulla base di una condotta



successiva al reato (mentre è ritenuta irrilevante la diversa questione della preclusione ex art. 69, quarto comma, cod. pen., del giudizio di prevalenza, a fronte della qualità di «recidivo reiterato»); l'imputato, infatti, ha ammesso gli addebiti e comunque quelli principali, costituiti dall'omicidio e dall'occultamento del cadavere e, nel corso delle indagini, ha tenuto una condotta largamente collaborativa. In tal modo, secondo il rimettente, l'imputato ha «palesato un contegno di inequivoca discontinuità con il suo passato e di rivisitazione della travagliata condotta anteatta. Va in effetti osservato che il M. risulta condannato per plurimi e gravi reati, peraltro commessi tutti in epoca assai remota. Tra detti reati figura anche quello di omicidio, ma in quel caso gli è stata riconosciuta l'attenuante della minima partecipazione». In passato – precisa il giudice *a quo* – l'imputato ha fruito dell'attenuante ex art. 8 del decreto-legge n. 152 del 1991, convertito dalla legge n. 203 del 1991, e, successivamente, ha riportato una modesta condanna per fatti legati alla prostituzione, rendendosi poi artefice della costituzione di un sodalizio finalizzato soprattutto alla commissione di reati contro il patrimonio, all'interno del quale è maturato l'omicidio per il quale si procede. Osserva quindi il rimettente che «l'elemento sopravvenuto, rappresentato dalla prestata efficace collaborazione, al pari dei precedenti penali – ma più di essi – si proietta verso il futuro e dunque verso la definizione di un trattamento sanzionatorio corrispondente alle concrete e attuali esigenze di rieducazione e può dunque considerarsi meritevole di considerazione quale comportamento susseguente al reato, idoneo a giustificare un'attenuazione di pena ai sensi dell'art. 62-bis, primo comma, cod. pen., nel quadro di una globale valutazione degli indici di cui all'art. 133, secondo comma, cod. pen. Poiché l'imputato è recidivo reiterato e deve fra l'altro rispondere del delitto di omicidio aggravato dalla premeditazione, rientrando tra quelli evocati dall'art. 62-bis, secondo comma, cod. pen., tale elemento non potrebbe essere preso in considerazione (non ricorrendo nella specie elementi tali da far apparire rilevanti i parametri di cui all'art. 133, primo comma, n. 1 e n. 2, cod. pen.)».

2. – È intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto una dichiarazione di inammissibilità o di infondatezza della questione.

La difesa dello Stato ritiene che l'ordinanza di rimessione sia priva di motivazione sulla responsabilità dell'imputato, non contenendo alcuna indicazione circa le ragioni per le quali il giudice dovrebbe condannarlo; la questione sarebbe quindi inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto l'intenzione di applicare le circostanze attenuanti generiche presuppone il convincimento di responsabilità.

La questione, inoltre, sarebbe infondata. La difesa dello Stato richiama la *ratio* della disposizione censurata, chiaramente volta ad inasprire il regime sanzionatorio per coloro che, versando nella situazione di recidiva reiterata, hanno commesso reati particolarmente gravi. Si tratterebbe di una scelta discrezionale del legislatore immune dalle censure denunciate dal rimettente; insieme con la riforma dell'art. 99 cod. pen., la norma censurata vorrebbe attuare una forma di prevenzione generale della recidiva reiterata, con riferimento ai reati indicati nel secondo comma dell'art. 62-bis cod. pen., inasprendo il trattamento sanzionatorio. «La disciplina in esame non può comportare una applicazione sproporzionata della pena in quanto intende sanzionare maggiormente coloro che pervicacemente hanno commesso un altro reato grave, e che hanno così dimostrato un alto e persistente grado di antisocialità».

Ancorandosi a un dato che obiettivamente attesta la particolare pericolosità del colpevole, la norma censurata opererebbe una legittima deroga all'applicabilità generale dell'art. 62-bis cod. pen., che non sarebbe in contrasto con il principio di offensività e con la finalità rieducativa della pena, di cui al terzo comma dell'art. 27 Cost.

La commisurazione della pena, sottolinea la difesa dello Stato, è demandata al giudice alla stregua dei principi fissati dal legislatore, che, nel caso in esame, ha inteso sanzionare il fenomeno della recidiva reiterata, collegata alla commissione di gravi reati, puniti con pena edittale non inferiore nel minimo a cinque anni, in quanto la persistenza nelle condotte antisociali dimostra che la funzione rieducativa non si è esplicata efficacemente nei confronti dell'imputato ed è quindi necessario assicurare la possibilità che, attraverso l'applicazione della pena, tale funzione trovi una nuova occasione di svolgimento. Ragionevolmente, quindi, la norma censurata impedisce al giudice di valutare, ai fini dell'applicazione delle attenuanti generiche, il comportamento tenuto dal reo dopo la commissione del reato, in quanto, trattandosi di «recidivo reiterato» e della commissione di gravi reati, la prognosi sul suo ravvedimento può non essere ancora giustificata e la condotta successiva al reato può costituire un fatto occasionale, determinato da motivi contingenti, con la conseguenza che l'effettiva possibilità di ravvedimento e di risocializzazione del reo sia in tali casi da valutare nel corso dell'esecuzione della pena. Nella prospettiva dell'Avvocatura generale dello Stato, ciò significherebbe non già vanificare la funzione rieducativa della pena, ma differire la valutazione del comportamento del reo e, quindi, dell'esistenza e della persistenza del suo ravvedimento, al momento dell'accesso ai vari benefici previsti per la fase esecutiva. D'altra parte, nell'esercizio dell'ordinario potere di commisurazione della pena, il giudice è pur sempre in grado di commisurare il trattamento sanzionatorio tra il minimo e il massimo della pena edittale, tenendo conto della effettiva gravità del fatto e della reale necessità di rieducazione mostrata dal colpevole.



Secondo la difesa dello Stato, inoltre, la norma censurata non sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza. Essa disciplina situazioni soggettivamente ed oggettivamente gravi, tali da giustificare il limite alla discrezionalità del giudice nella commisurazione della pena al di sotto dei limiti edittali. Né sarebbe previsto un trattamento ingiustificatamente diverso di situazioni che sono identiche: i reati indicati al riguardo, a titolo di esempio, dal giudice *a quo* (i delitti di rapina aggravata e di estorsione aggravata) non fanno riferimento a situazioni identiche, in quanto il minimo edittale previsto è diverso, e soltanto per il reato punito con pena edittale non inferiore a cinque anni è disposta la limitazione all'applicazione delle circostanze generiche. Il legislatore ha individuato una classe di casi nei quali, attesa la loro gravità soggettiva ed oggettiva, è prematura, al momento della commisurazione, la previsione che il reo non commetterà ulteriori, gravi reati, e ha disposto che il grado di risocializzazione del reo, rivelato dai suoi comportamenti, venga valutato nell'ambito dell'esecuzione di una pena applicata, intanto, nella sua pienezza.

In conclusione, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che l'esercizio della discrezionalità legislativa, così operato, non appare manifestamente irragionevole, siccome volto ad assicurare che la funzione premiale, insita nelle attenuanti generiche applicate in ragione della condotta successiva, non operi nei casi in cui il perseguimento di tale finalità specifica appaia oggettivamente problematico. Pertanto non sussisterebbe la violazione dell'art. 3 Cost.

Considerato in diritto

1. – Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Perugia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-*bis*, secondo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), «nella parte in cui, nel caso di recidivo reiterato ex art. 99, quarto comma, cod. pen., chiamato a rispondere di taluno dei delitti di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., per il quale sia prevista una pena non inferiore nel minimo a cinque anni, non consente di fondare sui parametri di cui al secondo comma dell'art. 133 cod. pen., in particolare sul comportamento susseguente al reato, la concessione dell'attenuante di cui all'art. 62-*bis*, primo comma, cod. pen.».

Secondo il rimettente, la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto, introducendo «una sorta di presunzione di preponderanza del parametro negativo costituito dai precedenti dell'imputato», esproprierebbe il giudice del potere di valutare adeguatamente le peculiarità del caso concreto e di pervenire così alla definizione del trattamento sanzionatorio più conforme alle esigenze di risocializzazione e di rieducazione del reo, laddove, a fronte dell'incidenza sulla capacità a delinquere del parametro costituito dai precedenti penali dell'imputato, sarebbe possibile individuare altri parametri – come quello relativo alla condotta susseguente al reato – rilevanti ai fini del medesimo giudizio sulla capacità a delinquere che risultino in concreto idonei a contrastare la valenza negativa dei precedenti.

La norma censurata, inoltre, violerebbe l'art. 3 Cost., sotto vari profili. Verrebbe infatti attribuito irrazionalmente rilievo alla recidiva reiterata solo nel caso dei reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. per i quali sia prevista una pena non inferiore nel minimo a cinque anni, laddove «il significato personologico di un elemento di valutazione non può essere diverso a seconda del tipo di delitti e men che mai a seconda del minimo della pena edittale per essi prevista».

Si determinerebbe poi «un'incongrua commistione tra parametri personologici e profili afferenti alla gravità del fatto, attribuendosi rilievo decisivo ai primi in quanto associati ai secondi, sulla base di valutazioni predeterminate e astratte, senza considerare che il profilo afferente alla personalità del reo non può che concorrere alla formulazione di un giudizio sintetico sulla concreta capacità a delinquere, solo all'interno di tale valutazione potendo trovare l'eventuale contemperamento». Nel far discendere la preclusione delle circostanze attenuanti generiche da una circostanza inerente la persona del colpevole, associata a un «coacervo disomogeneo» di titoli di reato, delineati dall'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., ulteriormente qualificato dal minimo della pena edittale, la norma censurata determinerebbe, secondo il rimettente, un trattamento ingiustificatamente diverso di situazioni che, rispetto all'applicazione delle attenuanti generiche e alla rilevanza della recidiva reiterata, sono identiche e, per contro, l'irrogazione di pene identiche in presenza di situazioni assolutamente diverse, dando luogo inoltre a un ingiustificato ampliamento della distanza tra il regime di favore dettato da norme speciali, quali l'art. 8 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e la disciplina ordinaria relativa ai reati che non riguardano la criminalità mafiosa.



2. – L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione. Secondo l'Avvocatura difetta, infatti, la motivazione sulla rilevanza perché «nell'ordinanza di remissione manca (...) qualsiasi motivazione sulla preliminare ritenuta colpevolezza dell'imputato», mentre «la volontà di applicare le circostanze attenuanti generiche presuppone che il Gip abbia ritenuto l'imputato responsabile».

L'eccezione è priva di fondamento.

Il rimettente ha precisato che l'imputato ha ammesso gli addebiti e che proprio per questa ragione, e per la collaborazione data nel corso delle indagini, il pubblico ministero ha chiesto l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche, e ciò è sufficiente per ritenere la questione rilevante nel giudizio *a quo*.

3. – Nel merito la questione è fondata nei limiti che seguono.

4. – Il secondo comma dell'art. 62-*bis* cod. pen., che forma oggetto della questione di legittimità costituzionale, stabilisce che, ai fini dell'applicazione delle circostanze attenuanti generiche, non si tiene conto dei criteri di cui all'art. 133, primo comma, numero 3), cod. pen., e dei criteri commisurativi afferenti alla capacità a delinquere (art. 133, secondo comma, cod. pen.), «nei casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, in relazione ai delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, nel caso in cui siano puniti con la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni».

I criteri considerati dalla norma censurata sono vari, ma la formulazione della questione e gli argomenti addotti a sostegno fanno ritenere, nonostante alcune genericità della motivazione, che il dubbio del rimettente investa esclusivamente il divieto, nei casi suddetti, di tenere conto, ai fini delle circostanze attenuanti generiche, della condotta del reo successiva al reato.

La regola preclusiva stabilita si collega al consolidato orientamento della giurisprudenza comune che, ai fini dell'applicazione delle circostanze attenuanti generiche, fa leva su una valutazione incentrata sugli elementi presi in considerazione dai criteri commisurativi dettati dall'art. 133 cod. pen., benché diversi indirizzi si confrontino sul tema se, ai fini indicati, il riferimento a tali criteri, attesa la loro «onnicomprendività», possa esaurire l'ambito dell'apprezzamento rimesso al giudice ovvero se la decisione possa essere fondata anche su altri elementi. In ogni caso, è certo che il secondo comma dell'art. 62-*bis* cod. pen. offre nuove conferme della valenza generale rivestita, ai fini delle circostanze attenuanti generiche, dai parametri stabiliti dall'art. 133 cod. pen. D'altra parte, con riferimento al criterio commisurativo della condotta successiva al reato, va osservato che la valorizzazione, a tali fini, del ravvedimento dell'imputato trova conferma nella giurisprudenza della Corte di cassazione, che tende ad instaurare un legame tra il valore sintomatico del ravvedimento e l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche (Cass. pen., sez. V, n. 33690 del 14 maggio 2009).

La norma censurata introduce dunque una deroga rispetto a un principio generale che governa la complessa attività commisurativa della pena da parte del giudice, saldando i criteri di determinazione della pena base con quelli mediante i quali essa, secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma, Cost., diviene adeguata al caso di specie anche per mezzo dell'applicazione delle circostanze.

Per un compiuto inquadramento della portata della preclusione introdotta dalla norma censurata, deve rilevarsi che il richiamo congiunto alla recidiva reiterata («... nei casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, ...») e al catalogo dei «delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale», cui rinvia anche il quinto comma dell'art. 99 cod. pen., fa sì che il secondo comma dell'art. 62-*bis* cod. pen. debba intendersi riferito a un'ipotesi di recidiva obbligatoria, che preclude al giudice l'accertamento della concreta significatività del nuovo episodio delittuoso – in rapporto alla natura e al tempo di commissione dei precedenti e avuto riguardo ai parametri indicati dall'art. 133 cod. pen. – «sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo» (sentenza n. 192 del 2007).

5. – L'ordinanza di remissione, nel censurare i limiti introdotti con il secondo comma dell'art. 62-*bis* cod. pen., muove dalla rilevanza che, nel quadro dei principi costituzionali e con particolare riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., è riconosciuta al potere discrezionale del giudice per la determinazione della pena e aggiunge che «lo strumento tradizionalmente più duttile» a tal fine «è rappresentato dalla possibilità di concedere all'imputato le attenuanti generiche». È in questa prospettiva che, secondo il giudice rimettente, dovrebbe essere valutata la norma in questione, per l'impedimento che ne deriva alla valutazione di alcuni elementi a favore dell'imputato, altrimenti utilizzabili per il riconoscimento delle attenuanti generiche.

In proposito però può osservarsi che se è vero che il potere discrezionale del giudice nella determinazione della pena forma oggetto, nell'ambito del sistema penale, di un principio di livello costituzionale, è anche vero che il meccanismo preclusivo realizzato attraverso la norma in questione limita solo parzialmente tale potere, il quale continua ad avere un ampio ambito di esplicazione, attraverso la possibilità di spaziare tra il minimo e il massimo edittale relativi allo specifico reato, con l'integrazione degli aumenti o delle diminuzioni per le altre circostanze eventualmente



esistenti e per le stesse attenuanti generiche, che rimangono applicabili in base a elementi diversi da quelli «di cui all'articolo 133, primo comma, numero 3), e secondo comma». Si tratta quindi di una limitazione che non si pone in contrasto con i principi costituzionali richiamati dal rimettente.

Pure insussistente è la pretesa violazione dell'art. 3 Cost., denunciata, sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, perché la norma censurata farebbe discendere la preclusione della concessione delle circostanze attenuanti generiche «da una circostanza inerente la persona del colpevole, associata a un coacervo disomogeneo di titoli di reati, delineati dall'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen., ulteriormente qualificato dal minimo della pena edittale». In proposito infatti è sufficiente osservare, da un lato, che in linea di principio la considerazione, ai fini del trattamento penale, della recidiva reiterata in unione con alcuni gravi reati non contrasta con l'art. 3 Cost. e, dall'altro, che l'individuazione di questi reati rientra nella discrezionalità del legislatore e non può essere messa in questione, come ha fatto l'ordinanza di rimessione, solo perché le pene comminate per l'uno o per l'altro reato presentano delle differenze.

Deve quindi concludersi che non dà luogo a una disparità di trattamento, né è di per sé irragionevole prevedere un regime di maggior rigore nei confronti di una persona che ha commesso un grave reato trovandosi in una situazione di recidiva reiterata; resta però da stabilire se – come pure prospetta l'ordinanza di rimessione – sia in contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. lo specifico trattamento previsto dall'art. 62-bis, secondo comma, cod. pen., e più in particolare il divieto di riconoscere all'imputato le attenuanti generiche per la condotta, positivamente apprezzabile, tenuta dopo la commissione del reato. È in relazione a tale divieto che il giudice rimettente ha denunciato l'incongruenza di «privilegiare in astratto solo uno dei parametri valutativi della capacità a delinquere, disconoscendo a priori la possibilità di individuare parametri ugualmente o maggiormente idonei a lumeggiare quella capacità ed a fondare una diminuzione di pena, in termini conformi al dettato costituzionale».

6. – Sotto questo aspetto la questione è fondata perché contrasta con il principio di ragionevolezza la scelta normativa di escludere, nell'ipotesi del secondo comma dell'art. 62-bis cod. pen., il potere del giudice di valutare ed apprezzare la condotta tenuta dal colpevole nel periodo successivo alla commissione del reato.

La disposizione impugnata, infatti, precludendo al giudice di fondare il riconoscimento delle attenuanti generiche sulla condotta successiva al reato, privilegia uno dei parametri indicati dal secondo comma dell'art. 133 cod. pen. – la precedente attività delittuosa del reo – come sintomatico della capacità a delinquere rispetto agli altri e in particolare rispetto alla condotta successiva alla commissione del reato, benché questa possa essere in concreto ugualmente, o addirittura prevalentemente, indicativa dell'attuale capacità criminale del reo e della sua complessiva personalità.

La preclusione è fondata su una valutazione preventiva, predeterminata e astratta, che non risponde a un dato di esperienza generalizzabile, in quanto la rigida presunzione di capacità a delinquere, presupposta dalla norma censurata, è inadeguata ad assorbire e neutralizzare gli indici contrari, che possono desumersi, a favore del reo, dalla condotta susseguente, con la quale la recidiva reiterata non ha alcun necessario collegamento. Mentre la recidiva rinviene nel fatto di reato il suo termine di riferimento, la condotta susseguente si proietta nel futuro e può segnare una radicale discontinuità negli atteggiamenti della persona e nei suoi rapporti sociali, che, pur potendo essere di grande significato per valutare l'attualità della capacità a delinquere, sono indiscriminatamente neutralizzati ai fini dell'applicazione delle circostanze attenuanti generiche.

A ben vedere il secondo comma dell'art. 62-bis cod. pen. dà luogo a un duplice automatismo, basato su presunzioni: il primo deriva dal quinto comma dell'art. 99 cod. pen., che nel caso di commissione da parte di un recidivo di uno dei reati previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. rende obbligatoria l'applicazione della recidiva (mentre negli altri casi si ritiene che sia rimessa alla valutazione discrezionale del giudice: sentenza n. 192 del 2007; ordinanze n. 171 del 2009, n. 257, n. 193, n. 90 e n. 33 del 2008); il secondo concerne la presunta prevalenza della recidiva rispetto alla condotta dell'imputato susseguente al reato.

Com'è noto, secondo la giurisprudenza della Corte, «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'id quod plerumque accidit. In particolare, l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia «agevole» formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (sentenze n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010).

Ciò posto, non può disconoscersi che nel caso in esame una siffatta formulazione sia agevole, considerando, da un lato, che la recidiva può basarsi anche su fatti remoti e privi di rilevante gravità e, dall'altro, che la decisione può intervenire anche a distanza di anni dalla commissione del fatto per cui si procede e che successivamente l'imputato potrebbe aver tenuto comportamenti sicuramente indicativi di una risocializzazione in corso, o interamente realizzata, e potrebbe anche essere divenuto una persona completamente diversa da quella che a suo tempo aveva commesso il reato.



È da aggiungere che l'impossibilità di dare rilevanza, ai fini delle circostanze attenuanti generiche, alla condotta del condannato successiva alla commissione del reato risulta ancor più irragionevole se si considera il limitato effetto che l'applicazione di tali circostanze potrebbe determinare, dato che, per la disposizione del quarto comma dell'art. 69 cod. pen., esse continuerebbero a trovare un limite nella recidiva, rispetto alla quale potrebbero essere ritenute equivalenti ma mai prevalenti; avrebbero cioè il solo effetto di neutralizzare il rilevante aumento di pena previsto per la recidiva, ma non potrebbero anche determinare una diminuzione della pena base.

