1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 39

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

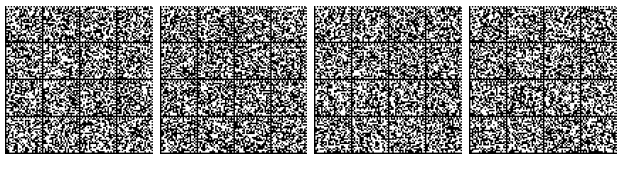
PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 14 settembre 2011** SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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 PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE



SOMMARIO

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **67.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 luglio 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Gestione delle risorse idriche - Piano d'ambito - Istituzione delle Assemblee provinciali dei sindaci (ASSI) e attribuzione alle stesse del potere di esprimere pareri obbligatori e vincolanti per l'Ente Regionale per il Servizio Idrico integrato (ERSI) - Contrasto con la disciplina sul Piano d'ambito prevista dal codice dell'ambiente - Lamentata posizione egemone delle ASSI e conseguente vanificazione della funzione di pianificazione unitaria dell'ERSI - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

– Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, commi 10, 11, primo periodo, e 14.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 149, comma 3, secondo periodo.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Gestione delle risorse idriche - Controllo analogo sul gestore in house del servizio - Previsione che l'Ente Regionale per il Servizio Idrico integrato (ERSI) eserciti il controllo analogo sui gestori in house attraverso un parere sugli atti fondamentali degli stessi solo obbligatorio ma non vincolante, e nel rispetto della loro autonomia gestionale - Lamentata vanificazione del c.d. controllo analogo e contrasto con il diritto comunitario - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

– Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, comma 16.

– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e)*. . . . . *Pag.* 1

N. **5.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'8 agosto 2011 (della Regione Puglia)

Ambiente - Parchi - Decreto del Ministro dell'ambiente con il quale "il dott. Massimo Avancini, funzionario della Direzione generale per la protezione della natura e del mare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è confermato Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia per la durata di tre mesi a decorrere dalla data dell'11 maggio 2011 e comunque non oltre la nomina del Presidente" - Lamentato rinnovo dell'incarico commissariale, non preceduto dal necessario tentativo di ricerca di intesa finalizzata alla nomina del Presidente dell'Ente Parco, di cui all'art. 9, c. 3, della legge n. 394/1991 - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e nelle materie residuali dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca, violazione delle competenze amministrative della Regione, violazione dei principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici, di leale collaborazione - Richiesta di dichiarare che non spetta al Ministro dell'ambiente, in mancanza della necessaria intesa, provvedere alla conferma del Commissario straordinario e conseguentemente di annullare il decreto ministeriale impugnato - Istanza di sospensione.

– Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 9 maggio 2011, prot. GAB-DEC-2011-0000073.

– Costituzione, artt. 5, 97, 117, commi terzo e quarto, e 118; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 9, comma 3. . . . . *Pag.* 5

N. **6.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 18 agosto 2011 (della Regione Veneto)

Regioni - Insindacabilità dei consiglieri regionali - Procedimento civile intentato dalla Società Sigma Informatica S.p.a. nei confronti del consigliere regionale Nicola Atalmi, per risarcimento dei danni all'immagine aziendale, asseritamente causati da una interrogazione a risposta immediata da questi rivolta al Presidente della Regione e dalle affermazioni contenute in un articolo de "La Tribuna di Treviso" - Proposizione da parte dell'assessore convenuto di una eccezione di insindacabilità ex art. 122, comma quarto, della Costituzione - Provvedimento del Tribunale civile di Venezia del 19 maggio 2011 con il quale il Giudice istruttore, ammettendo le istanze formulate dalle parti, ordina l'esibizione di atti e dispone una consulenza tecnica d'ufficio (CTU), con riserva di decidere su ogni altra istanza istruttoria - Lamentato esercizio della giurisdizione in carenza di potere, nonché mancata pronuncia sulla eccezione di insindacabilità - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Veneto - Denunciata violazione della prerogativa di insindacabilità dei consiglieri regionali, nonché lesione dell'organizzazione e delle funzioni dei supremi organi regionali - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Tribunale di Venezia accertare la responsabilità del consigliere regionale Nicola Atalmi per fatti coperti dalla garanzia costituzionale dell'art. 122, comma quarto, della Costituzione, e conseguentemente di annullare il provvedimento 19 maggio 2011, emesso dal G.I. del Tribunale civile di Venezia nel corso del procedimento iscritto nel R.G. n. 1475/2010, e, se del caso, tutti gli atti processuali adottati nei confronti del consigliere Atalmi.

– Provvedimento del Tribunale civile di Venezia del 19 maggio 2011, adottato nell'ambito del giudizio civile iscritto nel R.G. n. 1475/2010, G.I. dott.ssa Balletti.

– Costituzione, artt. 121, 122, comma quarto, e 123. . . . . *Pag.* 9

N. **7.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 18 agosto 2011 (della Regione Veneto)

Regioni - Insindacabilità dei consiglieri regionali - Procedimento civile intentato dalla Società Sigma Informatica S.p.a. nei confronti del consigliere regionale Diego Bottacin, per risarcimento dei danni asseritamente causati da dichiarazioni rese a "La Tribuna di Treviso" - Proposizione da parte dell'assessore convenuto della eccezione di insindacabilità ex art. 122, comma quarto, della Costituzione - Provvedimento del Tribunale civile di Venezia del 19 maggio 2011 con il quale il Giudice istruttore, ammettendo le istanze formulate dalle parti, ordina l'esibizione di atti e dispone una consulenza tecnica d'ufficio (CTU), con riserva di decidere su ogni altra istanza istruttoria - Lamentato esercizio della giurisdizione in carenza di potere, nonché mancata pronuncia sulla eccezione di insindacabilità - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Veneto - Denunciata violazione della prerogativa di insindacabilità dei consiglieri regionali, nonché lesione dell'organizzazione e delle funzioni dei supremi organi regionali - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Tribunale di Venezia accertare la responsabilità del consigliere regionale Diego Bottacin per fatti coperti dalla garanzia costituzionale dell'art. 122, comma quarto, della Costituzione, e conseguentemente di annullare il provvedimento del 19 maggio 2011, emesso dal G.I. del Tribunale civile di Venezia nel corso del procedimento iscritto nel R.G. n. 1475/2010, e, se del caso, tutti gli atti processuali adottati nei confronti del consigliere Bottacin.

– Provvedimento del Tribunale civile di Venezia del 19 maggio 2011, adottato nell'ambito del giudizio civile iscritto nel R.G. n. 1475/2010, G.I. dott.ssa Balletti.

– Costituzione, artt. 121,122, comma quarto, e 123.. . . . . *Pag.* 17

N. **184.** Ordinanza del Tribunale di Torino del 21 aprile 2011

Università - Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento - Lettori di scambio - Trattamento economico corrispondente a quello di ricercatore confermato a tempo definito, in esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia CE 26 giugno 2001, nella causa C-212/99 - Previsione dell'estinzione dei giudizi in materia, in corso alla data di entrata in vigore della legge censurata - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di ragionevole durata del processo - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 26, comma 3, ultimo periodo.
– Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. . . . . *Pag.* 26

N. **185.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Cuneo del 16 maggio 2011

Imposte e tasse - Norme della Regione Piemonte - Impianti di pretrattamento e trattamento di scarti animali ad alto rischio ed a rischio specifico BSE - Obbligo dei gestori di corrispondere un contributo annuo ai Comuni sede degli impianti - Denunciato superamento dei limiti all'autonomia finanziaria delle regioni - Possibile lesione anche della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Questione riproposta in esito alla restituzione degli atti per *ius superveniens* disposta dalla Corte costituzionale con la ordinanza n. 309 del 2009.

– Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, art. 16, comma 4.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *s)* e 119. . . . . *Pag.* 29

N. **186.** Ordinanza del Tribunale di Venezia del 3 maggio 2011

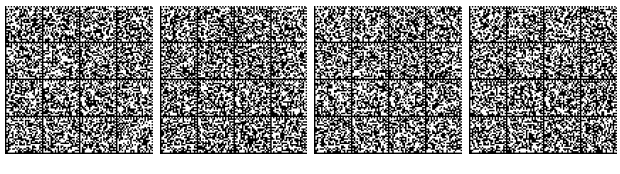
Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Pena minima di venticinque anni di reclusione - Mancata previsione, in relazione a fatti di lieve entità, di una circostanza attenuante speciale, analoga a quella prevista dall'art. 311 cod. pen. per il delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-*bis* cod. pen.) - Violazione dei principi di ragionevolezza nella determinazione della pena, della finalità rieducativa della pena e della responsabilità penale personale.

– Codice penale, art. 630, primo comma.
– Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, commi primo e terzo.. . . . . *Pag.* 33

N. **187.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio del 14 marzo 2011

Istruzione pubblica - Disposizioni in materia di organizzazione scolastica - Revisione dei criteri e parametri per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), con conseguente riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica determinata per l'anno scolastico 2007/2008 - Violazione della riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici pubblici per l'assenza di sufficienti criteri direttivi di base e linee generali della disciplina della discrezionalità amministrativa - Violazione del riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di programmazione della rete scolastica.

– Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, art. 64, commi 2 e 4, lett. *e)*, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
– Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, e 117. . . . . *Pag.* 40



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **67**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 luglio 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Gestione delle risorse idriche - Piano d'ambito - Istituzione delle Assemblee provinciali dei sindaci (ASSI) e attribuzione alle stesse del potere di esprimere pareri obbligatori e vincolanti per l'Ente Regionale per il Servizio Idrico integrato (ERSI) - Contrasto con la disciplina sul Piano d'ambito prevista dal codice dell'ambiente - Lamentata posizione egemone delle ASSI e conseguente vanificazione della funzione di pianificazione unitaria dell'ERSI - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

– Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, commi 10, 11, primo periodo, e 14.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 149, comma 3, secondo periodo.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Gestione delle risorse idriche - Controllo analogo sul gestore in house del servizio - Previsione che l'Ente Regionale per il Servizio Idrico integrato (ERSI) eserciti il controllo analogo sui gestori in house attraverso un parere sugli atti fondamentali degli stessi solo obbligatorio ma non vincolante, e nel rispetto della loro autonomia gestionale - Lamentata vanificazione del c.d. controllo analogo e contrasto con il diritto comunitario - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

– Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, comma 16.
– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e)*.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato;

Nei confronti della Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost.:

della legge della regione Abruzzo n. 9 del 12 aprile 2011, pubblicata nel B.U.R. n. 30 del 4 maggio 2011, recante «Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo», limitatamente all'art. 1, commi 10, 11, 14 e 16.

per violazione dei parametri di cui all'art. 117, comma 1 e art. 117, comma 2, lett. *e)* e lett. *s)* Cost.

Nel Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo n. 30 del 4 maggio 2011 è stata pubblicata la legge regionale n. 9 del 12 aprile 2011 («Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo»).

Tale legge viene impugnata, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data in data 16 giugno 2011, nelle sottoindicate disposizioni sulla base dei seguenti;

MOTIVI

1. — La l.r. Abruzzo n. 9 del 12 aprile 2011 reca le «Norme in materia di Sevizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo» e si compone di un unico articolo (art. 1), con rubrica identica a quella della legge stessa, composto da 33 commi.

Siamo, dunque, in materia di gestione delle risorse idriche.

Al riguardo, occorre premettere che, nonostante le regioni abbiano una competenza legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», la peculiare materia della gestione delle risorse idriche rientra nella potestà esclu-

siva statale per i profili attinenti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *s)*, Cost., nonché la tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma 2, lettera *e)*, Cost.