7. – Escludere che possa assumere rilevanza, ai fini delle attenuanti generiche, una condotta, successiva al reato, indicativa di una positiva evoluzione in atto della personalità del condannato significa anche porsi in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost. Infatti l'obiettivo della rieducazione del condannato, posto da questa norma costituzionale, non può essere efficacemente perseguito negando valore a quei comportamenti che manifestano una riconsiderazione critica del proprio operato e l'accettazione di quei valori di ordinata e pacifica convivenza, nella quale si esprime l'oggetto della rieducazione.

Come questa Corte ha già avuto occasione di affermare, la finalità rieducativa della pena non è limitata alla sola fase dell'esecuzione, ma costituisce «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (sentenza n. 313 del 1990; si vedano anche le sentenze n. 129 del 2008, n. 257 del 2006, n. 341 del 1994). È da aggiungere che «tra le finalità che la Costituzione assegna alla pena – da un lato, quella di prevenzione generale e difesa sociale, con i connessi caratteri di afflittività e retributività, e, dall'altro, quelle di prevenzione speciale e di rieducazione, che tendenzialmente comportano una certa flessibilità della pena in funzione dell'obiettivo di risocializzazione del reo – non può stabilirsi a priori una gerarchia statica ed assoluta che valga una volta per tutte ed in ogni condizione. Il legislatore può cioè – nei limiti della ragionevolezza – far tendenzialmente prevalere, di volta in volta, l'una o l'altra finalità della pena, ma a patto che nessuna di esse ne risulti obliterata. Per un verso, infatti, il perseguimento della finalità rieducativa (...) non può condurre a superare l'afflittività insita nella pena detentiva determinata nella sentenza di condanna. Per altro verso, il privilegio di obiettivi di prevenzione generale e di difesa sociale non può spingersi fino al punto da autorizzare il pregiudizio della finalità rieducativa espressamente consacrata dalla Costituzione nel contesto dell'istituto della pena» (sentenza n. 306 del 1993; si veda anche la sentenza n. 257 del 2006).

Posti questi principi, si deve concludere che con l'inasprimento del trattamento sanzionatorio per i «recidivi reiterati», autori di determinati reati, senza la possibilità di tenere conto del loro comportamento successivo alla commissione del reato, anche quando è particolarmente meritevole ed espressivo di un processo di rieducazione intrapreso, o addirittura già concluso, la norma in esame, in violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., privilegiando un profilo general-preventivo, elude la funzione rieducativa della pena.

8. – Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 62-bis, secondo comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui stabilisce che, ai fini dell'applicazione del primo comma dello stesso articolo, non si possa tenere conto della condotta del reo susseguente al reato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 62-bis, secondo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i



recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui stabilisce che, ai fini dell'applicazione del primo comma dello stesso articolo, non si possa tenere conto della condotta del reo susseguente al reato.

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

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: LATTANZI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0393

N. 184

Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto - Delimitazione - Ulteriori profili e parametri indicati dalla parte costituita ma non evocati dal giudice *a quo* - Inammissibilità.

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5, art. 20, commi 8 e 9.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 122, comma 9.

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 - Previsione di una più ampia sfera di applicabilità della regola della esclusione automatica delle offerte anomale per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria - Difformità rispetto alla normativa statale, con incidenza negativa sul livello minimo di concorrenza che deve essere garantito - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Conseguente applicazione della disciplina statale.

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5, art. 20, comma 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 122, comma 9.

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 - Previsione che, per gli appalti sotto soglia comunitaria, la facoltà di esclusione automatica non possa essere esercitata nel caso in cui il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque anziché a dieci - Difformità rispetto alla normativa statale, con incidenza negativa sul livello minimo di concorrenza che deve essere garantito - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Conseguente applicazione della disciplina statale.

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5, art. 20, comma 9.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 122, comma 9.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 20, commi 8 e 9, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna con ordinanze del 17 febbraio e del 2 aprile 2010, iscritte ai nn. 167 e 204 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 23 e 28, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di costituzione della C. Masia Prefabbricati in cemento s.n.c.;

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 e nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

Udito l'avvocato Eulo Cotza per la C. Masia Prefabbricati in cemento s.n.c.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, con due distinte ordinanze del 17 febbraio 2010 (r.o. n. 167 del 2010) e del 2 aprile 2010 (r.o. n. 204 del 2010), ha, sollevato, rispettivamente, questione di legittimità costituzionale dei commi 8 e 9 dell'articolo 20 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2. - Nel giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 167 del 2010, la Idrotecnica s.r.l., in persona del legale rappresentante, ha chiesto l'annullamento del verbale di gara del 2 ottobre 2009 (proponendo anche domanda cautelare), nella parte in cui è stata esclusa in modo automatico dalla gara indetta per l'affidamento dei lavori consistenti in «Interventi nell'agglomerato industriale di Ottana - Stabilimento ex Enichem Rifacimento rete idrica antincendio - Rifacimento parte fognatura nera - Sistemazione canale di guardia - Sistemazione viabilità interna» e, contestualmente, l'appalto è stato provvisoriamente aggiudicato ad un'altra concorrente, nonché di ogni atto connesso, collegato, precedente, presupposto e consequenziale. In particolare, ha impugnato: il bando ed il disciplinare di gara dell'8 settembre 2009, nella parte in cui stabiliscono che «si procederà all'esclusione automatica - ai sensi dell'art. 20, comma 8 della l.r. 7 agosto 2007, n. 5 - dalla gara delle offerte che presentino una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'art. 86, comma 1» 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); l'eventuale provvedimento di aggiudicazione definitiva.

Il Consorzio Industriale Provincia di Nuoro (ente di diritto pubblico, disciplinato dalla legge della Regione Sardegna del 25 luglio 2008, n. 10), con il bando impugnato, emanato in data 8 settembre 2009: ha indetto una procedura aperta per l'esecuzione dei lavori sopra indicati, per il complessivo importo di € 1.930.000 oltre Iva (di cui € 1.900.000 per lavori, soggetti a ribasso, ed € 30.000 per l'attuazione dei piani di sicurezza, non soggetti a ribasso d'asta); ha fissato quale criterio di aggiudicazione quello del prezzo più basso mediante ribasso sull'importo dei lavori posto a base di gara, al netto degli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza; ha previsto l'applicabilità della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007. Il disciplinare di gara ha previsto l'esclusione delle offerte anomale «in modo automatico»,



disponendo: a) la gara «sarà aggiudicata con il criterio del prezzo più basso, inferiore a quello posto a base di gara, al netto degli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza, determinato [...] mediante ribasso sull'elenco prezzi posto a base di gara»; b) «si procederà all'esclusione automatica - ai sensi dell'articolo 20 comma 8 della l.r. n. 5/2007 - dalla gara delle offerte che presentino una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'articolo 86, comma 1» del d.lgs. n. 163 del 2006.

L'ordinanza di rimessione espone che sono state ammesse alla gara 112 offerte; la Commissione di gara, calcolata la media aritmetica dei ribassi percentuali delle offerte ammesse, ha dato atto dell'esclusione automatica delle offerte superiori alla soglia dell'anomalia, corrispondenti a quelle inserite dal n. 77 al n. 112. La ricorrente, esclusa «in modo automatico», in applicazione della norma regionale censurata, poiché ha offerto un ribasso superiore alla soglia di anomalia, ha impugnato gli atti sopra indicati, deducendo, tra l'altro, l'illegittimità della clausola del disciplinare di gara recante la regolamentazione dell'esclusione automatica, in quanto violerebbe l'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo modificato dal decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 (Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62).

Il TAR precisa, altresì, che, con decreto presidenziale del 9 novembre 2009, è stata accolta la domanda cautelare e, con ordinanza del 18 novembre 2009, è stata disposta la sospensione degli atti impugnati, «al fine di evitare l'aggiudicazione definitiva e la stipula del contratto».

2.1. - Posta questa premessa, il giudice censura l'art. 20, comma 9 (*recte*: articolo 20, comma 8), della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007, deducendo che la «esclusione automatica» delle offerte anomale è diversamente disciplinata dalle norme statali e regionali.

L'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo modificato dal d.lgs. n. 152 del 2008, nella parte d'interesse nel giudizio principale, dispone, infatti, che «per lavori d'importo inferiore o pari a 1 milione di euro quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia», e, quindi, rende ammissibile l'esclusione automatica esclusivamente nel caso in cui l'importo dei lavori sia inferiore ad un milione di euro.

L'art. 20, comma 8, della legge regionale in esame non prevede, invece, un'ulteriore sotto soglia rispetto a quella comunitaria, stabilendo che «per gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, le stazioni appaltanti possono prevedere nel bando la procedura di esclusione automatica delle offerte risultate anomale in seguito all'applicazione del meccanismo di cui al comma 7».

Secondo il TAR, sussisterebbe una discrasia della disciplina dell'esclusione automatica delle offerte in riferimento alle procedure relative alla «particolare forcella» da 1 milione a 5.150.000,00 di euro (rilevante nel caso in esame, poiché l'importo dei lavori posto a base di gara ascende ad € 1.930.000,00, oltre IVA), in quanto detta esclusione sarebbe vietata dal citato art. 122, comma 9, e consentita dalla norma regionale censurata. Siffatta antinomia non ha costituito oggetto della sentenza di questa Corte n. 411 del 2008, che ha scrutinato molteplici norme della legge regionale in questione, poiché è sopravvenuta a detta pronuncia, in quanto è conseguita alla modifica della norma statale operata dal d.lgs. n. 152 del 2008.

2.2. - Ad avviso del giudice *a quo*, la circostanza che il legislatore comunitario permette una differenzata regolamentazione dei contratti sotto soglia non implica l'ammissibilità della disomogeneità in ambito nazionale della disciplina dell'esclusione automatica. La scelta del legislatore statale di limitare l'esclusione automatica ai contratti di importo inferiore ad un milione di euro vincolerebbe, infatti, le Regioni, pena «la lesione del principio di omogeneità nei "criteri di selezione dei concorrenti" imposto a livello statale (come competenza esclusiva dello Stato)». Il citato art. 20, comma 8, violerebbe, quindi, l'art. 3, lettera e), dello statuto regionale e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché stabilisce una disciplina differenzata da quella recata dalla disposizione statale, a cui avrebbe dovuto, invece, «adeguarsi, conformandosi all'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, in materie "riservate alla legislazione statale", quale la tutela della concorrenza».

Il rimettente ricorda che questa Corte, con la sentenza n. 411 del 2008, ha affermato che la disciplina della scelta del contraente, anche nelle Regioni a statuto speciale, deve essere uniforme e coordinata, in virtù della «prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa», in relazione a tutti gli elementi riconducibili alla competenza «esclusiva statale», esercitata con le norme recate dal d.lgs. n. 163 del 2006. Siffatto principio, secondo il TAR, concernerebbe anche l'identificazione dei casi di ammissibilità dell'esclusione automatica del concorrente, poiché le Regioni a statuto speciale, in virtù dell'art. 4, comma 5, di detto d.lgs. «hanno il generale obbligo di tempestivo adeguamento della propria legislazione di settore pure in ipotesi di modifiche successivamente emanate dallo Stato». Il citato art. 4 stabilisce, infatti, che le Regioni: esercitano la propria competenza legislativa nell'osservanza delle disposizioni concer-



menti le materie di competenza esclusiva (comma 1); non possono prevedere una disciplina diversa da quella del d.lgs. n. 163 del 2006, in riferimento, tra l'altro, alla «selezione dei concorrenti, alle procedure di affidamento e ai criteri di aggiudicazione» (comma 3); nelle materie spettanti alla competenza legislativa concorrente o esclusiva delle stesse le disposizioni di detto d.lgs. si applicano qualora non sia ancora in vigore la normativa regionale di attuazione, perdendo efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore di quest'ultima (comma 4). Infine l'art. 4, comma 5, di detto decreto legislativo dispone che «le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione».

In definitiva, ad avviso del giudice *a quo*, l'esclusione automatica della ricorrente è stata disposta in virtù di una direttiva del bando di gara che ha dato applicazione al citato art. 20, comma 8, recante una norma costituzionalmente illegittima, in quanto il legislatore regionale non ha provveduto ad adeguarla all'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo modificato dal d.lgs. n. 152 del 2008. L'esclusione «automatica» non avrebbe, quindi, potuto essere disposta e, comunque, la norma regionale censurata avrebbe impedito alla ricorrente di avvalersi della facoltà di instaurare il contraddittorio, previa richiesta da parte della stazione appaltante delle giustificazioni in ordine all'offerta, privandola della possibilità di rimanere in gara. La questione di legittimità costituzionale sarebbe, infine, rilevante, poiché la stazione appaltante ha disciplinato la gara, facendo applicazione del citato art. 20, comma 8, e, quindi, qualora esso non sia dichiarato costituzionalmente illegittimo, l'atto impugnato sarebbe incensurabile.

3. - Il giudizio promosso dall'ordinanza r.o. n. 204 del 2010 ha ad oggetto l'impugnazione di alcuni atti relativi alla gara indetta dal Comune di Decimomannu, con bando del 23 aprile 2009, per la costruzione di 160 loculi nel cimitero comunale, aggiudicata alla Edilizia Loi di Loi Fabrizio & C. s.n.c., dalla quale è stata esclusa la C. Masia, Prefabbricati in cemento, s.n.c., a causa dell'anomalia dell'offerta. A fronte di un importo a corpo, a base d'asta, al netto degli oneri per la sicurezza, di € 77.250,00, il ribasso offerto dalla società esclusa era stato, infatti, pari al 16,52%, mentre la società aggiudicataria ha offerto un ribasso pari al 14,145%. La ricorrente ha impugnato i provvedimenti di esclusione dalla gara e di aggiudicazione ad altra concorrente, formulando due motivi di censura.

Nel giudizio principale si è costituito il Comune di Decimomannu, chiedendo il rigetto della domanda ed eccependo la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte.

3.1. - Posta questa premessa, il TAR censura il citato art. 20, comma 9, ritenendo rilevante la questione di legittimità costituzionale, in quanto reputa infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dal Comune di Decimomannu, sul rilievo che la parte attrice non avrebbe impugnato il bando di gara. A suo avviso, anche senza considerare che la ricorrente ha depositato entro il termine di decadenza un atto di integrazione dei motivi di impugnazione, dal ricorso si evincerebbe che la società ha inteso impugnare anche il bando di gara. Inoltre, neppure risulterebbe violato l'onere di immediata impugnazione di quest'ultimo, configurabile soltanto «con riferimento alle clausole riguardanti requisiti soggettivi di ammissione o contemplanti oneri di partecipazione manifestamente incomprensibili oppure del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della gara», mentre la partecipazione alla gara e la presentazione dell'offerta nelle forme imposte dal bando non implicherebbero acquiescenza, né precluderebbero la successiva impugnazione di tale atto.

La questione di legittimità costituzionale sarebbe, poi, rilevante, poiché dagli atti risulta che, «fatta salva la verifica di congruità, il ribasso offerto dalla ditta C. Masia prefabbricati era il più elevato» e che erano state ammesse alla gara soltanto cinque offerenti, quindi in un numero inferiore alla soglia prevista dall'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, sicché la sua eventuale fondatezza comporterebbe l'accoglimento del ricorso.

3.2. - Nel merito, secondo il giudice *a quo*, l'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, a seguito della modifica disposta dal d.lgs. n. 152 del 2008, stabilisce, per gli appalti di lavori di importo inferiore o pari ad un milione di euro, che, «quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia», disponendo che, «comunque, la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci». Pertanto, detta norma, nel testo vigente all'epoca della pubblicazione del bando di gara, prevedrebbe «un residuo utilizzo della facoltà di esclusione automatica delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia», vietando l'esclusione automatica, qualora le offerte ammesse siano inferiori al numero di dieci.

L'art. 20, comma 9, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007 dispone, invece: «qualora il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque, non si applica [...] l'esclusione automatica di cui al comma 8. In tal caso, le amministrazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni offerta che appaia in base ad elementi specifici anormalmente bassa». Dunque, secondo il TAR, in virtù dell'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, «nel testo oggi applicabile», nel bando di gara non potrebbe essere prevista la facoltà di esclusione automatica dell'offerta, qualora il numero delle offerte ammesse sia inferiore a dieci.



3.3. - Ad avviso del rimettente, questa Corte, con la sentenza n. 411 del 2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose norme della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007, giudicate in contrasto con l'art. 3, lettera e), dello statuto regionale, ribadendo che la disciplina degli appalti pubblici include diversi «ambiti legislazione» che «si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono». Siffatta disciplina è caratterizzata da un'interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale e dalla «prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa» (sentenza n. 401 del 2007) in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme recate dal d.lgs. n. 163 del 2006. Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto la disciplina delle procedure di gara (in particolare, la regolamentazione della qualificazione e della selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione) alla tutela della concorrenza, in quanto strumentale a garantire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, con conseguente spettanza allo Stato del potere di stabilire anche una disciplina di dettaglio (sentenza n. 430 del 2007). Pertanto, l'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale, stabilisce che «le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione», dovrebbe essere interpretato alla luce dei siffatti principi, con la conseguenza che la Regione sarebbe tenuta a conformare la propria legislazione in materia di appalti pubblici alle norme contenute in detto decreto legislativo. In ogni caso, secondo il TAR, benché l'art. 3, lettera e), dello statuto regionale attribuisca alla Regione Sardegna competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di interesse regionale», alla stessa non potrebbero essere ricondotte le norme relative alle procedure di gara, oggetto del d.lgs. n. 163 del 2006, al quale il legislatore regionale è tenuto ad adeguarsi.

La Regione Sardegna avrebbe, invece, disciplinato ambiti «già espressamente ricondotti» alla materia «tutela della concorrenza» - evocabile in relazione alla norma censurata - «dettando una disciplina difforme rispetto a quella stabilita dal legislatore statale con il d.lgs. n. 163 del 2006 e successive modifiche, nell'esercizio delle proprie competenze esclusive». Il citato art. 20, comma 9, ampliando le ipotesi di esclusione automatica delle offerte anomale oltre i casi previsti dal d.lgs. n. 163 del 2006, si porrebbe, quindi, in contrasto con «la finalità di fondo del procedimento ad evidenza pubblica, informato alle regole della concorrenza e, pertanto, oggetto esclusivo dell'intervento statale anche di dettaglio ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.». La disciplina del procedimento di verifica dell'anomalia delle offerte concernerebbe, infatti, la materia «tutela della concorrenza» e, quindi, la Regione non potrebbe prevedere una regolamentazione difforme da quella stabilita dal legislatore statale.

4. - Nel giudizio davanti alla Corte si è costituita la C. Masia, Prefabbricati in cemento, s.n.c. (*infra*: Società), in persona del legale rappresentante, chiedendo che la questione sia accolta.

La parte, dopo avere sintetizzato le vicende concernenti il giudizio principale e riportato ampi brani dell'ordinanza di remissione e della sentenza di questa Corte n. 411 del 2008, deduce che i principi enunciati in tale pronuncia sarebbero stati confermati dalla sentenza n. 45 del 2010, secondo la quale alle Province autonome ed alle Regioni a statuto speciale spetta una maggiore autonomia nella materia «lavori pubblici», attribuita dagli statuti regionali alla competenza legislativa primaria delle stesse. La potestà legislativa primaria della Regione Sardegna nella materia «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» (art. 3, lettera e, dello statuto) implicherebbe, quindi, una autonomia maggiore rispetto a quella spettante alle Regioni a statuto ordinario, ferma l'applicabilità delle disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006.

Nel caso in esame assumerebbero rilievo le argomentazioni svolte in detta sentenza, con le quali questa Corte, in primo luogo, ha sottolineato che tra gli obblighi internazionali che la Regione è tenuta a rispettare rientrano i principi del diritto comunitario e le disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità europea, quindi anche quelle in tema di concorrenza, dato che la nozione di concorrenza posta dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riflette quella stabilita in ambito comunitario. In secondo luogo, ha ricondotto alla «tutela della concorrenza» le norme che, nel settore degli appalti, mirano ad evitare comportamenti delle imprese idonei ad alterare le regole della concorrenza ed a garantire la liberalizzazione dei mercati, quali, in particolare, quelle concernenti la disciplina della fase prodromica alla stipulazione del contratto.

La sentenza n. 45 del 2010 ha, quindi, affermato che le norme regionali difformi dalla disciplina stabilita in ambito comunitario violano il diritto dell'Unione europea e «le corrispondenti normative statali adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e)», Cost. In definitiva, l'attribuzione di una maggiore autonomia non escluderebbe l'obbligo della Regione di osservare le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo.

Secondo la Società, potrebbe dubitarsi dell'adeguatezza delle argomentazioni svolte nell'ordinanza di remissione rispetto al fine di dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto tali parametri non sono stati evocati, e ritenersi che le disposizioni statali stabilite a tutela della concorrenza possono vincolare la Regione esclusivamente quando corrispondano a principi di riforma economico-



sociale ed agli obblighi internazionali. Nondimeno, questa Corte, sin dalla sentenza n. 482 del 1995, ha affermato che le disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), nella parte in cui sono dirette a garantire l'omogeneità e la trasparenza delle procedure, l'uniforme qualificazione dei soggetti e la libera concorrenza degli operatori in un mercato senza restrizioni regionali costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, che la Regione Sardegna è tenuta ad osservare.

5. - All'udienza pubblica, la parte costituita nel giudizio ha insistito per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, con due distinte ordinanze, dubita, rispettivamente, della legittimità costituzionale dei commi 8 e 9 dell'articolo 20 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2. - I commi 8 e 9 del citato art. 20 hanno ad oggetto due distinti aspetti della disciplina dell'esclusione automatica delle offerte anomale e sono stati censurati in riferimento agli stessi parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti e, quindi, i giudizi vanno riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

3. - L'ordinanza di rimessione r.o. n. 167 del 2010 premette che, nel processo principale, la ricorrente ha impugnato, tra gli altri, il provvedimento di esclusione automatica dalla gara indetta dal Consorzio Industriale Provincia di Nuoro, per l'affidamento di lavori dell'importo complessivo di € 1.930.000 oltre Iva, deducendo l'illegittimità della clausola del disciplinare che regola detta esclusione in conformità dell'art. 20, comma 9 (*recte*: art. 20, comma 8), della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007, il quale dispone: «per gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, le stazioni appaltanti possono prevedere nel bando la procedura di esclusione automatica delle offerte risultate anomale».

Secondo il rimettente, l'art. 122, comma 9, 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), nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera bb), del decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 (Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62), stabilisce, invece, che soltanto «per lavori d'importo inferiore o pari a 1 milione di euro quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte» anomale.

Ad avviso del giudice *a quo*, la censurata norma regionale, rendendo ammissibile l'esclusione automatica delle offerte anomale nelle gare sotto soglia comunitaria, anche qualora abbiano ad oggetto lavori di importo ricadente nella specifica «forcella» «da 1 milione a 5.150.000 euro», si porrebbe in contrasto con il citato art. 122, comma 9, il quale fissa un limite che sarebbe vincolante per il legislatore regionale, e, in tal modo, recherebbe *vulnus* agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 3, lettera e), dello statuto regionale.

3.1. - L'ordinanza di rimessione r.o. n. 204 del 2010 espone che, nel processo principale, la ricorrente ha impugnato, tra l'altro, il provvedimento con il quale è stata esclusa automaticamente da una gara indetta dal Comune di Decimomannu per l'affidamento di determinati lavori, alla quale erano stati ammessi cinque offerenti, in quanto ha offerto un ribasso superiore alla soglia di anomalia. Ad avviso del TAR, l'art. 20, comma 9, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007 dispone che, «qualora il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque, non si applica [...] l'esclusione automatica»; l'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera bb), del d.lgs. n. 152 del 2008, stabilisce, invece, che «la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci».

Secondo il rimettente, la norma regionale violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e 3, lettera e), dello statuto regionale, in quanto «continua a parametrare la non esercitabilità della facoltà di previsione, nel bando, dell'esclusione automatica ad un numero di offerte ammesse inferiore a cinque, secondo la previgente legislazione nazionale, anziché a dieci, secondo la vigente legislazione nazionale» dalla quale, sul punto, il legislatore regionale non potrebbe discostarsi.



4. - In linea preliminare, occorre precisare che non possono formare oggetto della presente decisione i parametri costituzionali ed i profili indicati dalla parte privata costituita nel giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 204 del 2010, diversi ed ulteriori rispetto a quelli evocati dal rimettente. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è, infatti, limitato alle norme ed ai parametri indicati, pur se implicitamente, nell'ordinanza di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (tra le più recenti, sentenza n. 42 del 2011; ordinanza n. 139 del 2011).

5. - Nel merito, le questioni sono fondate.

5.1. - Il contenuto delle censure svolte in entrambe le ordinanze di rimessione impone anzitutto di richiamare i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in tema di appalti pubblici, dato che l'art. 3, lettera e), dello statuto speciale per la Regione Sardegna, con locuzione omologa a quella contenuta in altri statuti, attribuisce a quest'ultima la competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione».

Le più recenti sentenze di questa Corte hanno affermato che, in presenza di una siffatta specifica attribuzione statutaria, è questa che deve trovare applicazione, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché nel titolo V della parte seconda della Costituzione non è contemplata la materia «lavori pubblici». Tanto comporta che la Regione è tenuta ad esercitare la propria competenza legislativa primaria «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 3 dello statuto speciale di autonomia), e, nel dettare la disciplina dei contratti di appalto riconducibili alla suindicata locuzione, è tenuta ad osservare le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006. Le disposizioni del Codice degli appalti, per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed alla materia «tutela della concorrenza», vanno, infatti, «ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 144 del 2011), che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione. La legislazione regionale deve, quindi, osservare anche i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, fissati dal d.lgs. n. 163 del 2006, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e non può né avere un contenuto difforme dalle disposizioni di quest'ultimo, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo, né alterare negativamente il livello di tutela garantito dalle norme statali (sentenze n. 144 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010; con specifico riferimento alla Regione Sardegna, sentenza n. 411 del 2008).

Entrambe le ordinanze di rimessione hanno, dunque, correttamente richiamato sia la norma statutaria che attribuisce alla Regione competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di esclusivo interesse» regionale ed i limiti da questa posti all'esercizio di siffatta competenza, sia l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Infatti, come sopra precisato, la Regione Sardegna, nell'esercizio della potestà legislativa primaria nella materia prevista dall'art. 3, lettera e), dello statuto regionale, deve osservare anche i limiti derivanti dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica «rinvenibili in quelle disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici con le quali lo Stato ha esercitato la competenza legislativa ad esso attribuita dal predetto titolo V, in particolare con riferimento alla materia della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile» (sentenza n. 114 del 2011). L'osservanza di tali limiti si impone, infine, anche quando il legislatore statale, allo scopo di aumentare l'area di concorrenzialità, modifica la disciplina stabilita in precedenza, pena l'illegittimità costituzionale delle norme regionali che, eventualmente, rechino una regolamentazione difforme, lesiva di detta finalità.

5.2. - Alla luce di detti principi, in ordine alle censure relative all'art. 20, comma 8, della legge regionale in esame, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina del Codice degli appalti, nella parte concernente le procedure di selezione ed i criteri di aggiudicazione è strumentale a garantire la tutela della concorrenza (tra le molte, sentenze n. 186 del 2010, n. 320 del 2008; n. 401 del 2007) e, conseguentemente, anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che siano titolari di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale non possono stabilire al riguardo una disciplina suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato (sentenze n. 221 del 2010; n. 45 del 2010).

Siffatto carattere connota, altresì, le norme aventi ad oggetto la disciplina delle offerte anomale (sentenza n. 411 del 2008, concernente, peraltro, la legge regionale in esame; sentenza n. 320 del 2008), anche se relative agli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria. La distinzione tra contratti sotto soglia e sopra soglia non costituisce, infatti,



utile criterio ai fini dell'identificazione delle norme statali strumentali a garantire la tutela della concorrenza, in quanto tale finalità può sussistere in riferimento anche ai contratti riconducibili alla prima di dette categorie e la disciplina stabilita al riguardo dal legislatore statale mira ad assicurare, tra l'altro, «il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione (in questo senso, da ultimo, nella materia in esame, Corte di giustizia 15 maggio 2008, C-147/06 e C-148/06)» (sentenza n. 160 del 2009).

Nel caso in esame, l'art. 122, comma 9, nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), n. 2, del d.lgs. n. 112 del 2008, dispone che «per lavori d'importo inferiore o pari a 1 milione di euro quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia». Tale previsione, riducendo l'ambito di applicabilità della regola dell'esclusione automatica, è evidentemente strumentale ad incrementare la concorrenza. La Regione Sardegna non ha provveduto ad adeguare la propria legislazione alla regolamentazione stabilita dalla norma statale, dato che il citato art. 20, comma 8, dispone: «per gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, le stazioni appaltanti possono prevedere nel bando la procedura di esclusione automatica delle offerte risultate anomale». Siffatta disposizione reca, quindi, una prescrizione che, prevedendo una più ampia area di applicabilità della regola dell'esclusione automatica, è suscettibile di incidere negativamente sul livello minimo di concorrenza che deve essere garantito.

L'art. 20, comma 8, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007 deve, quindi, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui, in difformità rispetto alla norma statale, stabilisce che la facoltà di esclusione automatica delle offerte anomale può essere prevista in riferimento a tutti gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria.

5.3. - In relazione alle censure concernenti il citato art. 20, comma 9, va ribadito che la modifica apportata all'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006 dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), n. 2, del d.lgs. n. 112 del 2008, nella parte in cui stabilisce che la facoltà di esclusione automatica «non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci» è stata imposta dall'esigenza di «aumentare l'area di concorrenzialità» (sentenza n. 160 del 2009). In considerazione di siffatta finalità della norma statale, questa Corte ha, quindi, affermato che, anche qualora una Regione sia titolare di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale, essa non può prevedere l'esclusione automatica nei casi nei quali non è consentita dalla norma statale e, quindi, non può stabilire «una disciplina diversa da quella nazionale, idonea ad incidere negativamente sul livello della concorrenza, che deve essere garantito agli imprenditori operanti sul mercato» (sentenza n. 114 del 2011).

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 20, comma 9, nella parte in cui dispone che, «qualora il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque, non si applica [...] l'esclusione automatica di cui al comma 8», anziché prevedere, come stabilito dalla norma statale, che la facoltà di esclusione automatica non può essere esercitata, «quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci».

5.4. - Deve essere, infine, precisato che la dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 8 e 9, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007, nelle parti sopra indicate, comporta l'applicazione della disciplina stabilita dalla norma statale, in riferimento sia all'importo dei lavori in relazione ai quali è ammissibile la previsione della facoltà di esclusione automatica delle offerte anomale, sia al numero minimo delle offerte ammesse che rendono ammissibile la previsione di siffatta facoltà.

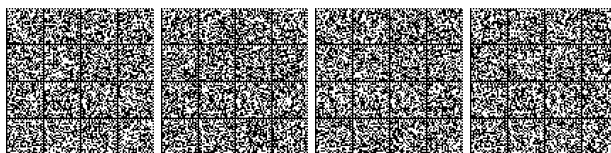
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 8, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), nella parte in cui prevede che «per gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, le stazioni appaltanti possono prevedere nel bando la procedura di esclusione automatica delle offerte risultate anomale»;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 9, della suddetta legge regionale n. 5 del 2007, nella parte in cui dispone che, «qualora il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque, non si applica» «l'esclu-



sione automatica di cui al comma 8», anziché prevedere che la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci.

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

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0394

N. 185

Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Prezzi e tariffe - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contributi sull'acquisto di carburanti per autotrazione effettuato da persone fisiche residenti nella Regione e da ONLUS - Previsione dell'erogazione diretta da parte del gestore tramite corrispondente riduzione del prezzo e del successivo rimborso effettuato dalla Regione - Ricorso del Governo - Lamentata indiretta riduzione dell'accisa gravante sui carburanti nonché differenziazione della tassazione su base regionale, in contrasto con la normativa comunitaria - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, art. 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Direttiva CE 27 ottobre 2003, n. 2003/96/CE.

Prezzi e tariffe - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contributi sull'acquisto di carburanti per autotrazione effettuato da persone fisiche residenti nella Regione e da ONLUS - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione, con riguardo ad alcuni soggetti qualificabili come "imprese", di aiuti di Stato non consentiti - Genericità delle censure proposte - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, art. 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, artt. 107 e 108.

Prezzi e tariffe - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contributi sull'acquisto di carburanti per autotrazione effettuato da persone fisiche residenti nella Regione e da ONLUS - Previsione dell'erogazione diretta da parte del gestore tramite corrispondente riduzione del prezzo e successivo rimborso effettuato dalla Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario con conseguente violazione della competenza esclusiva statale in materia di rapporti tra lo Stato e l'Unione Europea - Genericità ed assertività della censura nonché inconferenza del parametro evocato - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, art. 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. a); Direttiva CE 27 ottobre 2003, n. 2003/96/CE.



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 dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14 (Norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2010, depositato in cancelleria il 21 ottobre 2010 ed iscritto al n. 113 del registro ricorsi 2010.

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

Udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

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

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2010 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 21 ottobre 2010 (ric. n. 113 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, recante «Norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo», in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, nonché alla direttiva 27 ottobre 2003, n. 2003/96/CE – Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità – ed agli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

1.1. – Il ricorrente premette che l'art. 3 della citata legge autorizza l'Amministrazione regionale «a concedere contributi sugli acquisti di carburanti per autotrazione effettuati dai soggetti beneficiari cumulativamente sui singoli rifornimenti di carburante, sulla base della quantità acquistata».

I contributi, «stabiliti nella misura rispettivamente di 8 centesimi al litro e 6 centesimi al litro», ed aumentati per i beneficiari residenti nei comuni montani o parzialmente montani «individuati come svantaggiati o parzialmente svantaggiati dalla direttiva 1975/273/CEE del Consiglio, del 28 aprile 1975» sono concessi, ai sensi dell'art. 2, a:

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

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

Tali contributi, a norma dell'art. 5, comma 5, sono erogati «direttamente dal gestore tramite corrispondente riduzione del prezzo dovuto per il carburante», e «le Camere di commercio rimborsano ai gestori i contributi sull'acquisto di carburante erogati ai beneficiari, di norma con cadenza settimanale».



1.2. – Ciò posto, il Presidente del Consiglio dei ministri assume che siffatta disciplina violi la direttiva 2003/96/CE «Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità» e l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto il rimborso di una parte del prezzo del carburante, effettuato dalla Regione con le descritte modalità, configurerebbe nella sostanza una riduzione indiretta dell'accisa gravante sui carburanti.

La citata direttiva, infatti, pur prevedendo la possibilità che le accise abbiano aliquote differenti nei diversi Paesi, non consentirebbe una differenziazione delle aliquote tra le varie Regioni dello Stato, salva l'attivazione, a seguito di comunicazione dello Stato membro, dello speciale procedimento di autorizzazione per l'applicazione di ulteriori esenzioni o riduzioni in base a considerazioni politiche specifiche (art. 19 della Direttiva).

Nella specie, non essendo stata rilasciata alcuna autorizzazione in base alla citata norma, l'agevolazione prevista dalla legge regionale contrasterebbe con la direttiva 2003/96/CE «e conseguentemente con l'art. 117, primo comma, Cost.».

L'effetto di sostanziale riduzione della quota di accisa della norma impugnata, sarebbe, poi, evidente alla luce dell'art. 6 della direttiva, laddove si prevede che le eventuali «esenzioni o le riduzioni del livello di tassazione» possono essere raggiunte direttamente, o attraverso un'aliquota d'imposta differenziata, oppure rimborsando totalmente o in parte l'imposta versata.

1.3 – La disposizione impugnata, a giudizio dell'Avvocatura dello Stato, violerebbe anche gli articoli 107 e 108 TFUE e l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto l'ampia formulazione della norma che individua i beneficiari sarebbe tale da ricomprendere nel novero dei destinatari anche soggetti qualificabili come «imprese» ai fini dell'applicazione del diritto europeo della concorrenza. In particolare la norma consentirebbe di fruire dell'agevolazione alle imprese individuali, agli esercenti le professioni liberali ed alle ONLUS che svolgono anche attività economica (come sarebbe confermato in tale ultimo caso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alle fondazioni bancarie).

Il contributo erogato a favore di tali soggetti, quindi, sarebbe tale da configurare un aiuto di Stato ai sensi degli articoli 107 e 108 TFUE, in assenza della necessaria comunicazione di cui al citato art. 108 paragrafo 3, e della indispensabile autorizzazione da parte della Commissione prevista dall'art. 107, paragrafo 3, del TFUE. Del resto, ricorda il ricorrente, la necessità di notificare alla commissione, conformemente all'art. 88, paragrafo 3 del Trattato, i rimborsi di imposta che possono configurarsi come aiuti di Stato, sarebbe testualmente prevista dall'art. 26, paragrafo 2, della direttiva 2003/96/CE.

L'assunto sarebbe confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che considera aiuto di Stato la tariffa, a favore di una categoria d'imprese, relativa ad una fonte d'energia che sia inferiore a quella che sarebbe stata normalmente stabilita, anche «adottata da un ente che agisce sotto il controllo e secondo le direttive delle pubbliche autorità» (sentenza 2 febbraio 1988 in cause riunite C-67/85 ed altre).

1.4. – Infine, il Presidente del Consiglio dei Ministri assume la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., in quanto, non rispettando i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, la Regione avrebbe invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra lo Stato e l'Unione europea.

2. – Si è costituita la Regione Friuli-Venezia Giulia, con atto depositato il 24 novembre 2010, chiedendo alla Corte di respingere il ricorso.

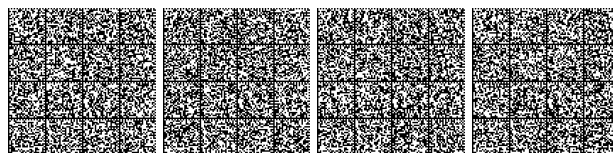
2.1. – Con successiva memoria, depositata il 29 marzo 2011, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha dedotto, quanto al primo motivo del ricorso, che l'Unione europea, consentendo che i diversi Stati tassino diversamente gli stessi prodotti, non avrebbe alcun interesse a tutelare una pretesa uniformità della tassazione all'interno del territorio statale. Le disposizioni richiamate dal ricorrente, relativamente al procedimento per ottenere le esenzioni, non si riferirebbero affatto a tale questione, ma riguarderebbero esclusivamente le riduzioni dell'aliquota base.

Inoltre, sarebbe conclusivo il rilievo che la norma censurata non prevederebbe una riduzione dell'accisa, ma soltanto un contributo che riduce il prezzo finale e quindi il costo.

L'erogazione del contributo si collocherebbe a valle del meccanismo impositivo, in quanto il soggetto passivo dell'accisa sarebbe «il titolare del deposito fiscale dal quale avviene l'immissione in consumo» (art. 2, comma 4, del d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, recante «Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative»).

La norma impugnata, dunque, non configurerebbe una riduzione dell'accisa, come sarebbe reso evidente dal fatto che in Friuli-Venezia Giulia viene applicata la stessa aliquota vigente nel resto del territorio nazionale ed il tributo integralmente pagato dai soggetti passivi.

La disciplina impugnata sarebbe, poi, radicalmente diversa da quella cui si riferisce la procedura di infrazione 2008/2164 promossa dalla Commissione europea contro la legge regionale 12 novembre 1996, n. 47 (Disposizioni per



l'attuazione della normativa nazionale in materia di riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per autotrazione nel territorio regionale e per l'applicazione della Carta del cittadino nei vari settori istituzionali).

Del resto, assume la Regione, mentre in passato l'art. 3, comma 15, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) stabiliva che, «fermi restando i vincoli derivanti dagli accordi internazionali e dalle normative dell'Unione europea, nonché dalle norme ad essi connesse, le regioni, nonché le province autonome, possono determinare, con propria legge e nell'ambito della quota dell'accisa a loro riservata, una riduzione del prezzo alla pompa della benzina e del gasolio per autotrazione, per i soli cittadini residenti nella regione o nella provincia autonoma o in una parte di essa», l'art. 1, comma 190, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), eliminando l'inciso «e nell'ambito della quota dell'accisa a loro riservata», avrebbe legittimato una riduzione del prezzo del carburante da parte delle Regioni, senza che vi sia incidenza sulle componenti fiscali del prezzo.