Ciò comporta che sono vincolanti, per i legislatori regionali, le disposizioni di cui al d.lgs. n. 152/2006 (cd. Codice dell'Ambiente), che costituiscono standards minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale, oltre che tutte le disposizioni nazionali concernenti le procedure di aggiudicazione del servizio idrico.

Quanto detto ha trovato conferma in due recentissime pronunce di codesta ecc.ma Corte, in materia di acque, la sent. 15 giugno 2011, n. 187 e la sent. 11 febbraio 2011, n. 44, ove, ribadendo che l'ambito materiale cui ascrivere le disposizioni in esame (nella specie, la disciplina degli scarichi idrici, come più in generale la tutela delle acque dall'inquinamento) è quello della tutela ambientale, come tale ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, è stato affermato che: «Nello svolgimento di siffatta competenza, pertanto, lo Stato è abilitato ad adottare una propria disciplina, che costituisce un limite adeguato di tutela non derogabile dalle regioni (sentenza n. 61 del 2009). Queste ultime, a loro volta, attesa la possibilità che la competenza in materia ambientale sia intercettata dalle competenze, concorrenti o residuali, proprie delle regioni, possono, nell'esercizio di queste ultime, o adeguarsi al predetto limite ovvero determinare limiti di tutela più elevati rispetto a quelli statali (sentenza n. 30 del 2009), ma mai dettarne di nuovi più blandi».

Sulla base di tali premesse, nella specie, risultano censurabili anzitutto le seguenti norme regionali: commi 11, 12 e 14 dell'art. 1.

Il comma 10 del citato art. 1 prevede che «in ciascuna provincia del territorio regionale è istituita l'assemblea dei sindaci — di seguito denominata ASSI — per l'esercizio delle competenze nelle materie assegnate agli enti locali dalla legislazione statale e regionale, in particolare i compiti di organizzazione del servizio, di adozione del Piano d'Ambito provinciale, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione.

L'assemblea dei sindaci si riunisce su base provinciale e si articola nei sub ambiti territoriali corrispondenti agli ambiti di competenza dei singoli soggetti gestori che operano nella Regione. La partecipazione ai lavori dell'assemblea è gratuita».

A far seguito, il comma 11, primo periodo, dispone che «l'ASSI, nell'ambito delle competenze materiali e territoriali di cui al comma 10, esprime in via ordinaria pareri obbligatori e vincolanti all'ERSI», e il comma 14, che «l'ERSI propone gli atti fondamentali di pianificazione e di programmazione del Servizio alle ASSI, che esprimono parere obbligatorio e vincolante. L'ERSI coordina ed unifica a livello regionale le deliberazioni delle ASSI al fine di mantenere l'uniformità di azione sull'intero territorio regionale, sentita la Commissione del Consiglio regionale competente, che deve esprimersi in via definitiva entro e non oltre i ventuno giorni successivi alla richiesta da parte dell'ERSI».

La normativa regionale, così disciplinando, si pone in contrasto con l'art. 117, comma secondo, lett. *s)* Cost. per il tramite della normativa statale di riferimento in materia ambientale, da considerarsi quale disciplina interposta ovvero, *in primis,* con il d.lgs. n. 152 del 2006 «Norme in materia ambientale» (o Codice dell'Ambiente), come di seguito illustrato.

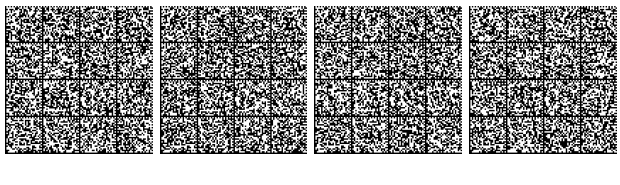
Come noto, tale decreto, che ha come obiettivo primario, la promozione dei livelli di qualità della vita umana da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse (art. 2), disciplina, tra l'altro, nella Parte terza, la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche (art. 1, lett. *b)*.

I principi posti dalla Prima parte del Codice, inoltre, costituiscono principi generali in materia di tutela dell'ambiente in attuazione degli artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117, commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e di diritto comunitario.

I principi contenuti nel decreto legislativo, in ogni caso, costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale (art. 3-*quinquies*, come modificato dal d.lgs. n. 128 del 2010).

In particolare, le richiamate previsioni regionali contrastano con la disciplina prevista dal d.lgs. n. 152 del 2006 in tema di Piano d'ambito, ed in particolare con l'art. 149, comma 3, secondo periodo.

A1 riguardo, è opportuno ricordare che, nel titolo II (della Sezione *III)* dedicato al «Servizio Idrico Integrato», l'art. 149 cit., rubricato appunto «Piano d'ambito», prevede l'adozione del piano d'ambito, composto da una serie di atti, tra i quali (lett. *b)* figura il «programma degli interventi»; orbene, il comma 3, a proposito di questo «programma degli interventi», nella seconda parte prescrive che «il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione».



Diversamente, il comma 10 della legge regionale prevede l'istituzione in ciascuna provincia di questa ASSI, ovvero un'assemblea dei sindaci, che si riunisce su base provinciale e si articola nei sub-ambiti territoriali corrispondenti agli ambiti di competenza dei singoli soggetti gestori che operano nella Regione.

All'assemblea dei sindaci è espressamente attribuita anche la competenza all'adozione del Piano d'Ambito provinciale e, al di là della non piena linearità del disegno complessivo di riparto delle attribuzioni, detto organismo appare in concreto egemone rispetto all'ERSI (l'ERSI - Ente regionale per il servizio idrico integrato, è l'ente pubblico costituito dal comma 6 dello stesso art. 1 in esame, quale soggetto d'ambito, competente per l'ATUR, ovvero per l'Ambito territoriale unico regionale, coincidente con l'intero territorio regionale, individuato dal precedente comma 5): infatti, l'ERSI deve limitarsi a proporre gli atti fondamentali di pianificazione e di programmazione del Servizio alle ASSI, le quali esprimono parere obbligatorio e vincolante.