Quanto al secondo motivo di censura, la difesa regionale in primo luogo ne eccepisce l'inammissibilità per genericità, poiché non sarebbe specificato in che modo la norma impugnata inciderebbe sugli scambi tra Stati membri e falserebbe la concorrenza. Nel merito, il contributo, peraltro esiguo, non avrebbe attitudine a falsare la concorrenza, non inciderebbe sugli scambi tra Stati membri e non falserebbe la concorrenza.

A giudizio della difesa regionale, il ricorrente, non solo non dimostrerebbe ma neppure affermerebbe che i residenti del Friuli sarebbero avvantaggiati rispetto ai cittadini sloveni, ed inoltre sarebbe del tutto indeterminata la connessione tra lo sconto previsto e l'attività imprenditoriale dei beneficiari.

La scarsa entità del contributo contribuirebbe, infine, in modo determinante a far ritenere insussistenti gli elementi caratterizzanti di cui all'art. 107, paragrafo 1, TFUE, unitamente al fatto che il contributo sarebbe attribuito non a favore di una determinata categoria di imprese ma a tutti i residenti.

Considerato in diritto

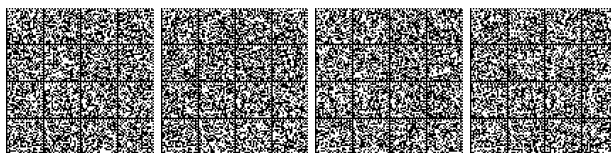
1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, recante «Norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo», in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera a), della Costituzione, nonché alla direttiva 27 ottobre 2003, n. 2003/96/CE – Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità – ed agli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

2. – In primo luogo il ricorrente assume che la disposizione censurata, prevedendo che l'Amministrazione regionale sia autorizzata a concedere contributi sull'acquisto di carburanti per autotrazione effettuati dai soggetti beneficiari e contemplando all'art. 2 quali soggetti beneficiari le persone fisiche residenti nella Regione ed i soggetti autorizzati in via permanente al rifornimento di mezzi intestati alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), violerebbe la direttiva 2003/96/CE (Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità) e l'art. 117, primo comma, Cost. A giudizio del ricorrente, infatti, il rimborso di una parte del prezzo del carburante effettuato dalla Regione configurerebbe, nella sostanza, una riduzione indiretta dell'accisa gravante sui carburanti ed una differenziazione della tassazione su base regionale, in assenza dell'autorizzazione della Commissione europea, di cui all'art. 19 della Direttiva.

3. – La questione non è fondata.

4. – La legge regionale in esame prevede una serie di misure di sostegno per l'acquisto di carburanti per autotrazione e di promozione della mobilità ecologica. La legge incentiva i privati che decidono di acquistare automobili con motore ibrido (emissioni zero e termico) o completamente a emissioni zero (elettrico), e sostiene la ricerca nel settore di motori per la mobilità individuale a emissioni zero.

Quanto, poi, alle misure di sostegno per l'acquisto di carburante, che qui interessano, viene introdotto un sistema di contributi per l'acquisto di benzina e gasolio (stabiliti nella misura rispettivamente di 8 centesimi al litro e 6 centesimi al litro), aumentati (rispettivamente di 5 centesimi al litro e 3 centesimi al litro) per chi utilizza un'auto con motore ibrido e per i beneficiari residenti nei comuni montani o parzialmente montani. Tali contributi, in favore dei beneficiari individuati dalla legge, sono erogati tramite corrispondente riduzione del prezzo dovuto per il carburante e rimborsati al gestore.



Il gestore del distributore stradale viene autorizzato all'erogazione del contributo per l'acquisto dei carburanti per autotrazione con modalità elettronica, eroga quindi il contributo sull'acquisto di carburante, mediante riduzione del prezzo e comunica in via informatica alla Camera di commercio, giornalmente ovvero nella prima giornata lavorativa successiva, i dati relativi alla quantità dei carburanti per autotrazione venduti. Infine, il gestore riceve il rimborso dalla Camera di commercio, sulla base dei dati memorizzati nella banca dati informatica.

Per l'individuazione dei beneficiari – persone fisiche residenti e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale) – la legge prevede che l'autorizzazione a usufruire della riduzione del prezzo sia rilasciata ai soggetti interessati dalla competente Camera di commercio.

5. – Al fine di esaminare compiutamente la questione giova premettere che l'accisa rappresenta una tassazione contraddistinta da carattere speciale e struttura monofase, nel senso che essa è applicabile soltanto ad una specifica categoria di prodotti ed è esigibile in un unico momento dettagliatamente descritto dalla normativa di riferimento.

Nell'ordinamento italiano la disciplina delle accise è contenuta in larga parte nel decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), più volte modificato ed integrato in attuazione delle direttive comunitarie che hanno disciplinato la materia a più riprese. Da ultimo, e in maniera rilevante, il decreto legislativo 29 marzo 2010, n. 48 (Attuazione della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE) ha provveduto, fra l'altro, a modificare le norme collegate al fatto generatore ed all'esigibilità dell'accisa, di cui alla relativa direttiva comunitaria.

L'accisa viene definita come «l'imposizione indiretta sulla produzione o sul consumo dei prodotti energetici, dell'alcole etilico e delle bevande alcoliche, dell'energia elettrica e dei tabacchi lavorati, diversa dalle altre imposizioni indirette previste dal Titolo III del presente testo unico».

La direttiva 2003/96/CE si riferisce, dal canto suo, al «livello di tassazione» (art. 4), definendolo come l'onere fiscale complessivo derivante dal cumulo di tutte le imposte indirette (eccetto l'IVA), calcolate direttamente o indirettamente sulla quantità di prodotti energetici e di elettricità, all'atto dell'immissione in consumo.

5.1. – Occorre pure premettere che, con riferimento al fatto che genera l'accisa ed al momento di esigibilità della stessa, il testo unico n. 504 del 1995, come modificato in attuazione della Direttiva 2008/118/CE, prevede che l'obbligazione tributaria sorga al momento della fabbricazione, compresa l'estrazione dal sottosuolo, ovvero della importazione e che l'accisa divenga esigibile all'atto della immissione in consumo del prodotto nel territorio dello Stato.

La direttiva 2008/118/CE, poi, dopo aver specificato che i prodotti sottoposti ad accisa sono soggetti a tale imposta all'atto della loro fabbricazione e della loro importazione nel territorio della Comunità, prevede che l'imposta divenga esigibile «al momento e nello Stato membro dell'immissione in consumo», dovendosi intendere per immissione in consumo, a seconda dei casi: il momento del ricevimento dei prodotti sottoposti ad accisa da parte del destinatario registrato; il momento del ricevimento dei prodotti sottoposti ad accisa nel luogo di consegna diretta od il momento del ricevimento da parte del destinatario nel caso di spedizione da altro Stato membro.

5.2. – Ciò posto, e venendo al merito della questione, occorre osservare che la direttiva 2003/96/CE, che si assume violata, oltre alla finalità di introdurre un sistema di tassazione dei prodotti energetici compatibile con la tutela dell'ambiente, mira a conseguire il «buon funzionamento del mercato interno» e gli «obiettivi di altre politiche comunitarie» che hanno richiesto l'introduzione di «livelli minimi di tassazione per la maggior parte dei prodotti energetici, compresi l'elettricità, il gas naturale e il carbone».

La direttiva ha dunque creato un sistema di tassazione «armonizzato» in cui viene previsto, da un lato, che gli Stati membri provvedano a tassare i prodotti energetici e l'elettricità «conformemente» alla direttiva (art. 1); dall'altro, che «i livelli di tassazione applicati dagli Stati membri» «non poss[ano] essere inferiori ai livelli minimi di tassazione stabiliti» nella direttiva.

Sono, inoltre, previsti alcuni casi nei quali è consentito agli Stati membri applicare aliquote d'imposta differenziate, a condizione che siano rispettati i livelli minimi di tassazione stabiliti nella direttiva (nell'allegato I, tabella A) e che simili interventi siano compatibili con il diritto comunitario. Le esenzioni o riduzioni consentite della tassazione possono essere concesse direttamente, o attraverso un'aliquota d'imposta differenziata, ovvero rimborsando totalmente o in parte l'imposta versata.

L'art. 19 della direttiva consente, infine, la possibilità per il Consiglio di autorizzare gli Stati membri ad «applicare ulteriori esenzioni o riduzioni in base a considerazioni politiche specifiche». Tali deroghe devono tuttavia essere adottate previa comunicazione alla Commissione, la quale, tenendo conto, tra l'altro, di considerazioni attinenti al corretto funzionamento del mercato interno, della necessità di garantire una concorrenza leale e delle politiche comu-



nitarie in materia di ambiente, di sanità, di energia e di trasporti, può proporre l'autorizzazione del provvedimento al Consiglio. In questo senso la valutazione della Commissione tiene conto del fatto che espressamente la direttiva prevede, all'art. 26, che i provvedimenti di esenzione o riduzione fiscale, differenziazione delle aliquote e rimborso d'imposta «possono configurarsi come aiuti di Stato e, in tal caso, sono da notificare alla Commissione, conformemente all'art. 88, paragrafo 3 del Trattato».

5.3. – Proprio con riferimento al Friuli-Venezia Giulia, la direttiva in esame aveva contemplato, fra le eccezioni nell'armonizzazione delle accise, una riduzione dell'aliquota sulla benzina e sul gasolio per autotrazione consumati nel territorio del Friuli-Venezia Giulia, a condizione che tali aliquote differenziate fossero conformi agli obblighi definiti dalla direttiva ed in particolare alle aliquote minime di accisa.

Peraltro la Regione Friuli-Venezia Giulia, già con la legge 12 gennaio 1996, n. 47 (Disposizioni per l'attuazione della normativa nazionale in materia di riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per autotrazione nel territorio regionale e per l'applicazione della Carta del cittadino nei vari settori istituzionali), aveva previsto un sistema di riduzioni del prezzo al distributore dei carburanti per autotrazione, sistema in seguito modificato dalla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 14 (Norme speciali in materia di impianti di distribuzione di carburanti e modifiche alla legge regionale 12 novembre 1996, n. 47 in materia di riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per autotrazione nel territorio regionale), con la previsione di nuove modalità di rimborso delle riduzioni del prezzo.

Tale sistema era stato autorizzato con decisione del Consiglio 1997/425/CE del 30 giugno 1997, fino al 31 dicembre 1998, data prorogata con decisioni (1999/255/CE del 30 marzo 1999, 1999/880/CE del 17 dicembre 1999, 2001/224/CE del 12 marzo 2001) ed infine annoverata fra le eccezioni dalla direttiva 2003/96/CE.

Successivamente, la Commissione europea, con nota C(2008) 7233 del 27/11/2008, aveva notificato allo Stato italiano una lettera di messa in mora, primo atto di una procedura di infrazione, precisamente in relazione alla legge regionale n. 47 del 1996, per violazione degli obblighi derivanti dalla direttiva 2003/96/CE, procedimento pendente da tempo. La Commissione, in quella circostanza, esaminando il meccanismo adottato dalla legge regionale per il rimborso, aveva ritenuto che le somme rimborsate corrispondessero alle imposte versate dalle compagnie petrolifere per il carburante fornito alle stazioni di servizio regionali, sicché il vero beneficiario sarebbe stato il soggetto obbligato ad assolvere l'accisa, cioè la compagnia petrolifera.

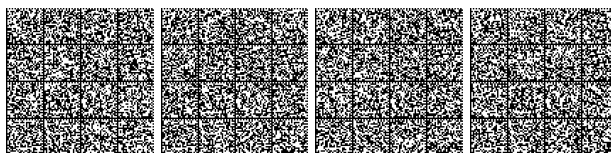
5.3.1. A giudizio del ricorrente, anche la legge impugnata avrebbe introdotto, attraverso il meccanismo del rimborso, una riduzione indiretta dell'accisa, secondo un procedimento analogo a quello censurato dalla Commissione europea nella summenzionata lettera di messa in mora.

L'assunto, tuttavia, non trova alcun riscontro nella disciplina delineata dalla legge in esame. Il regime di agevolazione esaminato dalla Commissione in relazione alla legge precedente, infatti, appare del tutto diverso dal contributo oggi censurato. Il pregresso sistema era strutturato come una riduzione del prezzo “alla pompa” dei carburanti per autotrazione, in cui le somme corrispondenti alle riduzioni venivano rimborsate a ciascun gestore dai fornitori del carburante, i quali, a loro volta, ricevevano dalla Regione il rimborso delle somme anticipate al gestore. La legge regionale 11 agosto 2010, n. 14, invece, dispone l'erogazione dei contributi sugli acquisti di carburanti direttamente al consumatore, sia pure per il tramite del gestore e della Camera di commercio.

Il rimborso al consumatore di una quota del “prezzo” del carburante, in questo caso, non è in grado di influire sull'ammontare della tassazione assolta dai soggetti passivi dell'accisa, né conseguentemente di ledere le disposizioni comunitarie di armonizzazione dei livelli di tassazione.

L'accisa è, infatti, esigibile ed assolta al momento dell'immissione in consumo, che, come si è visto innanzi, non coincide con il momento dell'erogazione nel serbatoio del consumatore, ma con quello in cui, nelle varie fasi della fabbricazione, commercializzazione o importazione, i produttori o i titolari di deposito fiscale o comunque i destinatari registrati producono o ricevono il carburante. Poiché il contributo regionale oggi censurato viene corrisposto direttamente dalla Camera di commercio al gestore del distributore e non più al fornitore di questi (come nel precedente sistema esaminato dalla Commissione), non potrebbe configurarsi alcun rimborso dell'accisa già assolta.

In proposito, questa Corte ha già precisato che, in base all'attuale normativa comunitaria, l'obbligazione tributaria sorge già con la «fabbricazione» e che, fino al momento della sua «esigibilità», la tassazione è assoggettata ad un «regime di sospensione», sicché le accise «sono trattate come tributi indiretti afferenti alla fabbricazione (produzione), indipendentemente dalla loro incidenza economica sul consumo». La nuova disciplina delle imposte, modificando, in applicazione della sopravvenuta direttiva comunitaria, solo il momento della loro esigibilità, non ha alterato la natura di imposte di produzione propria delle previgenti accise, sicché l'eventuale incidenza delle accise sul consumatore finale, appare «circostanza inidonea ad infirmare le precedenti considerazioni sulla natura, propria delle accise in questione, di imposte sulla produzione» (sentenza n. 115 del 2010).



Il consumatore, quindi, sebbene possa subire – per effetto di una traslazione economica – il peso dell'accisa, ove questa sia inglobata nel prezzo del carburante, non può essere ritenuto soggetto passivo dell'imposta e, dunque, non può ritenersi che l'attribuzione in suo favore di un contributo si risolva in una parziale riduzione del tributo.

Tale ricostruzione rende evidente che, sotto il profilo ora esaminato, non sussiste la dedotta violazione della direttiva invocata, la quale peraltro non contiene alcuna norma che impedisca una differenziazione su base regionale del “prezzo” dei prodotti energetici, una volta rispettati i limiti minimi di tassazione imposti. E che tali limiti minimi siano rispettati non viene in alcun modo revocato in dubbio, né dal ricorrente, né dal raffronto fra i livelli di tassazione nazionali e comunitari.

Del resto, nella ricognizione dei limiti che l'armonizzazione europea determina, è necessario apprezzare il sistema al giusto, tenendo presente che il contributo di cui si discorre si iscrive nell'ambito di un riparto costituzionale di competenze in cui è evidente pure un grado di autonomia finanziaria afferente all'accisa, della quale la Regione dispone in base all'art. 49 del proprio Statuto, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e sul quale l'ordinamento comunitario, rispettato nel minimo della tassazione armonizzata, non ha inteso incidere, salvi i profili di potenziale distorsione del mercato che un simile assetto potrebbe in concreto determinare.

6. – Il ricorrente sottopone a giudizio della Corte anche un diverso profilo di legittimità costituzionale, assumendo che la concessione dei contributi sugli acquisti di carburanti per autotrazione di cui all'impugnato art. 3, in quanto riservata a soggetti beneficiari, individuati dal precedente art. 2 della legge citata nelle persone fisiche residenti nella Regione e nei soggetti autorizzati in via permanente al rifornimento di mezzi intestati alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), si porrebbe in contrasto con gli articoli 107 e 108 TFUE e, quindi, con l'art. 117, primo comma, Cost. L'ampia formulazione della norma che individua i beneficiari sarebbe, infatti, tale da ricomprendere nel novero dei destinatari anche soggetti qualificabili come «imprese» ai fini dell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza, concedendo l'agevolazione ad imprese individuali, ad esercenti professioni liberali ed alle ONLUS che svolgono anche attività economica, configurando quindi un aiuto di Stato vietato ai sensi del Trattato.

7. – La questione è inammissibile per la genericità dei termini in cui è stata formulata.

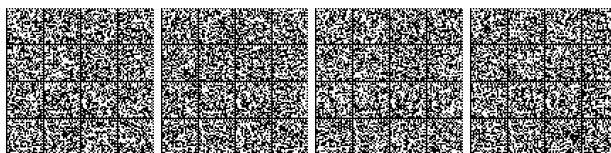
7.1. – La giurisprudenza comunitaria definisce la nozione di aiuti di Stato di cui all'art. 87, n. 1, Trattato CE (ora art. 107 TFUE) come aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri. La nozione di aiuto di Stato risulta ben più ampia di quella di sovvenzione, dato che essa vale a designare non soltanto le prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa.

In primo luogo, quindi, deve sussistere intervento dello Stato o di una sua articolazione o comunque effettuato mediante risorse pubbliche; in secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo ad incidere sugli scambi tra Stati membri; in terzo luogo, l'intervento deve concedere un vantaggio al suo beneficiario; infine tale vantaggio deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (sentenza Altmark, causa C-280/00, del 24 luglio 2003). Non solo, ma la sovvenzione in questione deve superare i limiti al di sotto dei quali l'intervento può essere considerato «di importanza minore» (de minimis) ai sensi del regolamento n. 1998 del 2006 della Commissione del 15 dicembre 2006.

Si tratta, quindi, di una nozione complessa, che può ritenersi integrata soltanto ove sussistano tutti i presupposti previsti da tale disposizione del Trattato, e per l'accertamento del quale l'ordinamento comunitario prevede un ben preciso riparto di competenze, riservando alla competenza esclusiva della Commissione, sotto il controllo del Tribunale e della Corte di giustizia, la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. Ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto.

7.2. – Orbene, il ricorrente si è limitato a sostenere soltanto che il contributo in questione consisterebbe in un vantaggio per alcuni soggetti qualificabili come «imprese», senza dedurre alcun riferimento agli altri elementi che possano consentire di ritenere integrabile la nozione di aiuto di Stato vietato dal Trattato, pur nei limiti della competenza attribuita al giudice nazionale e, per esso, alla Corte costituzionale, nella sua posizione di unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia in un giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

La mancata esplicitazione di tali argomentazioni, atte a suffragare la censura proposta, è causa di inammissibilità della questione di costituzionalità.



8. – Da ultimo, è parimenti inammissibile la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., che a giudizio del ricorrente sarebbe integrata, in quanto, non rispettando i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, la Regione avrebbe invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra lo Stato e l'Unione europea. Risulta del tutto evidente in proposito, non solo la genericità ed assertività della censura, ma anche l'inconferenza del parametro evocato, che non può essere considerato un diverso ed ulteriore presidio, rispetto agli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., del rispetto dei vincoli comunitari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14 (Norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo), proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della citata legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2010, proposta, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed agli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della medesima legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, proposta, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed alla direttiva 2003/96/CE (Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0395

N. 186

Sentenza 7 - 10 giugno 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Previsione che la confisca, obbligatoria, ove non possa essere eseguita direttamente sul prodotto, sul profitto e sui beni utilizzati per commettere l'illecito, ha luogo su "denaro, beni o altre utilità di valore equivalente" - Lamentata irragionevolezza nonché violazione del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria - Eccepita inammissibilità della questione per irrilevanza - Reiezione.

- D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-sexies, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27.



Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Previsione che l'applicazione di esse importa sempre la confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito - Lamentata irragionevolezza nonché violazione del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria - Eccepita inammissibilità per incoerenza della motivazione rispetto alla fattispecie concreta - Reiezione.

- D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-sexies, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Previsione che l'applicazione di esse importa sempre la confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito, e che la confisca, ove non possa essere eseguita direttamente, ha luogo obbligatoriamente su "denaro, beni o altre utilità di valore equivalente" - Lamentata irragionevolezza nonché violazione del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria - Petitum oscuro ed indeterminato - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-sexies, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

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 dell'art. 187 sexies, commi 1 e 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), promosso dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento vertente tra S. M. ed altra e la C.O.N.S.O.B. con ordinanza del 5 ottobre 2010, iscritta al n. 404 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, 1ª serie speciale, dell'anno 2011.

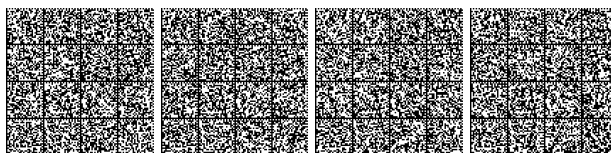
Visti l'atto di costituzione di S. M. ed altra nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

Uditi l'avvocato Franco Coppi per S. M. ed altra e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza depositata il 5 ottobre 2010, la Corte di appello di Torino ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-sexies, commi 1 e 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), «nella parte in cui dispone che l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, previste dal medesimo capo del decreto legislativo, importi sempre la confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito e che, ove la confisca non possa essere eseguita direttamente, essa debba avere obbligatoriamente luogo su "denaro, beni o altre utilità di valore equivalente"».



La Corte rimettente premette di essere investita del giudizio di opposizione a una delibera della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), con cui è stata applicata a una persona fisica e a una società per azioni – ai sensi, rispettivamente, dell’art. 187-*bis* e dell’art. 187-*quinqüies* del d.lgs. n. 58 del 1998 – la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 1.800.000 ciascuna, per abuso di informazioni privilegiate. Con lo stesso provvedimento è stata disposta, altresì, ai sensi dell’art. 187-*sexies* del medesimo decreto legislativo, la confisca del «valore economico delle azioni costituente il prodotto dell’illecito contestato, equivalente alla somma dei valori dei beni utilizzati e del profitto conseguito». Il relativo importo corrisponde, in specie, tanto alla somma di denaro impiegata per acquistare le azioni cui si riferivano le informazioni privilegiate, pari a euro 19.255.857, quanto al profitto realizzato tramite la loro rivendita, pari a euro 1.467.474.

Il giudice *a quo* riferisce, altresì, di avere emesso, in pari data, sentenza non definitiva, provvedendo all’ulteriore corso della causa limitatamente al capo relativo alla confisca, con riguardo al quale gli opposenti hanno proposto una specifica censura, eccependo l’illegittimità costituzionale della norma applicata, per contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost.

Ad avviso della Corte torinese, la questione sarebbe rilevante. Essendo ravvisabili, nella specie, gli estremi della violazione contestata – come accertato con la sentenza non definitiva in pari data – dovrebbe, infatti, obbligatoriamente procedersi, a norma del comma 1 dell’art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, alla confisca non soltanto del profitto, ma anche del prodotto dell’illecito e dei beni utilizzati per commetterlo.

In forza del comma 2 dello stesso art. 187-*sexies*, inoltre, ove la misura ablativa non risulti eseguibile in modo diretto, essa dovrebbe essere obbligatoriamente sostituita dalla confisca di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente. Non sarebbe, infatti, praticabile un’interpretazione restrittiva, che consenta di escludere tale forma di confisca «con particolare riferimento ai beni e comunque ai mezzi economici corrispondenti non già al profitto dell’illecito, ma anche al controvalore dei titoli che sono stati movimentati».

Ciò comporterebbe che, a fronte di una violazione che ha determinato un profitto di euro 1.467.474, dovrebbe essere disposta, nella specie, la confisca di titoli per un valore pari a euro 20.723.331.

Di qui, dunque, la non manifesta infondatezza della questione. Nonostante la sua qualificazione come «confisca», che evoca una funzione in senso lato preventiva, la misura ablativa in discorso avrebbe, in effetti, un carattere sostanzialmente sanzionatorio. In tale ottica, sarebbe tuttavia palese la sproporzione fra l’ammontare, pur rilevante, della sanzione amministrativa pecuniaria edittale e quello della sanzione di cui si discute: sanzione che resta, peraltro, totalmente disancorata dalla concreta gravità della violazione e non consente al giudice alcuna graduazione, analoga a quella praticabile in rapporto alla «sanzione in senso proprio».

In materia, sarebbe, d’altra parte, non infrequente che al conseguimento di un profitto «non particolarmente ingente» faccia riscontro l’utilizzazione di mezzi economici – e, dunque, di valori da confiscare obbligatoriamente – per «importi molto consistenti e, soprattutto, totalmente disancorati dal rapporto proporzionale con il profitto stesso».

La norma censurata verrebbe a porsi, di conseguenza, in contrasto tanto con l’art. 3 Cost., per la palese irragionevolezza della sanzione in tal modo comminata; quanto con l’art. 27 Cost., per violazione del «principio di proporzionalità», da esso enucleabile e da ritenere valevole non soltanto in rapporto alle sanzioni penali, ma a qualsiasi «risposta sanzionatoria» prefigurata dall’ordinamento.

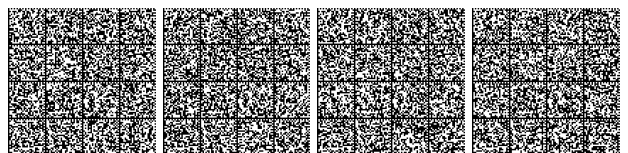
2. – È intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile, nella parte in cui investe il comma 2 dell’art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 (concernente la confisca per equivalente), in quanto nel giudizio principale si discuterebbe del solo comma 1. In relazione a tale comma, la questione sarebbe del pari inammissibile, per l’incoerenza della relativa motivazione rispetto alla fattispecie concreta: il profitto di 1.467.474 euro, realizzato nella specie grazie all’operazione illecita, sarebbe, infatti, tutt’altro che «non particolarmente ingente», anche nel rapporto proporzionale con l’investimento, tenuto conto del brevissimo lasso temporale entro il quale è stato conseguito.

Nel merito, la questione sarebbe, comunque, infondata.

La confisca obbligatoria prevista dalla norma censurata avrebbe, infatti, non diversamente da quella contemplata dal codice penale, natura di misura di sicurezza patrimoniale. Sarebbe pertanto logico che, al fine di prevenire la commissione degli illeciti, la misura ablativa colpisca un «*quid pluris*» rispetto al profitto: diversamente, l’autore del fatto non correrebbe alcun rischio nel commetterlo, se non quello di vedersi privato del guadagno (esso pure illecito).

Nella specie, per di più, le violazioni attengono al settore – delicatissimo, per i suoi riflessi sui mercati anche internazionali – dell’intermediazione finanziaria: onde misure anche di particolare rigore risulterebbero ampiamente giustificate alla luce dei principi costituzionali e in particolare delle previsioni degli articoli 41 e 47 Cost.



3. – Si sono costituiti, altresì, gli oppositori nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione sia accolta.

Secondo le parti private, la norma censurata sarebbe fonte di irragionevoli disparità di trattamento, lesive dell'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo.

Da un lato, perché sottoporrebbe gli illeciti amministrativi di abuso di mercato a un regime più severo di quello stabilito per i corrispondenti delitti: solo nell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, e non anche nel precedente art. 187, concernente le figure delittuose, si prevede, infatti, che la confisca debba essere «sempre» disposta.

Dall'altro lato, perché prevede come obbligatoria la confisca dei beni strumentali in rapporto a semplici illeciti amministrativi, quando invece le cose utilizzate per commettere reati – e, dunque, fatti per definizione più gravi – sono soggette, in via generale, a confisca solo facoltativa, ai sensi dell'art. 240 del codice penale. Neppure la normativa penalistica ispirata ad intenti di maggior rigore – ossia quella del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 – conterrebbe, in effetti, una disposizione analoga a quella denunciata, lasciando perciò la confisca dei beni in parola alla discrezionalità del giudice.

Risulterebbe palese, per altro verso, la violazione del principio di proporzione, ricollegabile anche alla finalità rieducativa della sanzione (art. 27, terzo comma, Cost.): principio a fronte del quale il legislatore non può perseguire finalità preventive con strumenti ispirati esclusivamente al criterio dell'efficienza politico-criminale, ma deve comparare gli effetti positivi prodotti dalla repressione dell'illecito al sacrificio imposto ai diritti fondamentali dell'agente. Nel suo «inequivocabile connotato punitivo», la misura ablativa finirebbe in effetti per essere, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, la sanzione principale, risultando superiore di dieci volte alla sanzione amministrativa pecuniaria.

Diversamente dalle altre sanzioni, inoltre, la misura prevista dalla norma censurata è configurata in termini di «mero automatismo», con conseguente impossibilità, per il giudice, di adeguarla alla gravità del fatto e alla colpevolezza del suo autore.

Considerato in diritto

1. – La Corte di appello di Torino dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 187-*sexies*, commi 1 e 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), «nella parte in cui dispone che l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, previste dal medesimo capo del decreto legislativo, importi sempre la confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito e che, ove la confisca non possa essere eseguita direttamente, essa debba avere obbligatoriamente luogo su “denaro, beni o altre utilità di valore equivalente”».

Rilevato come la misura in questione, benché qualificata come confisca, abbia un carattere eminentemente sanzionatorio, la Corte rimettente denuncia la palese sproporzione fra l'ammontare, pur rilevante, della sanzione amministrativa pecuniaria edittale, prevista per gli abusi di mercato (abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato), e le conseguenze economiche che possono derivare dalla sanzione di cui si discute; rimarcando, altresì, come detta sanzione, nella sua automaticità, resti totalmente disancorata dalla concreta gravità della violazione e non consenta al giudice alcuna graduazione. In materia, sarebbe, in effetti, non infrequente che al conseguimento di un profitto «non particolarmente ingente» si accompagni l'utilizzazione di mezzi economici – e, dunque, di valori da confiscare obbligatoriamente – per «importi molto consistenti e, soprattutto, totalmente disancorati dal rapporto proporzionale con il profitto stesso».

La norma censurata si porrebbe, di conseguenza, in contrasto tanto con l'art. 3 Cost., per la palese irragionevolezza della sanzione in tal modo comminata; quanto con l'art. 27 Cost., per violazione del principio di proporzionalità, da reputare riferibile anche alle sanzioni amministrative.

2. – Le eccezioni di inammissibilità della questione formulate dall'Avvocatura generale dello Stato non sono fondate.

2.1. – Contrariamente a quanto assume la difesa dello Stato, nel giudizio *a quo* viene in rilievo non soltanto la disposizione del comma 1 dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 – che rende obbligatoria la confisca del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo – ma anche quella del comma 2, in forza della quale detta confisca, ove non eseguibile in modo diretto, può aver luogo per equivalente. Nella specie si discute, infatti – secondo quanto emerge dall'ordinanza di rimessione – di una confisca da eseguire proprio in tale ultima forma.



2.2. – Egualmente infondata è l'altra eccezione, connessa all'asserita incoerenza della motivazione del dubbio di costituzionalità relativo al comma 1 rispetto alla fattispecie concreta, non potendo il profitto di euro 1.467.474 – scaturito nel frangente dall'operazione illecita – essere reputato «non particolarmente ingente», anche in considerazione del ristretto lasso temporale in cui è stato conseguito.

In senso contrario, va osservato come, con l'argomentazione cui allude l'Avvocatura dello Stato, il giudice *a quo* miri, in realtà, essenzialmente a porre in risalto la mancanza di un rapporto predefinito tra il valore dei beni suscettibili di confisca in base alla norma denunciata e il profitto realizzato: circostanza che può rendere le due grandezze largamente sperequate. Nel caso di specie, se pure il profitto di euro 1.467.474 non può considerarsi di per sé esiguo, la confisca «di valore» corrispondente ai beni strumentali (euro 19.255.857) lo supererebbe comunque di oltre tredici volte, così come supererebbe di oltre dieci volte l'ammontare della sanzione pecuniaria inflitta (euro 1.800.000).

In assenza di limiti prestabiliti, d'altra parte – ed è questo il senso della deduzione del rimettente – il divario fra i due valori potrebbe amplificarsi ulteriormente. Operazioni di abuso di informazioni privilegiate o di manipolazione del mercato produttive di profitti assai ridotti (o – si potrebbe aggiungere – di nessun profitto, se non addirittura risoltesi in perdita a causa di fattori sopravvenuti) e in rapporto alle quali venga inflitta, per queste o altre ragioni, una sanzione amministrativa pecuniaria prossima ai minimi edittali, potrebbero dare luogo alla confisca obbligatoria di beni per un valore elevatissimo – posseduti in modo pienamente legittimo dall'agente (o dall'ente nel cui interesse o a cui vantaggio l'illecito è stato commesso) – solo perché estremamente ingente è stato l'importo dell'«investimento» operato.

In questa prospettiva – secondo il rimettente – l'ammontare della sanzione di natura patrimoniale di cui si discute finirebbe per dipendere dalle circostanze del caso concreto, senza, peraltro, che dette circostanze riflettano necessariamente il disvalore del fatto. La «rigidità» e l'«automatismo» della misura rischierebbero, conseguentemente, di provocare una rottura del rapporto di equilibrio tra entità della risposta sanzionatoria, da un lato, e offesa, dall'altro.

Risulta, dunque, conclusivamente evidente come l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato sovrapponga i due piani della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione. La possibilità che la norma censurata imponga la confisca di valori assai elevato a fronte di fatti che hanno determinato un profitto «non particolarmente ingente» è adottata dal giudice *a quo* a dimostrazione dell'attitudine della norma stessa a produrre risultati contrastanti con i parametri costituzionali evocati: il che non comporta, tuttavia, che, ai fini dell'ammissibilità della questione, la situazione considerata debba risultare riscontrabile anche nella fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo* (in senso analogo, sentenza n. 250 del 2010).

3. – La questione è, tuttavia, inammissibile per una diversa ragione, legata alla mancata formulazione, da parte del rimettente, di un *petitum* dotato dei necessari requisiti di chiarezza e univocità.

Alla stregua del dispositivo dell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* sembrerebbe, infatti, richiedere l'integrale ablazione della disciplina denunciata: ciò, malgrado l'uso della locuzione limitativa «nella parte in cui», venendo in pratica riprodotto – dopo detta locuzione – l'intero contenuto precettivo tanto del comma 1 che del comma 2 dell'art. 187-sexies del d.lgs. n. 58 del 1998.

Di contro, in sede di motivazione sulla rilevanza, il giudice *a quo* parrebbe annettere il vulnus costituzionale esclusivamente alla previsione della confisca obbligatoria e per equivalente del prodotto e dei beni strumentali alla commissione dell'illecito. La Corte torinese reputa, infatti, rilevante la questione in quanto – essendo ravvisabili nella fattispecie oggetto di giudizio gli estremi della violazione contestata – la misura ablativa risulterebbe applicabile «non solo con riferimento al profitto [...], ma anche con riferimento al prodotto ed ai beni utilizzati per commettere l'illecito». Nella medesima ottica, il giudice *a quo* esclude, altresì – sempre in sede di motivazione sulla rilevanza – la praticabilità di una interpretazione della norma censurata che sottragga all'ambito di operatività della confisca per equivalente i beni «corrispondenti non già al profitto dell'illecito, ma anche al controvalore dei titoli che sono stati movimentati nell'ambito della condotta ritenuta di rilievo»: «controvalore» che, nella circostanza, la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) ha ritenuto di poter qualificare come «prodotto» dell'illecito.

Nel motivare sulla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* sembra concentrare, nondimeno, le sue censure – secondo quanto già dianzi accennato – sulla confisca dei soli beni strumentali, dolendosi essenzialmente del sensibile divario che, in materia di abusi di mercato, può non di rado sussistere fra il profitto conseguito e i «mezzi economici» impiegati nell'operazione illecita: divario che farebbe sì che la misura ablativa – coinvolgendo obbligatoriamente entrambi, anche nella forma per equivalente – rimanga «totalmente disancorata da parametri riferibili alla gravità in concreto della fattispecie» e, «soprattutto, totalmente disancorati dal rapporto proporzionale col profitto stesso». Al contempo, la Corte torinese sembrerebbe addebitare tale risultato – produttivo dell'asserita lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità – precipuamente al fatto che la misura sanzionatoria in discussione «non consente al giudice alcuna graduazione, analoga a quella che è invece al medesimo demandata in relazione alla determinazione in concreto della sanzione in senso proprio».



A fronte di quanto precede, l'intervento richiesto dal giudice *a quo* resta, dunque, oscuro sia quanto all'oggetto che quanto al contenuto. Sotto il primo profilo, non si comprende, cioè, se la declaratoria di illegittimità costituzionale debba concernere – secondo il rimettente – tutte le entità cui si riferisce la norma denunciata, ovvero solo il prodotto e i beni strumentali, ovvero ancora esclusivamente tali ultimi beni. Sotto il secondo profilo, non emerge, del pari, in modo univoco se venga richiesta a questa Corte una pronuncia ablativa, che rimuova puramente e semplicemente la speciale ipotesi di confisca di cui discute (con l'effetto di riportare la fattispecie nell'ambito della disciplina generale della confisca amministrativa di cui all'art. 20, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale»); o se si auspichi, invece, una pronuncia a carattere additivo-manipolativo, che attribuisca – all'autorità amministrativa prima e al giudice poi – il potere di “graduare” la misura ablativa contemplata dalla norma censurata, escludendone in tutto o in parte l'applicazione allorché essa appaia, in concreto, sproporzionata rispetto alla gravità dell'illecito.

Per giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 21 del 2011, n. 91 del 2010 e n. 269 del 2009), l'oscurità e l'indeterminatezza del petitum rendono la questione inammissibile, precludendone quindi l'esame nel merito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-sexies, commi 1 e 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dalla Corte di appello di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

Il Presidente: MADDALENA

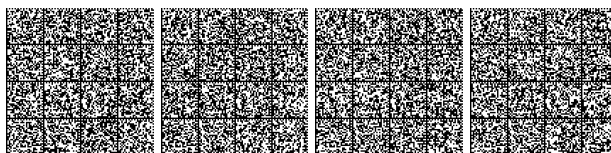
Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0396



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 43

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2011
(della Regione Toscana)*

Bilancio e contabilità pubblica - Calamità pubbliche e protezione civile - Finanza regionale - Sistema di protezione civile - Regime finanziario delle spese relative agli eventi di maggiore gravità che debbono essere affrontati “con mezzi e poteri straordinari” - Previsione che, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della Regione possa deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché elevare ulteriormente la misura dell’imposta regionale sulla benzina per autotrazione, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita - Prevista attivazione del Fondo nazionale di protezione civile solo nell’ipotesi di insufficienza delle risorse regionali come sopra incrementate, ovvero per effetto della discrezionale valutazione del Governo sulla “rilevanza nazionale” - Lamentata imposizione alle Regioni dell’onere di finanziare funzioni amministrative di pertinenza dello Stato o di altri enti, lamentata compressione dell’autonomia finanziaria, imposizione dell’obbligo di esercitare la potestà tributaria regionale con vincolo di destinazione delle relative entrate, imposizione di vincoli puntuali all’utilizzo di risorse finanziarie regionali, lamentata carenza di concertazione nella procedura che consente l’accesso al Fondo nazionale di protezione civile - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione dell’autonomia finanziaria della Regione e dei principi di corrispondenza tra funzioni e risorse, di autonomia di entrata e di spesa della Regione, violazione delle attribuzioni legislative regionali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, che inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinqües* nell’art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119; legge 24 febbraio 1992, n. 225; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 107, 108 e 109; d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2001, n. 401.

Ricorso per la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 268 del 18 aprile 2011, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dall’avv. Lucia Bora e domiciliato presso lo studio dell’avv. prof. Marcello Cecchetti in Roma, via Antonio Mordini n. 14.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 2 comma 2-*quater* del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie) (in *Gazzetta Ufficiale* 26 febbraio 2011, n. 47) nella parte in cui inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinqües* (primo periodo) all’art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale di Protezione civile).

L’art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie) inserisce all’art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, dopo il comma 5-*ter*, i seguenti commi:

5-*quater*: «A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della regione interessata dagli eventi di cui all’art. 2, comma 1, lettera c), qualora il bilancio della regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all’emergenza ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa, è autorizzato a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell’imposta regionale di cui all’art. 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita»;



5-quinquies: «Qualora le misure adottate ai sensi del comma 5-*quater* non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma 5-*quater* di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile. Qualora sia utilizzato il fondo di cui all'art. 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il fondo è corrispondentemente e obbligatoriamente reintegrato in pari misura con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante di cui all'allegato I del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. La misura dell'aumento, comunque non superiore a cinque centesimi al litro, è stabilita con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane in misura tale da determinare maggiori entrate corrispondenti all'importo prelevato dal fondo di riserva. La disposizione del terzo periodo del presente comma si applica anche per la copertura degli oneri derivanti dal diffèrimento dei termini per i versamenti tributari e contributivi ai sensi del comma 5-*ter*».