La previsione di un parere, non solo obbligatorio, ma anche vincolante da parte delle ASSI all'ERSI non consente di comprendere in che modo l'ERSI potrebbe coordinare ed unificare a livello regionale le deliberazioni delle ASSI, al fine di mantenere quell'uniformità di azione sull'intero territorio regionale, sottesa alla previsione di cui al già citato comma 5 dell'art. 1 della stessa l.r. in esame, secondo il quale «al fine di garantire il Servizio Idrico Integrato è delimitato un Ambito Territoriale Unico Regionale — di seguito denominato ATUR — coincidente con l'intero territorio regionale».

In ogni caso, le norme suesposte attribuiscono all'ERSI la competenza a coordinare una somma di distinti Piani d'Ambito provinciali, piuttosto che a comporre la sintesi degli stessi, in modo pienamente coerente con quanto stabilito dal citato art. 149, comma 3, secondo periodo: a tal fine sarebbe stato necessario prevedere di demandare all'ERSI la funzione di redigere un autonomo (e unitario) Piano d'ambito (su scala regionale) e di procedere alla sua adozione.

Invece, la difforme previsione regionale nega la necessaria prospettiva d'insieme che solo un Piano d'ambito unitario può assicurare, a tutela delle comunità locali e degli utenti.

Pertanto, mentre la disciplina statale prevede un programma unitario di interventi ed obiettivi, ponendo in capo all'AATO (e ora ai soggetti individuati dalle regioni ai sensi dell'art. 2, comma 186-*bis* della legge n. 191/2009) le funzioni dell'attività di pianificazione, la norma regionale prevede espressamente che l'ERSI «coordina e unifica» le deliberazioni delle ASSI: dunque, l'impostazione delle attività di pianificazione appare opposta rispetto a quella statale, dal momento che, nelle citate previsioni regionali, le esigenze di unitarietà sarebbero assicurate solo dalla funzione di «coordinamento» e non dalla pianificazione stessa.

2. — Sotto diverso profilo, il comma 16 dello stesso art. 1 l.r. in esame prevede che «in conformità alla normativa vigente, il controllo analogo sui gestori in house del Servizio è svolto dall'ERSI ovvero dal Commissario di cui al successivo comma 19. Il controllo analogo è esercitato, nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore, attraverso parere obbligatorio sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house».

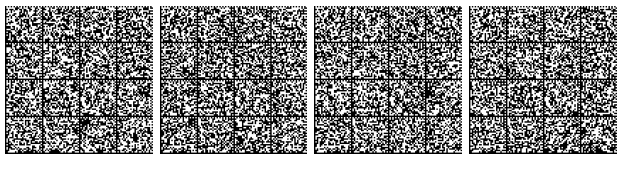
Dunque, la gestione del Servizio Idrico Integrato è affidata a soggetti «in house» e l'ERSI, che abbiamo visto essere l'ente pubblico costituito dal comma 6 dello stesso art. 1 quale soggetto d'ambito, competente per l'ATUR, ovvero per l'Ambito Territoriale Unico Regionale, coincidente con l'intero territorio regionale (individuato dal precedente comma 5) esercita un «controllo analogo» sui gestori in house del Servizio Idrico Integrato, solo mediante pareri obbligatori — ma non vincolanti — ed in più con l'obbligo di rispettare l'«autonomia gestionale» dei soggetti gestori.

Questa disposizione regionale non appare in linea con il diritto comunitario, come applicato dai Giudici di Lussemburgo (*cfr. ex multis*, Corte di Giustizia, sent. 13 novembre 2008, in causa C-324-07, sulla vicenda «Coditel Brabant SA»), e quindi risulta, anzitutto, in contrasto con l'articolo 117, comma 1 della Costituzione, norma che impone alle regioni il rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario; ugualmente, risulta in contrasto con il parametro di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma secondo, lett. *e)*.

In particolare, sotto il primo profilo, non appare affatto sufficiente quanto stabilito dalla norma regionale in esame, ostando alla possibilità stessa di configurazione di una forma lecita di «in house providing» e del relativo effettivo controllo analogo sia il carattere obbligatorio, ma non anche vincolante del parere (dell'ERSI o del Commissario *ex* comma 19) sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house, sia la clausola legale di (indiscriminato) rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore.

Invero, è noto che la figura dell'in house providing si configura, a legislazione vigente, come un modello eccezionale, i cui requisiti vanno interpretati con rigore poiché, ad avviso della giurisprudenza, costituiscono una deroga alle regole generali del diritto comunitario imperniate sul modello della competizione aperta (*cfr.* Cons. Stato, sez. II, parere 18 aprile 2008, n. 456/2007; C.G.A.R.S., 4 luglio 2007, n. 719; Cons. Stato, sez. VI, n. 1514/2007).

Le condizioni legittimanti l'affidamento in house, così come in origine elaborate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nella sentenza Teckal, C-107/98, hanno subito un forte processo evolutivo da parte della giurisprudenza



europea e nazionale, attraverso un percorso volto a rendere sempre più stringente e rigoroso il contenuto dei presupposti, con particolare attenzione al cd. «controllo analogo» (*cfr*. Corte Cost. sent. n. 326/2008, Consiglio di Stato n. 2932/2007, Corte di Giustizia, 13 novembre 2008, C-324/07).

Affinché si eserciti controllo analogo infatti, «è necessario che si realizzi quello che e definito un controllo strutturale, e questo non può limitarsi agli aspetti formali», ma deve essere effettivo e svincolato da qualsiasi condizione futura ed eventuale; il controllo deve essere analogo a quello sui propri servizi e deve essere effettivo e reale (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana n. 719/2007; Consiglio di Stato, V, 8 marzo 2011, n. 1447).