A) Per comprendere la portata delle disposizioni è necessario ricordare brevemente quale sia l'assetto delle competenze in relazione alla protezione civile.

Il sistema di protezione civile è stato originariamente delineato dalla legge n. 225/1992, fondata sull'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile e su una ripartizione di competenze tra Stato e autonomie territoriali, basata sulla differenziazione tipologica degli eventi e sulla individuazione delle attività e dei compiti da prestare.

È possibile distinguere tre differenti ambiti di competenza, articolati su altrettanti livelli (*cf.* art. 2, lettera a, b, c, legge n. 225/1992), in base al tipo di evento. Agli eventi fronteggiabili in via ordinaria (lett. a, b) si contrappongono, infatti, quelli per i quali, data la loro intensità ed estensione, si rendono necessari mezzi e poteri straordinari (lett. c).

Per i primi, la legge n. 225/1992 pone un'ulteriore distinzione, a seconda che gli interventi di protezione civile siano attuabili in base alle rispettive competenze dei singoli enti (lett. a) oppure, per la natura e l'estensione dell'evento, si renda necessario l'intervento coordinato di più enti (lett. b).

La legge del 1992 operava, dunque, una ripartizione delle competenze utilizzando, a seconda delle circostanze, il discrimine relativo alla ordinarietà o straordinarietà delle risposte necessarie per fronteggiare gli eventi calamitosi, oppure quello della dimensione dell'evento nell'ambito degli eventi fronteggiabili in via ordinaria.

Con la successiva legislazione in materia di protezione civile — art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa); articoli 107 - 109 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2001, n. 401 — sono state delineate le competenze e le responsabilità dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, in funzione della tutela delle collettività interessate.

Le attività di previsione e prevenzione delle ipotesi di rischio sono state affidate alla competenza regionale, senza distinzione tra le diverse tipologie di eventi calamitosi (art. 108, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 112 del 1998); alle Province e ai Comuni è stata affidata l'attuazione dei programmi regionali.

Per quanto riguarda la disciplina relativa all'emergenza, è stata prevista una competenza dello Stato per gli eventi di natura straordinaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992: lo Stato, d'intesa con le regioni interessate, delibera e revoca lo stato di emergenza, emana le ordinanze per l'attuazione degli interventi di emergenza, predispone i piani di emergenza e la loro attuazione (art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 e art. 5, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 343 del 2001, convertito nella legge n. 401 del 2001).

In particolare l'art. 107 del decreto n. 112 del 1998 indica le funzioni dello Stato, stabilendo che hanno rilievo nazionale i compiti relativi:

a) all'indirizzo, promozione e coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, delle province, dei comuni, delle comunità montane, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale in materia di protezione civile;

b) alla deliberazione e alla revoca, d'intesa con le regioni interessate, dello stato di emergenza al verificarsi degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225;

c) alla emanazione, d'intesa con le regioni interessate, di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza, per evitare situazioni di pericolo, o maggiori danni a persone o a cose, per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi e nelle quali è intervenuta la dichiarazione di stato di emergenza di cui alla lettera b);



- d) alla determinazione dei criteri di massima di cui all'art. 8, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225;
- e) alla fissazione di norme generali di sicurezza per le attività industriali, civili e commerciali.

A alle funzione operative riguardanti:

- 1) gli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio;
- 2) la predisposizione, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati, dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e la loro attuazione;
- 3) il soccorso tecnico urgente, la prevenzione e lo spegnimento degli incendi e lo spegnimento con mezzi aerei degli incendi boschivi;
- 4) lo svolgimento di periodiche esercitazioni relative ai piani nazionali di emergenza;
- g) la promozione di studi sulla previsione e la prevenzione dei rischi naturali ed antropici.
- h) alla dichiarazione dell'esistenza di eccezionale calamità o avversità atmosferica, ivi compresa l'individuazione, sulla base di quella effettuata dalle regioni, dei territori danneggiati e delle provvidenze di cui alla legge 14 febbraio 1992, n. 185.

Di particolare rilevanza, poi, è l'art. 5 del decreto-legge n. 343/2001 convertito nella legge n. 401/2001 che affida al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile una competenza generale per far fronte al pericolo di danni derivanti da «calamità naturali, da catastrofi e da grandi eventi che determinino situazioni di grave rischio».

B) Come si può constatare dalla ricostruzione normativa, i compiti statali, oltre a quelli di indirizzo e programmazione, sono quelli relativi alla predisposizione dei piani e degli interventi per affrontare gli eventi di tipo e) di cui all'art. 2 comma 1 della legge n. 225 del 1992, cioè di quelli che, per loro «intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi o poteri

Straordinari» nonché, nelle stesse ipotesi, i compiti di soccorso alle comunità colpite, al fine del ripristino delle normali condizioni di vita.

Le disposizioni oggetto della presente impugnativa intervengono proprio sulla disciplina di questi interventi di cui all'art. 2 comma 1 lettera c) legge n. n. 225 del 1992, per i quali sia stata dichiarato lo stato di emergenza, stabilendo che, se il bilancio della Regione non ha la disponibilità finanziaria sufficiente per fronteggiare le spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della Regione è autorizzato a deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote e delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché ad elevare la misura dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione.

Se gli aumenti tributari suddetti non sono sufficienti ovvero in tutti gli altri casi di eventi di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile.

Le disposizioni, dunque, prevedono il ricorso al Fondo nazionale nel caso di insufficienza dei fondi regionali, anche dopo l'applicazione degli aumenti tributari ammessi, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di rilevanza nazionale; tale qualificazione dell'evento è affidata ad una scelta unilaterale del Governo.

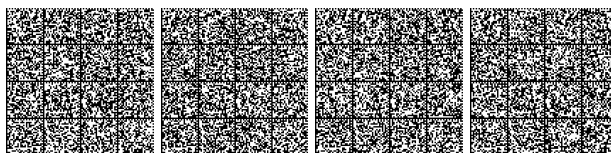
Le norme quindi fanno gravare sul bilancio della Regione interessata dall'evento calamitoso l'onere finanziario degli interventi di soccorso e ripristino necessari.

Questa interpretazione della nuova normativa trova conferma nella Direttiva emanata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2011 (doc. 1), per fornire indirizzi applicativi a seguito delle norme in esame.

Nel paragrafo intitolato «Le risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza» si premette che lo stato di emergenza è dichiarato a fronte di eventi di portata nazionale per risonanza, ricadute, caratteristiche proprie dell'evento in sé che richiede mezzi e poteri straordinari.

Ciò nonostante, si legge nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «per il combinato disposto dei citati commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, a fronte di siffatti eventi, è la Regione esclusivamente interessata ovvero sono le regioni interessate (in tal caso pro-quota) a doversi fare carico in primo luogo del reperimento delle risorse finanziarie necessarie a fare fronte ai fabbisogni occorrenti». La direttiva continua affermando che il fondo nazionale sarà attivabile solo e nella misura in cui la Regione dimostri di aver preventivamente reperito nel proprio bilancio le risorse finanziarie necessarie, anche con l'aumento tributario.

Le disposizioni impuginate sono costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi di



D I R I T T O

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2-quater nella parte in cui inserisce i commi 5-quater e 5-quinquies (primo periodo) all'art. 5 della legge n. 225/1992, per violazione dell'art. 119 Cost.*

Le norme pongono interamente a carico del bilancio della Regione o delle regioni territorialmente interessate da una dichiarazione di stato di emergenza per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992, tutti gli oneri finanziari conseguenti all'emergenza, indipendentemente dall'ente che sia titolare della competenza ad attuare gli interventi e quindi anche per gli interventi di competenza non regionale.

In tal modo si impongono al bilancio regionale spese concernenti funzioni esercitate da altri enti, in contrasto con il principio di cui al quarto comma dell'art. 119 Cost. che impone la corrispondenza tra le risorse finanziarie disponibili in base alle fonti di cui al secondo e terzo comma del medesimo art. 119 Cost. e le funzioni attribuite in titolarità a ciascun ente territoriale.

Si obbligano dunque le regioni ad assumere l'onere finanziario di funzioni di norma di competenza nazionale, posto che, in caso di dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla citata lettera c) dell'art. 2 legge n. n. 225/1992, come sopra evidenziato, scattano compiti e funzioni affidati allo Stato, a fronte del riconoscimento della estensione e gravità dell'evento. In tal senso la Corte costituzionale, nella sentenza n. 284 del 2006 ha sottolineato che «l'art. 107 comma 1 lettere b) e c) del d.lgs. n. 112 del 1998 ha chiarito che tali funzioni hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori possa avvenire da parte della legge regionale»: tale ambito è dunque sottratto alla potestà legislativa ed anche a quella amministrativa delle regioni, poiché le funzioni relative al soccorso alle comunità colpite sono di competenza statale, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, così come stabilito dalla normativa nazionale richiamata in premessa. Dunque contrasta con l'art. 119 quarto comma Cost. addossare alla singola Regione — colpita da un evento riconosciuto di natura straordinaria, per intensità ed estensione, — tutti gli oneri per fronteggiare il soccorso alle popolazioni e le attività di ripristino conseguentemente necessarie.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2-quater nella parte in cui inserisce i commi 5-quater e 5-quinquies (primo periodo) all'art. 5 della legge n. 225/1992, per ulteriore violazione dell'art. 119 Cost.*

Il primo comma dell'art. 119 Cost. stabilisce che le regioni hanno autonomia di entrata e di spesa.

La disposizione costituzionale è violata perché, a fronte dell'evento calamitoso, la Regione si trova costretta o a vincolare somme del proprio bilancio per fronteggiare l'evento ovvero, in caso di insufficienza finanziaria, ad aumentare la pressione fiscale.

Tale misura invece, nel sistema costituzionale, è uno strumento che le regioni hanno per il finanziamento delle proprie politiche e quindi deve essere rimesso all'autonomia decisionale della regione stabilire quale e quanta pressione fiscale imporre ai cittadini in funzione delle priorità e degli obiettivi da raggiungere.

Si vincola quindi l'utilizzo di risorse finanziarie regionali per compiti, fini e scopi non decisi dalla Regione, non di propria spettanza, in evidente contrasto con l'art. 119 Cost., in base al quale le risorse finanziarie affidate alle regioni sono finalizzate a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Tale principio costituzionale è leso dalle impugnate disposizioni le quali impongono vincoli nell'utilizzo di risorse finanziarie nonché l'aumento fiscale finalizzandolo agli interventi di protezione civile e azzerando in merito l'autonomia politica e decisionale degli organi di governo della regione.

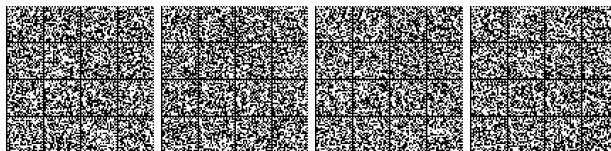
3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2-quater nella parte in cui inserisce i commi 5-quater e 5-quinquies (primo periodo) all'art. 5 della legge n. 225/1992, per violazione dell'art. 117 terzo comma e dell'art. 119 Cost.*

Le disposizioni impugnate, imponendo un vincolo di destinazione alle entrate tributarie regionali, ledono la competenza regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui alle citate norme costituzionali.

Tale materia è soggetta alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, per cui è ammesso l'intervento statale nei limiti dei principi fondamentali. La denunciata lesione sussiste nell'ipotesi in cui la Regione non debba ricorrere all'aumento tributario, perché dotata di disponibilità finanziarie: in tal caso, infatti, è imposto un vincolo di destinazione ai risparmi di spesa che la Regione è costretta ad usare per i fini in esame con lo scopo di evitare il ricorso alla maggiore pressione fiscale.

Ma la lesione esiste anche ove la Regione debba aumentare i tributi: anche in tal caso infatti viene imposto un vincolo di spesa alle entrate regionali. In entrambi i casi (vincolo ai risparmi del bilancio regionale, vincolo sulle entrate presenti in conseguenza del disposto incremento fiscale) sono violate le rubricate disposizioni costituzionali.

La giurisprudenza costituzionale ha infatti chiarito che attraverso l'imposizione di vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse si violano i criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale,



delineato dal nuovo art. 119 Cost (sent. n. 423/2004, 118/2006); in particolare è stato rilevato che le norme che fissano vincoli puntuali rispetto a singole voci di spesa dei bilanci della Regione e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e ledono, pertanto, l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 della Costituzione (cfr. Corte cost. sent. 36/2004, 417/2005, 449/2005).

Quindi la legge statale non può fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni, perché altrimenti sarebbe lesa l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. (sentenze n. 297 del 2009; n. 120 del 2008; n. 169 del 2007).

Le norme impugnate non si prestano in alcun modo, per il loro livello di dettaglio, ad individuare un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma introducono un vincolo puntuale di destinazione delle risorse finanziarie regionali, determinando così un'inammissibile ingerenza nell'autonomia finanziaria delle regioni medesime.

Tali vincoli — per di più, come sopra rilevato — opererebbero nel senso di destinare le risorse alle quali si riferiscono al finanziamento non solo di funzioni regionali, ma anche di funzioni per le quali sono competenti altri livelli di governo (Stato, province, comuni) e che da organi di questi ultimi vengono in concreto esercitate.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2-quater nella parte in cui inserisce i commi 5-quater e 5-quinquies (primo periodo) all'art. 5 della legge n. 225/1992, per violazione dell'art. 117 terzo comma e dell'art. 119 Cost. anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.*

Le norme impugnate violano anche il principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto rendono possibile il ricorso al Fondo nazionale di protezione civile solo a seguito di decisioni unilaterali affidate al libero ed esclusivo apprezzamento politico del Governo nazionale.

Infatti è previsto che la previa adozione dell'incremento tributario da parte delle regioni e l'accertamento della insufficienza degli introiti a coprire tutte le spese dell'emergenza costituiscono presupposto indispensabile per rendere «possibile» l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, possibilità quest'ultima rimessa interamente ad una decisione politica ed unilaterale del Governo nazionale, ove l'evento sia riconosciuto di rilevanza nazionale.

In sostanza le norme in esame condizionano rigidamente l'intervento statale al completo utilizzo da parte delle regioni della potestà tributaria loro riconosciuta, ma in tal modo si nega la «rilevanza nazionale» dell'evento, riducendo la giustificazione dell'intervento nazionale ad una funzione «suppletiva» nell'ipotesi di insufficienza dei mezzi regionali, del tutto indipendentemente dalla natura e dalla qualità degli eventi straordinari.

La «rilevanza nazionale» di questi ultimi viene a dipendere solo dalla casuale capienza o meno del bilancio delle regioni interessate, alimentato dagli incrementi tributari posti a carico delle collettività interessate, e dunque dalla giuridica possibilità o meno di aumentare il carico tributario a carico di queste ultime, anziché dalla valutazione delle esigenze di solidarietà nazionale che stanno alla base della funzione demandata al Fondo nazionale di protezione civile.

La valutazione e la conseguente decisione sono assunte unilateralmente dal Governo.

Invece, vertendosi in materie soggette alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni («coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; «protezione civile»), in applicazione dei principi della chiamata in sussidiarietà e considerata l'incidenza della decisione sulle competenze e sulle risorse regionali, il rispetto del canone della leale collaborazione avrebbe imposto la previsione di un adeguato coinvolgimento regionale, finalizzato alla decisione circa la qualificazione dell'evento. Ciò, invece, non è previsto, con conseguente sussistenza dell'evidenziato motivo di illegittimità costituzionale.

P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2-quater del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui inserisce i commi 5-quater e 5-quinquies (primo periodo) all'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, per i motivi di cui al presente ricorso.

Si deposita la direttiva emanata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2010 (doc. 1).

Firenze - Roma, 26 aprile 2011

Avv. Lucia BORA



N. 44

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 maggio 2011
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013 - Istituzione del capitolo di spesa n. 108149 concernente «Trattamento di pensione integrativo e sostitutivo spettante al personale del soppresso EAS (ente acquedotti siciliani) da erogare tramite il fondo pensione Sicilia (U.P.B. 7.2.1.2.1) - Inclusione nell'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine per gli effetti di cui all'art. 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 - Lamentata mancanza di autorizzazione legislativa e di quantificazione degli oneri e della correlata indicazione della copertura finanziaria - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 30 aprile 2011, n. 630, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 81, commi terzo e quarto.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 30 aprile 2011, ha approvato il disegno di legge n. 630 dal titolo «Bilancio di previsione della Regione siciliana per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il 3 maggio 2011.

L'articolo 3 del provvedimento legislativo al primo comma considera spese obbligatorie e d'ordine, per gli effetti di cui all'articolo 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, quelle descritte nell'elenco n. 1 annesso allo stato di previsione della spesa. In detto elenco è incluso un capitolo di spesa, il 108149 «Trattamento di pensione integrativo e sostitutivo spettante al personale del soppresso EAS da erogare tramite il fondo pensione sicilia» (U.P.B. 7.2.1.2.1) che si ritiene privo di autorizzazione legislativa e di quantificazione degli oneri e della correlata indicazione della copertura finanziaria.

Dai chiarimenti forniti dall'amministrazione regionale, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 488/1969, emerge infatti che il capitolo 108149 è stato istituito dal Ragioniere Generale a seguito di richiesta del Dipartimento del Personale in attuazione della delibera della Giunta regionale n. 87 del 24 maggio 2009 con la quale il Governo regionale ha disposto che, ai sensi del comma 2-sexies dell'articolo 23 della legge regionale 27 aprile 1999 n. 10, venisse garantito dalla regione l'erogazione del trattamento integrativo alla pensione in favore del personale dell'ente acquedotti siciliani, in liquidazione.

Alla dotazione finanziaria del nuovo capitolo si sarebbe provveduto, secondo quanto rappresentato dall'amministrazione regionale nei chiarimenti forniti con nota n. 28244/C01 del 3 maggio 2011 (All.1), attingendo alle disponibilità del capitolo 213032 «Fondo per le spese relative al personale dell'ente acquedotti siciliani in liquidazione» a decorrere dall'esercizio finanziario 2008 al fine di assicurare adeguata copertura alla spesa necessaria per l'attuazione delle disposizioni contenute nel richiamato art. 23 della L.R. n. 10/1999.

L'art. 23 della L.R. n. 10/1999, tuttavia, non contempla né la quantificazione degli oneri derivanti dalla sua attuazione né, tantomeno, le risorse con cui farvi fronte, atteso che la Regione avrebbe dovuto provvedere nel caso dell'eventuale liquidazione e cessazione di attività dell'EAS alla spesa per il personale trasferito e comandato negli enti di cui all'art. 1 della L.R. n. 10/2000, facendo salvi i diritti acquisiti e con mantenimento dello *status* posseduto.

L'ente acquedotti siciliani a tutt'oggi, nonostante sia stato posto in liquidazione con decorrenza 1° settembre 2004 dall'articolo 1 della L.R. n. 9/2004, continua a gestire il servizio idrico in tre province dell'isola, e non risulta essere stato approvato alcun successivo provvedimento legislativo con cui si sia provveduto a reperire le risorse necessarie per dare attuazione al più volte citato articolo 23 della L.R. n. 10/1999.

Unica eccezione l'articolo 2 del disegno di legge n. 192 dal titolo «Norme in materia di gestione del servizio idrico integrato e di personale», approvato dall'ARS il 10 dicembre 2008, e impugnato da questo Commissariato per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, giacché prevedeva l'inserimento «*ope legis*» nei ruoli regionali di tutto il personale di ruolo, o in servizio a tempo indeterminato, dell'EAS; provvedimento legislativo quest'ultimo (L.R. 20/2008) promulgato con omissioni delle parti impuginate ai sensi dell'art. 29 dello Statuto Speciale.

Per quanto attiene al trattamento di pensione integrativo e sostitutivo, oggetto del capitolo di spesa, si rileva che lo stesso è stato attribuito al personale dell'EAS dall'art. 1 del regolamento organico dell'ente stesso, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 138 del 13 maggio 1986.



Alla luce di quanto esposto non ci si può esimere dal sottoporre all'esame di codesta eccellentissima Corte l'istituzione del capitolo di spesa 108149 e l'inserimento dello stesso nell'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine per violazione dell'articolo 81, terzo e quarto comma, per violazione della Costituzione.

Codesta eccellentissima Corte in numerose pronunce ha avuto modo di affermare che il principio di copertura finanziaria posto dall'articolo 81 costituisce la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa e che al rispetto di tale principio, che risulta a pieno titolo tra quelli di coordinamento finanziario, sono tenuti tutti gli enti in cui si articola la Repubblica.

Corollario di tale principio è quello dell'equilibrio finanziario sostenibile elaborato con chiarezza dalla costante giurisprudenza di codesta Corte, anche antecedentemente al trattato di Maastricht, di cui adesso il patto di stabilità e crescita costituisce il principale parametro esterno. La centralità di tale principio è ancor più avvalorata dall'articolo 119 della Costituzione che implica ed esige la stretta osservanza del principio della finanza pubblica responsabile e solidale.

Codesta Corte ha, altresì, esplicitato che lo stretto legame intercorrente tra il terzo e quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione implica che una nuova o maggiore spesa per la quale la legge che l'autorizza non indichi i mezzi per farvi fronte, non può trovare la sua copertura mediante l'iscrizione negli stati di previsione della spesa, siano quelli già approvati e in corso di attuazione, siano ancora quelli da predisporre ed approvare.

Il significato del termine adoperato dal quarto comma dell'articolo 81, come affermato da codesta Corte nella sentenza n. 1/1966, attiene ad ogni altra legge che non sia la legge di bilancio, senza alcuna connessione cronologica con questa.

Nella nota sentenza n. 66 del 1959, codesta eccellentissima Corte ha subito chiarito che il comma 4 dell'articolo 81 della Costituzione "forma sistema con il terzo".

Mentre quest'ultimo dispone che con la legge di approvazione non si possono stabilire "nuovi tributi e nuove spese", e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente, il quarto comma dispone che ogni legge sostanziale che importi "nuove o maggiori spese" deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni che comportino per bilanci pubblici oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga introdotta nella legislazione anche l'indicazione dei mezzi destinati alla copertura di nuovi oneri (sentenze n. 36 e 31 del 1961 e n. 226 del 1976).

Il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'articolo 81 nella sostanza consiste nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Obbligo a cui è venuto meno il legislatore siciliano autorizzando una spesa duratura, destinata inevitabilmente ad aumentare nei prossimi anni, senza provvedere a quantificare gli oneri per gli esercizi futuri e a dare idonea copertura finanziaria agli stessi.

Ed invero una nuova spesa, quale quella in questione per la quale la legge che l'ha autorizzata, *id est* l'articolo 23 L.R. n. 10/1999, non ha indicato i mezzi per farvi fronte non può trovare la sua copertura mediante l'iscrizione negli stati di previsione della spesa, dovendo corrispondere ad un nuovo stanziamento l'indicazione positiva delle risorse (sentenze n. 47 e 49 del 1967 e n. 17 e 135 del 1968).

P.Q.M.

Ai sensi dell'art. 28 dello Statuto speciale, con il presente atto impugna l'art. 3, comma 1 del disegno di legge n. 630 dal titolo «Bilancio di previsione della Regione siciliana per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013», approvato dall'Assemblea regionale siciliana nelle parti in cui considera spesa obbligatoria e d'ordine, quella del capitolo 108149 inserito nell'elenco n. 1 annesso allo stato di previsione della spesa per violazione dell'art. 81, terzo comma e quarto comma della Costituzione.

Palermo, addì 9 maggio 2011

*Il Commissario dello Stato
per la Regione siciliana*
ARONICA



N. 102

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da New York Uno Srl contro Unione dei comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 650 del 2010, proposto da New York Uno Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio, Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso Giovanni Gabrielli avv. in Trieste, via Milano n. 17;

Contro Unione dei comuni Aiello-San Vito, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei comuni di Aiello-San Vito, datato 14 ottobre 2010, prot. 2634, con il quale l'amministrazione resistente intima a Marangi Immobiliare srl, dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello-San Vito con i quali viene imposto alla Società Marangi Immobiliare s.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare s.r.l. dal comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della L.r. 29/05, come modificati dall'art. 2, comma 47, della L.r. n. 12/10.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, formulata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della L.r. 29/05. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della L.r. 29/05, come modificato dall'art. 5 della L.r. 13/08, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.



Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-*bis* e la modifica dell'art. 30, comma 2, della L.r. 29/05.

In particolare, con l'art. 29-*bis*, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet». Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. *b*) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-*bis*, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-*bis* e 30, comma 2, lett. *b*), della L.r. 29/05, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue artt. 2, 3 e 41 Cost).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 L.r. cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *e*) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-*bis*, secondo comma, della L.r. *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del decreto legislativo n. 114/1998, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. *e*), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello-Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.



3. — Il collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al presidente della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il Presidente: CORASANTI

L'estensore: SETTESOLDI

11C0346

N. 103

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Picada 2 S.r.l. contro Unione dei comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 647 del 2010, proposto da Picada 2 S.r.l., rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio, Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso Giovanni Gabrielli avvocato in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei comuni Aiello-San Vito, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei comuni di Aiello-San Vito del 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'Amministrazione resistente intima a Marangi Immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. 647 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei comuni Aiello-San Vito con i quali viene imposto alla società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq.) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della legge regionale n. 29/2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge regionale n. 12/2010.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, formulata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della legge regionale n. 29/2005. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — *ex art. 29, comma 2, della richiamata legge*, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 13/2008, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq., che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 29/2005.

In particolare, con l'art. 29-bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet». Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-bis, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq. 400 (purché non insediati in centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.



2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost.).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 legge regionale cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della legge regionale *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del d.lgs. n. 114/1998, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «vulnus» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello-Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato



UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il presidente: CORASANITI

L'estensore: SETTESOLDI

11C0347

N. 104

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Compar S.p.a. contro Unione dei Comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 648 del 2010, proposto da Compar S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio e Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Gabrielli, in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei Comuni Aiello-San Vito;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei Comuni di Aiello-San Vito del 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'amministrazione resistente intima a Marangi immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura; provvedimento che si produce in copia e che è stato ricevuto da Marangi Immobiliare S.r.l. in data 21 ottobre 2010, e da questa comunicato agli esercenti del Palmanova Outlet Village, tra cui l'odierna ricorrente, il successivo 6 novembre 2010;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Rita De Piero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



1. — Con il ricorso n. 648/2010 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello-San Vito con cui viene imposto alla Società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata - limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della legge regionale n. 29/2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge regionale n. 12/2010.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, disposta alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della legge regionale n. 29/2005. Con tali sentenze, il T.A.R. aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 13/2008, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 29/2005.

In particolare, con l'art. 29-bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet.» Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-bis, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b), della n. 29/2005, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 legge regionale cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella



materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della legge regionale *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del decreto legislativo n. 114/1998, rispetto all'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo T.A.R. del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello - Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella Camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — Ritiene in definitiva rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al Presidente del consiglio regionale.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il Presidente: CORASANITI

L'estensore: DE PIERO



N. 105

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Fashion Lab S.r.l. contro Unione dei comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-*bis* (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 651 del 2010, proposto da Fashion Lab S.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio, Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso Giovanni Gabrielli avvocato in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei comuni di Aiello-San Vito, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei comuni di Aiello-San Vito del 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'amministrazione resistente intima a Marangi Immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. 651/2010 l'atto emesso dall'Unione dei comuni Aiello-San Vito con i quali viene imposto alla società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq.) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-*bis* della legge regionale n. 29/2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge regionale n. 12/2010.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, formulata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della legge regionale n. 29/2005. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — *ex art. 29, comma 2, della richiamata legge*, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 13/2008, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq., che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando



l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-*bis* e la modifica dell'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 29/2005.

In particolare, con l'art. 29-*bis*, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet». Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. *b*) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-*bis*, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq. 400 (purché non insediati in centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-*bis* e 30, comma 2, lett. *b*), della legge regionale n. 29/2005, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

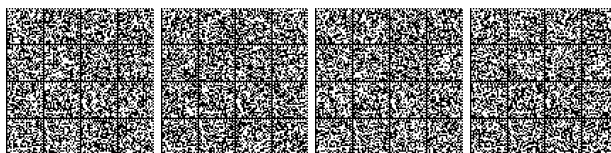
2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost.).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 legge regionale cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *e*) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-*bis*, secondo comma, della legge regionale *de qua*, per l'irrazionale, e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del d.lgs. n. 114/1998, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. *e*), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «vulnus» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello-Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a



«provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo;

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il presidente: CORASANITI

L'estensore: SETTESOLDI

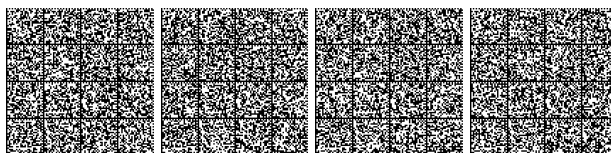
11C0349

N. 106

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia-Giulia sul ricorso proposto da Vallesi S.p.a. contro Unione dei comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 652 del 2010, proposto da Vallesi S.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio, Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso Giovanni Gabrielli avvocato in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei comuni di Aiello-San Vito, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei comuni di Aiello-San Vito del 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'amministrazione resistente intima a Marangi Immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. 652/2010 l'atto emesso dall'Unione dei comuni Aiello-San Vito con i quali viene imposto alla società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq.) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della legge regionale n. 29/2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge regionale n. 12/2010.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, formulata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della legge regionale n. 29/2005. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — *ex art. 29, comma 2, della richiamata legge*, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 13/2008, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq., che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 29/2005.

In particolare, con l'art. 29-bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet». Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-bis, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq. 400 (purché non insediati in centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.



2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost.).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 legge regionale cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della legge regionale *de qua*, per l'irrazionale, e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del d.lgs. n. 114/1998, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello-Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato



UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo;

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il presidente: CORASANITI

L'estensore: SETTESOLDI

11C0350

N. 107

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Asics Italia S.p.a. contro Unione dei Comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 654 del 2010, proposto da Asics Italia S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio e Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Gabrielli, in Trieste, via Milano, 17;

Contro Unione dei Comuni Aiello-San Vito;

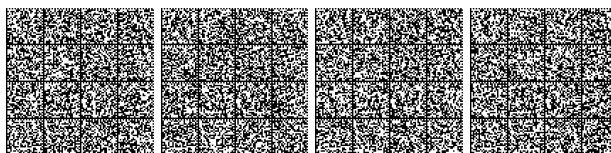
Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei Comuni di Aiello-San Vito del 14 ottobre 2010, prot. n. 2634, con il quale l'Amministrazione resistente intima a Marangi immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura; provvedimento che si produce in copia e che è stato ricevuto da Marangi Immobiliare S.r.l. in data 21 ottobre 2010, e da questa comunicato agli esercenti del Palmanova Outlet Village, tra cui l'odierna ricorrente, il successivo 6 novembre 2010;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Rita De Piero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



1. — Con il ricorso n. 654/2010 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello-San Vito con cui viene imposto alla Società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della legge regionale n. 29/2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge regionale n. 12/10.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, disposta alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della legge regionale n. 29/2005. Con tali sentenze, il T.A.R. aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva - ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 13/2008, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 29/2005.

In particolare, con l'art. 29-bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'Outlet.» inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'articolo 29-bis, e, quindi, anche in un Outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost.).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che - non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «Outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 legge regionale cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo



modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della legge regionale *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del decreto legislativo n. 114/1998, rispetto all'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo T.A.R. del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello-Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — Ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

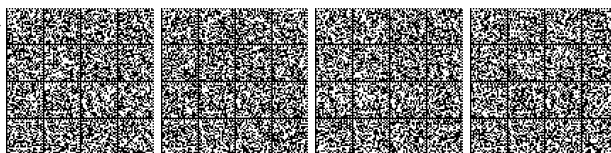
A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al Presidente del consiglio regionale.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011

Il Presidente: CORSANITI

L'estensore: DI PIERO



N. 108

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Alba S.r.l. contro Unione dei comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-*bis* (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 666 del 2010, proposto da Alba S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio, Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso Giovanni Gabrielli avv. in Trieste, via Milano 17;

Contro, Unione dei Comuni Aiello - San Vito, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei comune di Aiello - San Vito, dd. 14 ottobre 2010, prot. n. 2634, con il quale l'amministrazione resistente intima a Marangi Immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

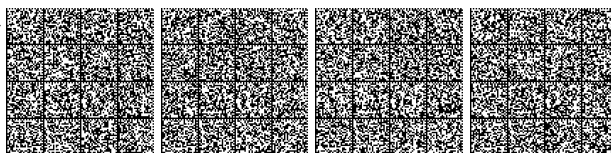
Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. 666/10 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei comuni Aiello-San Vito con i quali viene imposto alla Società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata - limitatamente - nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-*bis* della legge regionale n. 29/2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge regionale n. 12/2010.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, formulata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della legge regionale n. 29/2005. Con tali sentenze, il T.A.R. aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 13/2008, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione com-



merciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'Outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-*bis* e la modifica dell'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 29/2005.

In particolare, con l'art. 29-*bis*, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'Outlet.» Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. *b*) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-*bis*, e, quindi, anche in un Outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-*bis* e 30, comma 2, lett. *b*), della legge regionale n. 29/2005, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

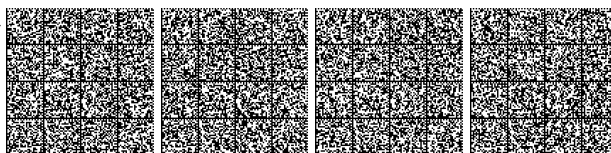
2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost.).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «Outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 legge regionale cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *e*) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-*bis*, secondo comma, della legge regionale *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del decreto legislativo n. 114/1998, rispetto all'art. 117, secondo comma, lett. *e*), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo Outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo T.A.R. del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello-Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa — specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata



a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — Ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità

costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, secondo comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il Presidente: CARASANITI

L'estensore: SETTESOLDI

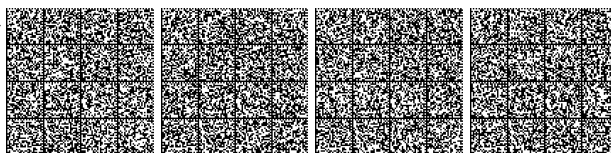
11C0352

N. 109

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Golden Lady Company S.p.a. contro Unione dei comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 661 del 2010, proposto da Golden Lady Company S.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio, Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso Giovanni Gabrielli avvocato in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei comuni Aiello-San Vito, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei comuni di Aiello-San Vito, del 14 ottobre 2010 prot. 2634, con il quale l'amministrazione resistente intima a Marangi Immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. 661/10 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei comuni Aiello-San Vito con i quali viene imposto alla società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq.) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della legge regionale n. 29/2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge regionale n. 12/2010.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, formulata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della legge regionale n. 29/2005. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — *ex art. 29, comma 2, della richiamata legge*, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 13/2008, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq., che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 29/2005.

In particolare, con l'art. 29-bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet». Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-bis, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq. 400 (purché non insediati in centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.



2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost.).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 legge regionale cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della legge regionale *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del decreto legislativo n. 114/1998, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello-Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato



UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il presidente: CORASANITI

L'estensore: SETTESOLDI

11C0353

N. 110

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Ivy Oxford Co. s.r.l. contro Unione dei Comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 663 del 2010, proposto da Ivy Oxford Co. Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio e Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Gabrielli, in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei Comuni Aiello-San Vito;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei Comuni di Aiello-San Vito, dd. 14 ottobre 2010 prot. 2634, con il quale l'Amministrazione resistente intima a Marangi Immobiliare srl, dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura; provvedimento che si produce in copia e che è stato ricevuto da Marangi Immobiliare srl in data 21 ottobre 2010, e da questi comunicato agli esercenti del Palmanova Outlet Village, tra cui l'odierna ricorrente, il successivo 6 novembre 2010.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Rita De Piero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



1. — Con il ricorso n. 663/10 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello — San Vito con cui viene imposto alla Società Marangi Immobiliare proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro Commerciale "Palmanova Outlet Village" (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare s.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq.) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della L.r. 29/05, come modificati dall'art. 2, comma 47, della L.r. n. 12/10.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, disposta alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della L.r. 29/05. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della L.r. 29/05, come modificato dall'art. 5 della L.r. 13/08, per gli "esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale" — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq., che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro Commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione "esercizio isolato" come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte, e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della L.r. 29/05.

In particolare, con l'art. 29-bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad "ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro Commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet." Inoltre, all'art. 30, il termine "isolati" — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) — veniva sostituito con il termine "singoli", con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro Commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'articolo 29-bis, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura "libera" degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri Commerciali) e nelle località turistiche.

2. Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b), della L.r. 29/05, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura "libera", in rapporto a molteplici profili.

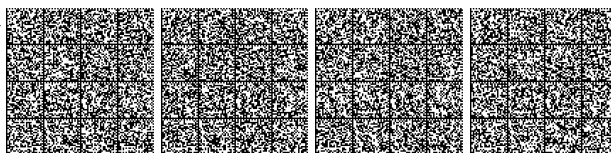
2.1. — Il Collegio Ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si Osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme de quibus nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro Commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue artt. 2, 3 e 41 Cost.).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri Commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula "outlet" di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri Commerciali, ai sensi dell'art. 19 L.r. cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia



della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della L.r. *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro Commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del D.Lg. n. 114/98, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il “*vulnus*” creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro Commerciale di Aiello — Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di “legge provvedimento”, non tesa a “prevedere”, stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a “provvedere”, disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro Commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — Ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, T.A.R del Friuli — Venezia Giulia, dispone la sospensione del giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte Costituzionale.

P.Q.M.

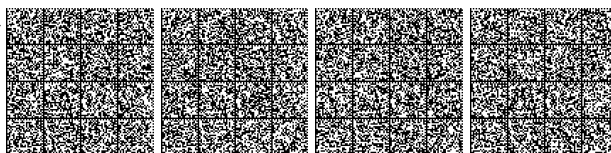
A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al presidente della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ed al presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il presidente: CORASANITI

L'estensore: DE PIERO



N. 111

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Man Project S.r.l. contro Unione dei comuni di Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-*bis* (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 667 del 2010, proposto da Man Project S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio e Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Gabrielli, in Trieste, via Milano, 17;

Contro Unione dei comuni Aiello-San Vito;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei comuni di Aiello-San Vito, dd. 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'amministrazione resistente intima a Marangi Immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura; provvedimento che si produce in copia e che è stato ricevuto da Marangi Immobiliare S.r.l. in data 21 ottobre 2010, e da questi comunicato agli esercenti del Palmanova Outlet Village, tra cui l'odierna ricorrente, il successivo 6 novembre 2010.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Rita De Piero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. 667/2010 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei comuni Aiello-San Vito con cui viene imposto alla società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-*bis* della legge regionale n. 29/2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge regionale n. 12/2010.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, disposta alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della legge regionale n. 29/2005. Con tali sentenze, il T.A.R. aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 13/2008, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di



proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'Outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-*bis* e la modifica dell'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 29/2005.

In particolare, con l'art. 29-*bis*, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'Outlet». Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. *b*) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'articolo 29-*bis*, e, quindi, anche in un Outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-*bis* e 30, comma 2, lett. *b*), della legge regionale n. 29/2005, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «Outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 legge regionale cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *e*) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-*bis*, secondo comma, della legge regionale *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del decreto legislativo n. 114/1998, rispetto all'art. 117, secondo comma, lett. *e*), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo Outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo T.A.R. del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello-Palmanova, e si propone di superare ed eludere il



giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima Camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — Ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al Presidente del consiglio regionale.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il Presidente: CORASANITI

L'estensore: DE PIERO

11C0355

N. 112

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Romano S.p.a. contro Unione dei comuni di Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 665 del 2010, proposto da Romano S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio, Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso Giovanni Gabrielli avv. in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei comuni Aiello-San Vito, non costituita in giudizio; per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei comuni di Aiello-San Vito, dd. 14 ottobre 2010 prot. 2634, con il quale l'amministrazione resistente intima a Marangi Immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. 665 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei comuni Aiello-San Vito con i quali viene imposto alla società Marangi Immobiliare s.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della legge regionale n. 29/2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge regionale n. 12/2010.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, formulata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della legge regionale n. 29/2005. Con tali sentenze, il T.A.R. aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 13/2008, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'Outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 29/2005.