I giudici della Corte di giustizia hanno interpretato in maniera restrittiva l'affidamento dei servizi in tema di «in house providing»; in particolare, la Corte riconduce il concetto di controllo da parte dell'amministrazione affidante alla possibilità di quest'ultima di esercitare un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti, non considerando un elemento sufficiente la sola detenzione in mano pubblica dell'intero capitale sociale della società (Corte di giustizia, C410/04, del 6 aprile 2006).

In definitiva, il requisito del «controllo analogo» postula un rapporto che lega gli organi societari della società affidataria con l'ente pubblico affidante, in modo che quest'ultimo sia in grado, con strumenti pubblicistici o con mezzi societari di derivazione privatistica, di indirizzare «tutta» l'attività sociale attraverso gli strumenti previsti dall'ordinamento.

La giurisprudenza amministrativa, anche con la recentissima sentenza C.d.S., V, n. 2151 del 7 aprile 2011, ha ribadito che: «la normativa europea in tema di appalti pubblici, in particolare di servizi, non trova applicazione (e pertanto l'affidamento diretto della gestione del servizio è consentito anche senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica prescritte dalle norme comunitarie) solo quando manchi un vero e proprio rapporto giuridico tra l'ente pubblico e il soggetto gestore, come nel caso, secondo la terminologia della Corte di Giustizia, di delegazione interorganica o di servizio affidato, in via eccezionale, «in house» (*cfr*. Corte di Giustizia, sentenza del 18 novembre 1999, causa C107/98, Teckal).

In altri termini, quando un contratto sia stipulato tra un ente locale ed una persona giuridica distinta, l'applicazione delle direttive comunitarie può essere esclusa nel caso in cui l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e questa persona (giuridica) realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano. Segnatamente, ad avviso delle istituzioni comunitarie per controllo analogo s'intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica; tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario. In detta evenienza, pertanto, l'affidamento diretto della gestione del servizio è consentito senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica prescritte dalle disposizioni comunitarie innanzi citate».

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha, altresì, reputato necessario che il consiglio di amministrazione della società p.a. affidataria «in house» non abbia rilevanti poteri gestionali e che l'ente pubblico affidante (nella specie, la totalità di soci pubblici), eserciti, pur se con moduli societari su base statutaria, poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, caratterizzati da un margine di rilevante autonomia della governance rispetto alla maggioranza azionaria (Cons. Stato, sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514). Ne deriva un modello in cui le decisioni più importanti debbano essere sempre sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante o, in caso di «in house frazionato», della totalità degli enti pubblici soci.

Orbene, appare evidente come l'impugnata previsione regionale prevedendo solo un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'ente pubblico affidante sul gestore in house del servizio e dovendo l'ente pubblico affidante addirittura rispettare l'autonomia gestionale del soggetto affidatario, delinea un sistema che svuota di contenuto il cd. controllo analogo e, quindi, aggira il divieto di affidamento del servizio «in house» solo in via eccezionale e, più in generale, i principi generali del diritto comunitario, tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza: in modo, risulta chiara la violazione del parametro di cui all'art. 117, comma 1, Cost.

D'altra parte, nel momento stesso in cui il controllo previsto non sia effettivo e strutturale, e quindi il Sistema Idrico sia gestito mediante affidamento a soggetti «in house» svincolati da un controllo stringente dell'ente pubblico locale, è evidente la violazione della regola della concorrenza, e quindi del parametro costituzionale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *e)*, posto che la gestione del Servizio Idrico costituisce un'occasione di guadagno per soggetti operanti sul mercato, tale da richiedere una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non discriminazione.

P. Q. M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, in parte qua*, della legge della Regione Abruzzo n. 9 del 2011 per i motivi sopra illustrati.*

Unitamente all'originale del ricorso notificato si produrrà copia autentica della delibera di impugnativa in data 16 giugno 2011 ed allegata relazione del Ministro proponente.

Roma, addì 30 giugno 2011

L'avvocato dello Stato: NOVIELLO

11C0477

N. **5**

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'8 agosto 2011
(della Regione Puglia)

Ambiente - Parchi - Decreto del Ministro dell'ambiente con il quale "il dott. Massimo Avancini, funzionario della Direzione generale per la protezione della natura e del mare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è confermato Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia per la durata di tre mesi a decorrere dalla data dell'11 maggio 2011 e comunque non oltre la nomina del Presidente" - Lamentato rinnovo dell'incarico commissariale, non preceduto dal necessario tentativo di ricerca di intesa finalizzata alla nomina del Presidente dell'Ente Parco, di cui all'art. 9, c. 3, della legge n. 394/1991 - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e nelle materie residuali dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca, violazione delle competenze amministrative della Regione, violazione dei principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici, di leale collaborazione - Richiesta di dichiarare che non spetta al Ministro dell'ambiente, in mancanza della necessaria intesa, provvedere alla conferma del Commissario straordinario e conseguentemente di annullare il decreto ministeriale impugnato - Istanza di sospensione.

– Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 9 maggio 2011, prot. GAB-DEC-2011-0000073.
– Costituzione, artt. 5, 97, 117, commi terzo e quarto, e 118; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 9, comma 3.

Ricorso della Regione Puglia, con sede in Bari al Lungomare Nazario Sauro n. 31, in persona del Presidente della Giunta Regionale e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Nicola Vendola, elettivamente domiciliato in Roma, presso la Delegazione romana della Regione Puglia, alla via Barberini n. 36, rappresentato e difeso dall'avv. Marina Altamura e dall'avv. Tiziana T. Colelli, come da procura speciale, conferita in virtù di delibera di G.R. n. 1621 del 12.7.2011, a margine del presente atto a firma del Presidente della G.R. *pro tempore*, dott. Nicola Vendola;

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

Avverso il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. GAB-DEC-2011-0000073 del 9 maggio 2011 con il quale «il dott. Massimo Avancini, funzionario della Direzione generale per la Protezione della Natura e del Mare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, è confermato Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia per la durata di tre mesi a decorrere dalla data dell'11 maggio 2011 e comunque non oltre la nomina del Presidente».