In particolare, con l'art. 29-bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso «Outlet». Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-bis, e, quindi, anche in un Outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 29/2005, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.



2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost.).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «Outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 legge regionale cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali - nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della legge regionale *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del decreto legislativo n. 114/1998, rispetto all'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

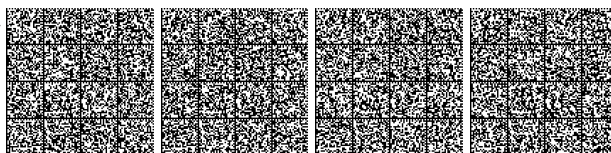
Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo Outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo T.A.R. del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello-Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — Ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato U E, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del



Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il Presidente: CORASANITI

L'estensore: DE PIERO

11C0356

N. 113

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Flash & Partners s.p.a. contro Unione dei Comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 671 del 2010, proposto da: Flash & Partners Spa, rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio, Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso Giovanni Gabrielli Avv. in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei Comuni Aiello - San Vito, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei Comuni di Aiello - S.Vito del 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'Amministrazione resistente intima a Marangi immobiliare srl, dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura;

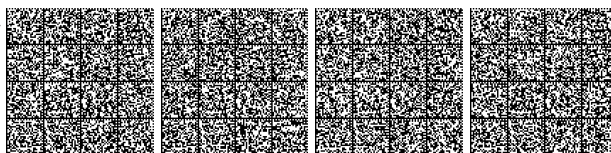
Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello - San Vito con i quali viene imposto alla Società Marangi Immobiliare s.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale



«Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare s.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della l.r. n. 29/05, come modificati dall'art. 2, comma 47, della l.r. n. 12/10.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, formulata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della l.r. n. 29/05. Con tali sentenze, TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della l.r. n. 29/05, come modificato dall'art. 5 della l.r. n. 13/08, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della l.r. n. 29/05.

In particolare, con l'art. 29-bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet.» Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'articolo 29-bis, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b), della l.r. n. 29/05, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost.).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 l.r. cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.



Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della l.r. *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perchè ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del d.lg. n. 114/98, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione..

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perchè il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello - Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P.Q.M.

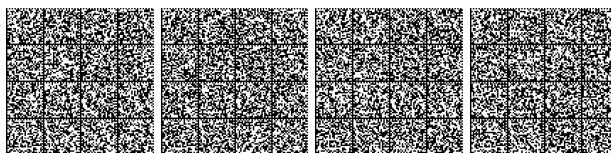
A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il Presidente: CORASANITI

L'estensore: SETTESOLDI



N. 114

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia sul ricorso proposto da Super Rifle s.p.a. contro Unione dei Comuni Aiello - San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 672 del 2010, proposto da: Super Rifle Spa, rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio e Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Gabrielli. in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei Comuni Aiello - San Vito;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei Comuni di Aiello - S.Vito del 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'Amministrazione resistente intima a Marangi immobiliare srl, dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura; provvedimento che si produce in copia e che è stato ricevuto da Marangi Immobiliare srl in data 21 ottobre 2010, e da questa comunicato agli esercenti del Palmanova Outlet Village, tra cui l'odierna ricorrente, il successivo 6 novembre 2010;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

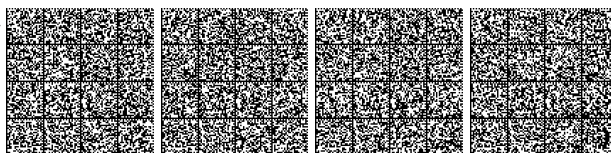
Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Rita De Piero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. 672/10 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello - San Vito con cui viene imposto alla Società Marangi Immobiliare srl., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Oudet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare s.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della l.r. n. 29/05, come modificati dall'art. 2, comma 47, della l.r. n. 12/10.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, disposta alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della l.r. n. 29/05. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della l.r. n. 29/05, come modificato dall'art. 5 della l.r. n. 13/08, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito



di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-*bis* e la modifica dell'art. 30, comma 2, della l.r. n. 29/05.

In particolare, con l'art. 29-*bis*, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet.» Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. *b*) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'articolo 29-*bis*, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-*bis* e 30, comma 2, lett. *b*), della l.r. n. 29/05, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

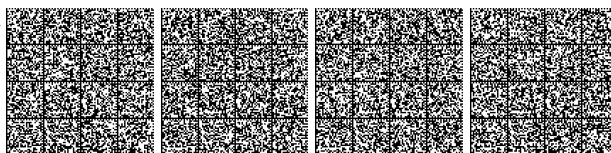
2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost.).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 l.r. cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *e*) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-*bis*, secondo comma, della l.r. *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del d.lg. n. 114/98, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. *e*), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello - Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata



a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P.Q.M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il Presidente: CORASANITI

L'estensore: DE PIERO

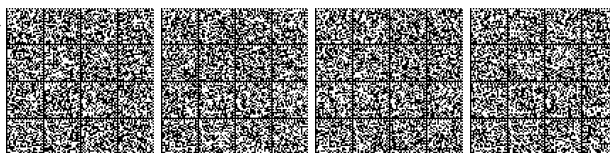
11C0358

N. 115

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Errebi contro Unione dei Comuni Aiello - San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 673 del 2010, proposto da: Errebi S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio, Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso Giovanni Gabrielli Avv. in Trieste, via Milano n. 17;

Contro Unione dei Comuni Aiello - San Vito, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei Comuni di Aiello - S.Vito del 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'Amministrazione resistente intima a Marangi immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello - San Vito con i quali viene imposto alla Società Marangi Immobiliare s.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro Commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata - limitatamente - nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare s.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq.) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della l.r. n. 29/05, come modificati dall'art. 2, comma 47, della l.r. n. 12/10.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, formulata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della l.r. 29/05. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva - ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della l.r. 29/05, come modificato dall'art. 5 della l.r. 13/08, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati qualunque zona del territorio comunale» - si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro Commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della l.r. 29/05.

In particolare, con l'art. 29-bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro Commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet.» Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» - contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) - veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro Commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'articolo 29-bis, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri Commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b, della l.r. n. 29/05, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme de quibus nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.



2.1.2. — Quanto al secondo, rileva Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione all'interno o meno di un Centro Commerciale - per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue artt. 2, 3 e 41 Cost).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri Commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che - non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri Commerciali, ai sensi dell'art. 19 L.r. cit. - viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato - apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali - nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della l.r. *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perchè ubicati all'interno di un Centro Commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del d.lgs. n. 114/98, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione..

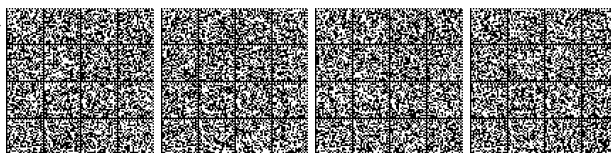
Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perchè il legislatore regionale pare aver introdotto le norme de quibus unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* - cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello - utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «vulnus» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro Commerciale di Aiello - Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro Commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio - che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale - ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29 bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P.Q.M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.



Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Presidente: CORASANITI

L'estensore: SETTESOLDI

11C0359

N. 116

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Slam s.p.a. contro Unione dei Comuni Aiello - San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deterioramento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 674 del 2010, proposto da: Slam S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio, Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso Giovanni Gabrielli Avv. in Trieste, via Milano n. 17;

Contro Unione dei Comuni Aiello - San Vito, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei Comuni di Aiello - S.Vito del 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'Amministrazione resistente intima a Marangi immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura;

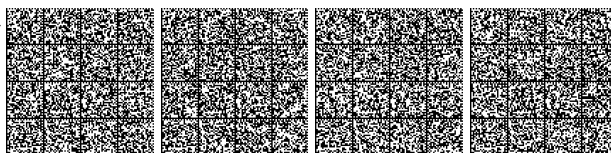
Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello - San Vito con i quali viene imposto alla Società Marangi Immobiliare s.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro Commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata - limitatamente - nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare s.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda



e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq.) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della l.r. n. 29/05, come modificati dall'art. 2, comma 47, della l.r. n. 12/10.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, formulata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della l.r. 29/05. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva - ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della l.r. n. 29/05, come modificato dall'art. 5 della l.r. 13/08, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati qualunque zona del territorio comunale» - si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro Commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della l.r. 29/05.

In particolare, con l'art. 29-bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro Commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet».

Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» - contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) - veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro Commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'articolo 29-bis, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri Commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b, della l.r. n. 29/05, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

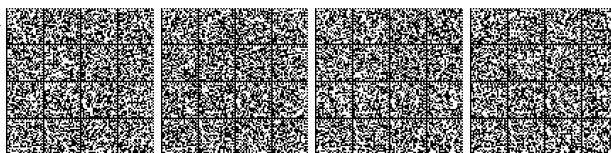
2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione all'interno o meno di un Centro Commerciale - per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue artt. 2, 3 e 41 Cost).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri Commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che - non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri Commerciali, ai sensi dell'art. 19 L.r. cit. - viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato - apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali - nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.



Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della l.r. *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perchè ubicati all'interno di un Centro Commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del d.lgs. n. 114/98, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perchè il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* - cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello - utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro Commerciale di Aiello - Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro Commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio - che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale - ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli- Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, il T.A.R del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P.Q.M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell' art 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli- Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Presidente: CORASANITI

L'estensore: SETTESOLDI



N. 117

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Lanificio Angelico S.r.l. contro Unione dei comuni Aiello - San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 675 del 2010, proposto da: Lanificio Angelico S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio e Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Gabrielli, in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei Comuni Aiello - San Vito;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei Comuni di Aiello - S.Vito del 14 ottobre 2010 proc. n. 2634, con il quale l'Amministrazione resistente intima a Marangi immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura; provvedimento che si produce in copia e che è stato ricevuto da Marangi Immobiliare S.r.l. in data 21 ottobre 2010, e da questa comunicato agli esercenti del Palmanova Outlet Village, tra cui l'odierna ricorrente, il successivo 6 novembre 2010;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Rita De Piero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. 675/10 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello - San Vito con cui viene imposto alla Società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq.) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della l.r. n. 29/05, come modificati dall'art. 2, comma 47, della l.r. n. 12/10.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, disposta alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della l.r. n. 29/05. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della l.r. 29/05, come modificato dall'art. 5 della l.r. 13/08, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito



di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre, comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-*bis* e la modifica dell'art. 30, comma 2, della l.r. 29/05.

In particolare, con l'art. 29-*bis*, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet». Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. *b*) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-*bis*, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-*bis* e 30, comma 2, lett. *B*), della l.r. 29/05, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

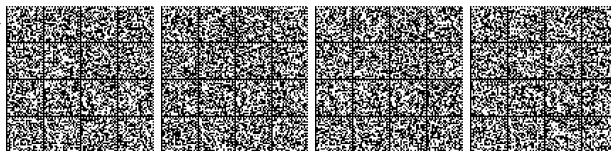
2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 l.r. cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *e*) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-*bis*, secondo comma, della l.r. *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del d.lgs. n. 114/98, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. *e*), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello - Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata



a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011

Il Presidente: CORASANITI

L'estensore: SETTESOLDI

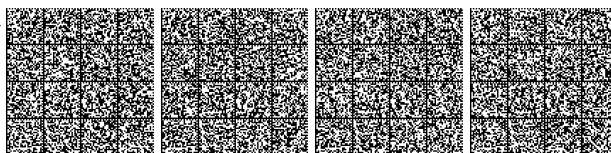
11C0361

N. 118

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Baldinini S.r.l. contro Unione dei comuni Aiello - San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 677 del 2010, proposto da: Baldinini S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio e Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Gabriella, in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei Comuni Aiello - San Vito;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei Comuni di Aiello - S.Vito del 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'Amministrazione resistente intima a Marangi immobiliare S.r.l., dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura; provvedimento che si produce in copia e che è stato ricevuto da Marangi Immobiliare S.r.l. in data 21 ottobre 2010, e da questa comunicato agli esercenti del Palmanova Outlet Village, tra cui l'odierna ricorrente, il successivo 6 novembre 2010;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Rita De Piero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso n. 677/10 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello - San Vito con cui viene imposto alla Società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare s.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq.) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della l.r. 29/05, come modificati dall'art. 2, comma 47, della l.r. n. 12/10.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, disposta alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della l.r. 29/05. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della l.r. 29/05, come modificato dall'art. 5 della l.r. 13/08, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

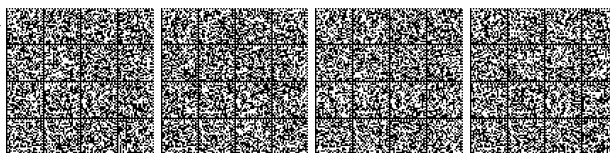
Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della l.r. 29/05.

In particolare, con l'art. 29-bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet». Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-bis, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b, della l.r. 29/05, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.



2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano rendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 l.r. cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta in fondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della l.r. *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perchè ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del d.lgs. n. 114/98, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione.

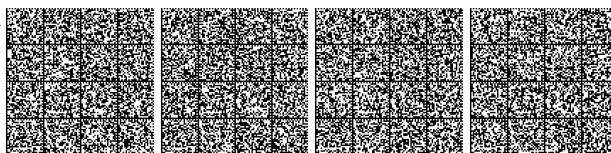
Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo chi incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perchè il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* - cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello - utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte costituzionale — ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato



UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al Presidente del Consiglio Regionale.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011

Il Presidente: CORASANITI

L'estensore: SETTESOLDI

11C0362

N. 119

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Brfl Italia S.r.l. contro Unione dei Comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 678 del 2010, proposto da:

Brfl Italia Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio e Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Gabrielli, in Trieste, via Milano 17;

Contro

Unione dei Comuni Aiello - San Vito;

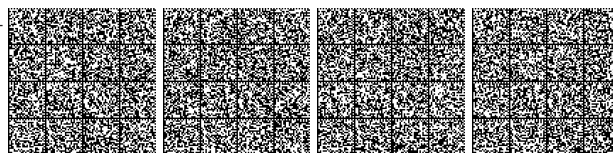
Per l'annullamento

del provvedimento emesso dall'Unione dei Comuni di Aiello - S.Vito del 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'Amministrazione resistente intima a Marangi immobiliare Srl, dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura; provvedimento che si produce in copia e che è stato ricevuto da Marangi Immobiliare Srl in data 21 ottobre 2010, e da questa comunicato agli esercenti del Palmanova Outlet Village, tra cui l'odierna ricorrente, il successivo 6 novembre 2010;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Rita De Piero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il presente ricorso si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello - San Vito con cui viene imposto alla Società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale "Palmanova Oudet Village" (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq.) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della L.r. 29/05, come modificati dall'art. 2, comma 47, della L.r. n. 12/10.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, disposta alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della L.r. 29/05. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della L.r. 29/05, come modificato dall'art. 5 della L.r. 13/08, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq., che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro Commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29 bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della L.r. 29/05.

In particolare, con l'art. 29 bis, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet». Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'articolo 29 bis, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29 bis e 30, comma 2, lett. b, della L.r. 29/05, introduttivi sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

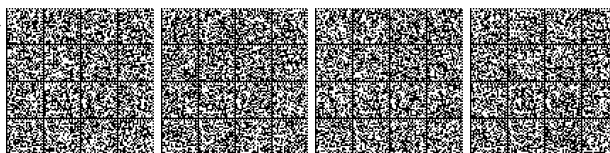
2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri Commerciali, ai sensi dell'art. 19 L.r. cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare



delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della L.r. *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perchè ubicati all'interno di un Centro Commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del D.Lg. n. 114/98, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perchè il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «vulnus» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello - Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte Costituzionale — ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte Costituzionale.

P.Q.M.

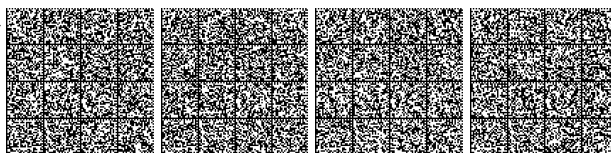
A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 29 bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il Presidente: CORASANITI

L'estensore: DE PIERO



N. 120

Ordinanza del 10 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Finalba Store S.r.l. contro Unione dei Comuni Aiello-San Vito

Commercio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esercizi commerciali autonomi, di dimensioni non superiori a 400 metri quadrati, di vendita al dettaglio in sede fissa, ubicati all'interno di Centri commerciali - Obbligo di individuazione delle giornate di apertura domenicali e festive in maniera uniforme ed unitaria - Incidenza su diritto fondamentale - Ingiustificato deteriore trattamento, a parità di dimensioni, degli esercizi commerciali ubicati in centri commerciali - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di libertà di concorrenza - Lesione degli obblighi derivanti dal Trattato UE in relazione ai limiti del potere legislativo nei confronti della funzione giurisdizionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis (aggiunto dall'art. 2, comma 47, lett. a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12), commi 1 e 2, e 30, comma 2, lett. b), come sostituito dall'art. 2, comma 47, lett. b), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato CE, art. 28 [*recte*: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 34]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 679 del 2010, proposto da Finalba Store Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Andrea Zaglio e Davide Ambrosi, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Gabrielli, in Trieste, via Milano 17;

Contro Unione dei Comuni Aiello-San Vito;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dall'Unione dei Comuni di Aiello-S.Vito del 14 ottobre 2010 prot. n. 2634, con il quale l'Amministrazione resistente intima a Marangi immobiliare Srl, dante causa della ricorrente, di comunicare l'elenco delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura; provvedimento che si produce in copia e che è stato ricevuto da Marangi Immobiliare Srl in data 21 ottobre 2010, e da questa comunicato agli esercenti del Palmanova Outlet Village, tra cui l'odierna ricorrente, il successivo 6 novembre 2010;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

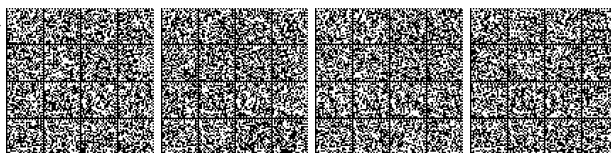
Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Rita De Piero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il presente ricorso si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello-San Vito con cui viene imposto alla Società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata — limitatamente — nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare S.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29 bis della L.r. 29/05, come modificati dall'art. 2, comma 47, della L.r. n. 12/10.

1.1. — Si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, disposta alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della L.r. 29/05. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva — ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della L.r. 29/05, come modificato dall'art. 5 della L.r. 13/08, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» — si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito



di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, veniva predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò avveniva con la introduzione dell'art. 29-*bis* e la modifica dell'art. 30, comma 2, della L.r. 29/05.

In particolare, con l'art. 29-*bis*, veniva espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet». Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» — contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. *b*) — veniva sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che dovevano intendersi per tali quelli non insediati in un Centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'articolo 29-*bis*, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purché non insediati in Centri commerciali) e nelle località turistiche.

2. — Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-*bis* e 30, comma 2, lett. *b*, della L.r. 29/05, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

2.1. — Il Collegio ritiene le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.1. — Quanto al primo aspetto, si osserva che sussiste la rilevanza delle questioni di costituzionalità delle norme *de quibus* nella presente controversia, posto che solo la loro dichiarata illegittimità costituzionale potrebbe portare ad un accoglimento dei ricorsi che sono, in caso contrario, destinati ad essere rigettati.

2.1.2. — Quanto al secondo, rileva il Collegio che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione — all'interno o meno di un Centro commerciale — per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost).

Secondo la prospettazione della ricorrente, che il Collegio condivide, la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che — non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 L.r. cit. — viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato — apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali — nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *e*) della Costituzione. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Si può ancora evidenziare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-*bis*, secondo comma, della L.r. *de qua*, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del D.lgs. n. 114/98, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. *e*), della Costituzione.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme *de quibus* unicamente per valutazioni *ad hoc* e *ad personam* — cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello — utilizzando la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «*vulnus*» creato negli stessi ad opera delle sentenze di questo TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello-Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a



«provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro Commerciale di cui trattasi.

3. — Il Collegio — che con separate ordinanze parimenti assunte nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte Costituzionale - ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, il T.A.R del Friuli-Venezia Giulia, dispone la sospensione del giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P.Q.M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2, lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al Presidente del Consiglio Regionale.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011.

Il Presidente: CORASANITI

L'estensore: DE PIERO

11C0364

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2011-GUR-026) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 1 0 6 1 5 *

€ 10,00