La proposizione del presente ricorso è stata decisa dalla Giunta Regionale della Puglia nella seduta del 12 luglio 2011 (si depositerà all'atto di costituzione in giudizio la relativa delibera n. 1621 di G.R.).

Con decreto n. 73 del 9 maggio 2011, acquisito al protocollo della Regione Puglia, Gabinetto del Presidente, in data 24 maggio 2011, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare — in considerazione dell'avvenuta scadenza del precedente decreto n. 62 dell'11 febbraio 2011, ha confermato il Commissario straordinario in precedenza nominato.

Il dott. Massimo Avancini, funzionario ministeriale, ha sostituito il dott. Girolamo Pugliese, che aveva rivestito le funzioni di Presidente dell'Ente parco fino al 23 luglio 2010 e quelle di Commissario straordinario fino al 10 febbraio 2011.

Il decreto n. 73 del 9 maggio 2011, così come il decreto n. 62 dell'11 febbraio 2011, sono stati emessi in violazione delle attribuzioni riconosciute dalla Corte costituzionale alle Regioni in quanto la nomina e la conferma del Commissario straordinario non sono state precedute dalla procedimentalizzazione dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Ente Parco, prevista dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991.

Appare opportuno rilevare che nei mesi che hanno preceduto la nomina e la conferma del Commissario, la Regione Puglia ha più volte sollecitato il raggiungimento dell'intesa prevista dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991.

In particolare, con nota del 28 aprile 2010 prot. 4862 il Presidente della Regione Puglia ha segnalato l'importanza di «attivare celermente il percorso di intesa sulle figure dei presidenti dei due Parchi nazionali della Regione Puglia, il Gargano (..) e l'Alta Murgia (...)» e di rilanciare le due grandi aree «individuando due figure nuove, esperte, che abbiano a cuore, come input primario, l'interesse e la necessità di dare un senso virtuoso e partecipato a nuovi percorsi di sviluppo, di tutela, conservativo ed economico».

Nella medesima nota è stato sollecitato un incontro finalizzato «a concordare insieme, l'individuazione di due figure massimamente competenti e di alto profilo professionale che possano, da subito, prendere in mano tutti i vari ambiti di sofferenza degli Enti in questione e avviarne la riprogettazione», dichiarando nel contempo la disponibilità «a verificare le migliori personalità per questo incarico».

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

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

Con comunicazione del 10 febbraio 2011 prot. 1571 il Presidente della Regione Puglia ha rappresentato ancora una volta la necessità di individuare, «anche per il Parco dell'Alta Murgia», un professionalità adeguata a ricoprire detto incarico, chiedendo nuovamente un incontro urgente.

Nonostante tali reiterate istanze, il procedimento finalizzato al raggiungimento dell'intesa non è mai stato avviato e il silenzio del dicastero statale è stato interrotto soltanto con il decreto n. 62 dell'11 febbraio 2011, impugnato dinanzi a codesta illustre Corte con ricorso per conflitto di attribuzione fra enti (contrassegnato dal n. 3/2011 del registro, che verrà discusso all'udienza pubblica del 20 settembre 2011).

Pur in pendenza di tale giudizio, il Ministero con decreto n. 73 del 9 maggio 2011, ha confermato il Commissario già nominato, nella persona di Massimo Avancini, senza dar seguito alle richieste di incontro formulate più volte dalla Regione Puglia finalizzate al raggiungimento di una intesa sul nominativo.

1. — Sull'interesse della Regione Puglia alla pronuncia sul presente conflitto di attribuzione fra enti.

In via preliminare (a ancora una volta) si ritiene opportuno precisare che, nonostante l'approssimarsi della scadenza dell'incarico conferito al Commissario con il decreto oggetto del presente giudizio, perdura l'interesse della Regione Puglia ad ottenere una pronuncia in ordine all'avvenuta lesione delle competenze costituzionalmente riservate alle regioni.

Codesta illustre Corte ha più volte affermato che in materia di conflitto fra enti, «la lesione delle attribuzioni costituzionali ben può concretarsi anche nella mera emanazione dell'atto invasivo della competenza, potendo perdurare l'interesse dell'ente all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze» (in tal senso la pronuncia n. 287 del 2005, ma anche la pronuncia n. 263 del 2005 e la n. 222 del 2006, nella quale codesta Corte ha chiaramente ripetuto che «l'esaurimento dell'efficacia (n.d.r. dell'atto impugnato) non esclude l'interesse dell'ente all'accertamento del giusto riparto di competenze e non incide sull'ammissibilità del ricorso»).

Del resto, il rinnovo dell'incarico commissariale, non preceduto dal necessario tentativo di ricerca di intesa finalizzata alla nomina di un Presidente che consenta il ritorno al regime ordinario dell'Ente parco (pure ripetutamente invocato dalla Regione Puglia), cristallizza un comportamento più volte stigmatizzato dall'amministrazione regionale.

Al fine di evitare che tale condotta venga ancora replicata — e, allo stato, sussistono tutti i presupposti perché ciò accada in quanto, nonostante l'approssimarsi della scadenza dell'incarico commissariale, non si è tenuto l'auspicato incontro finalizzato ad una scelta condivisa fra Stato e Regione — la questione viene nuovamente sottoposta a codesta

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

2. — Sulla lesione delle competenze costituzionalmente riservate alle regioni.

Chiarita la sussistenza e il perdurante interesse ad una pronuncia di codesta ecc.ma Corte, la Regione Puglia solleva il conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in relazione al decreto di quest'ultimo n. 73 del 9 maggio 2011, in quanto lesivo delle competenze regionali delineate (a) dall'art. 117, comma 3, Cost. relativamente alla potestà legislativa concorrente nelle materie del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali; (b) dall'art. 117, comma 4, Cost. relativamente alla potestà legislativa residuale nelle materie dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca; (c) dall'art. 118 Cost. relativamente alla ripartizione delle funzioni amministrative nonché dei principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici di cui all'art. 97 Cost. e del principio di leale collaborazione derivante dall'art. 5 Cost. (come conseguenza del contemperamento dei principi di unità ed autonomia in esso sanciti) in relazione all'art. 9, comma 3, della legge n. 394/1991 (legge - quadro sulle aree protette).

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

L'importanza dell'intesa prevista dalla disposizione su richiamata (ed univocamente interpretata come forma di paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto) risulta evidente per l'inevitabile interferenza fra le scelte che il Presidente dell'Ente parco deve compiere e le competenze costituzionalmente riservate alla potestà legislativa concorrente ed esclusiva delle regioni (governo del territorio, agricoltura, turismo, caccia e pesca).

Il parco dell'Alta Murgia, infatti, istituito con D.P.R. del 10 marzo 2004, dovrà disciplinare le attività in esso consentite, con riferimento, tra l'altro, alla tipologia e modalità di costruzione di nuovi manufatti, al cambio di destinazione d'uso di quelli esistenti, alla realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie alle attività produttive tradizionali, agli interventi di gestione delle risorse naturali, alle attività artigianali, commerciali, agro-silvo-pastorali e agli interventi di sviluppo economico e sociale del territorio con particolare riferimento al turismo e alla valorizzazione delle risorse, delle tradizioni storiche e culturali.

La *ratio* dell'art. 9, comma 3, legge n. 391 del 1991, posto a salvaguardia delle prerogative attribuite dalla Costituzione alle regioni, rende indispensabile conferire al meccanismo dell'intesa carattere di effettività, non già di mero adempimento cui fare formale riferimento nel decreto ministeriale di nomina del commissario straordinario ovvero, come nella vicenda in esame, da omettere del tutto.

Del resto, la giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito, in fattispecie del tutto analoghe, che «lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di codeterminazione del contenuto dell'atto; (...) senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mena attività consultiva non vincolante (*cfr*: sentenza n. 351 del 1991)» (sentenza n. 27 del 2004, richiamata anche dalla sentenza 339 del 2005).

Codesto supremo Collegio ha anche puntualizzato (con riferimento alla nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale dell'Arcipelago toscano e dell'Autorità Portuale di Livorno) che la nomina del commissario straordinario, richiede quantomeno il preventivo avvio e il proseguimento del procedimento dell'intesa finalizzata alla nomina del Presidente e che solo a seguito del mancato perfezionamento di tale procedimento, al fine di assicurare continuità nella gestione dell'ente parco, è possibile procedere alla nomina commissariale (*cfr*: sentenze n. 27/2004, n. 21/2006 e n. 339/2005).

L'illegittimità della condotta dello Stato, dunque, non risiede nella nomina del Commissario straordinario bensì «nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente, che esige, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolino il raggiungimento di un accordo e che sole legittimino la nomina del primo» (ancora una volta, sentenza n. 27 del 2004).

La vicenda oggetto del presente conflitto appare analoga ai precedenti su richiamati: lo Stato ha omesso di avviare la procedura per la nomina dell'organo apicale di gestione dell'ente parco, opponendo uno sterile silenzio al reiterato invito, formulato dalla Regione Puglia, a concordare un incontro finalizzato al raggiungimento dell'intesa.

Del resto, è sufficiente considerare che neanche dopo il decreto di nomina del Commissario Straordinario sono state avviate le necessarie trattative né sono stati accettati i ripetuti inviti del Presidente della Regione Puglia ad individuare congiuntamente, nel corso di un incontro, una professionalità adeguata: il Ministero non ha neanche formalmente chiesto l'intesa sul nominativo del Presidente, provvedendo *sic et simpliciter* alla nomina del Commissario, nonostante

la chiara volontà della Regione Puglia — manifestata anche mediante la proposizione del ricorso per conflitto fra enti n. 3 del 1011 — di rendere effettivo il meccanismo previsto dalla legge sulle aree protette.

A tal proposito, è stato acclarato che «non realizza la richiesta condizione di legittimità il rifiuto d'intesa sul nominativo proposto dal Ministero, seguito dalla mera richiesta d'incontro, fra le parti, non seguita da alcuna altra attività» (sentenza n. 27 del 2004).

Dopo la nomina del Commissario, dunque, lo Stato avrebbe dovuto proseguire (*rectius*, avviare in questo caso) le trattative finalizzate alla nomina condivisa del Presidente dell'Ente parco: sul punto la Corte costituzionale, in occasione della nomina dell'Autorità portuale di Livorno (sentenza 339 del 2005), ha precisato che le trattative finalizzate alla nomina del Presidente devono proseguire anche successivamente alla nomina del Commissario, in quanto tale nomina rappresenta «un epilogo interinale che non arresta, né impedisce, l'ordinario procedimento di nomina, ma ne richiede un'effettiva prosecuzione».

Poiché nel caso in esame le trattative non sono state né avviate né proseguite successivamente alla nomina del Commissario (e nonostante la volontà dichiarata dalla Regione Puglia), risulta palese la volontà di superare unilateralmente ed arbitrariamente il dettato normativo, in violazione della Carta costituzionale e delle competenze regionali in materia.

Consentire tale condotta — giustificando la nomina del Commissario anche in caso di mancata ricerca dell'intesa per la nomina del Presidente — secondo l'insegnamento di codesta illustre Corte, significherebbe attribuire al Governo il potere di «aggirare l'art. 9, comma 3, legge n. 394 del 1991, scegliendo come commissario la persona non gradita dal Presidente della Regione».

Non si contesta (né del resto vi sarebbero i presupposti) la sussistenza del potere dello Stato di nominare il Commissario straordinario al fine di superare la temporanea assenza degli organi di gestione ordinaria dell'ente ma non può sottacersi che il meccanismo sostitutivo posto in essere dallo Stato ha natura «sussidiaria» rispetto all'impegno di una scelta condivisa che non declassi l'attività di codeterminazione in una mera attività consultiva.

La Regione Puglia, pertanto, chiede che venga accertata e dichiarata l'illegittimità del decreto del Ministro dell'Ambiente n. 73 del 9 maggio 2011, trasmesso il 24 maggio 2011, recante la conferma del dott. Massimo Avancini quale Commissario straordinario dell'Ente Parco dell'Alta Murgia, in quanto emesso senza che sia stato avviato (né tantomeno proseguito) il procedimento per raggiungere l'intesa finalizzata alla nomina del Presidente.

3. — Istanza di sospensione. La Regione Puglia, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87, chiede la sospensione dell'esecuzione dell'atto che ha dato luogo al conflitto durante la pendenza del presente giudizio.

Sussistono i presupposti per l'adozione della misura cautelare.

Con riferimento al *fumus boni iuris*, è inconfutabile la totale assenza di attività finalizzata ad addivenire all'intesa, mancando la benché minima comunicazione in tal senso; per quel che attiene al *periculum in mora*, è evidente che la perdurante operatività del decreto impugnato comporti una situazione di patente illegittimità dell'attività dell'attuale commissario.

P.Q.M.

Promuove conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, affinché codesta ecc.ma Corte costituzionale, previa sospensione dell'esecuzione, voglia dichiarare che, in mancanza della leale collaborazione necessaria per addivenire all'intesa ex art. 9, comma 3 della legge n. 394/1991 con la Regione Puglia per la nomina del Presidente dell'Ente parco nazionale dell'Alta Murgia, non spetta al Ministro dell'Ambiente provvedere alla nomina del Commissario straordinario e, conseguentemente, voglia annullare il decreto ministeriale n. 73 del 9 maggio 2011.

Bari - Roma, addì 15 luglio 2011

Avv.ti ALTAMURA - COLELLI

11C0547

N. **6**

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 18 agosto 2011
(della Regione Veneto)

Regioni - Insindacabilità dei consiglieri regionali - Procedimento civile intentato dalla Società Sigma Informatica S.p.a. nei confronti del consigliere regionale Nicola Atalmi, per risarcimento dei danni all'immagine aziendale, asseritamente causati da una interrogazione a risposta immediata da questi rivolta al Presidente della Regione e dalle affermazioni contenute in un articolo de "La Tribuna di Treviso" - Proposizione da parte dell'assessore convenuto di una eccezione di insindacabilità ex art. 122, comma quarto, della Costituzione - Provvedimento del Tribunale civile di Venezia del 19 maggio 2011 con il quale il Giudice istruttore, ammettendo le istanze formulate dalle parti, ordina l'esibizione di atti e dispone una consulenza tecnica d'ufficio (CTU), con riserva di decidere su ogni altra istanza istruttoria - Lamentato esercizio della giurisdizione in carenza di potere, nonché mancata pronuncia sulla eccezione di insindacabilità - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Veneto - Denunciata violazione della prerogativa di insindacabilità dei consiglieri regionali, nonché lesione dell'organizzazione e delle funzioni dei supremi organi regionali - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Tribunale di Venezia accertare la responsabilità del consigliere regionale Nicola Atalmi per fatti coperti dalla garanzia costituzionale dell'art. 122, comma quarto, della Costituzione, e conseguentemente di annullare il provvedimento 19 maggio 2011, emesso dal G.I. del Tribunale civile di Venezia nel corso del procedimento iscritto nel R.G. n. 1475/2010, e, se del caso, tutti gli atti processuali adottati nei confronti del consigliere Atalmi.

– Provvedimento del Tribunale civile di Venezia del 19 maggio 2011, adottato nell'ambito del giudizio civile iscritto nel R.G. n. 1475/2010, G.I. dott.ssa Balletti.
– Costituzione, artt. 121, 122, comma quarto, e 123.

Ricorso della Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto dagli avv.ti Ezio Zanon ed Emanuele Mio e Luigi Manzi, con domicilio eletto, agli effetti del presente giudizio, presso lo studio dell'avv. Luigi Manzi in Roma, Via Confalonieri n. 5;

Contro Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato presso gli uffici della quale è domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12,

Notiziandone Tribunale di Venezia, in persona del Presidente p.t. con sede in Venezia 30125 San Polo 119) per regolamento di competenza in relazione al provvedimento, datato 9.05.2011 del Tribunale Civile di Venezia, emesso in violazione dell'art. 122, comma 4, della Costituzione, contenuto nel verbale di udienza, concernente il giudizio civile, R.G. n. 1475/2010, G.I., Dott.ssa Balletti, promosso con atto di citazione dalla Società Sigma Informatica S.p.A. contro il consigliere regionale Nicola Atalmi ed altri, in cui questi è stato convenuto in giudizio, per risarcimento danni, quale autore dell'interrogazione a risposta immediata al Presidente della Regione p.t., Dott. «»Giancarlo Galan, e all'Assessore Sandri, presentata in data 08.10.2009, e riportata il giorno successivo in un articolo de La Tribuna.

FATTO

In seguito ad una verifica interna svolta dalla ULSS n. 9 di Treviso tra il 2008 ed il 2009 sono emerse gravi irregolarità nel sistema di liquidazione degli emolumenti, mediante costituzione fittizia di posizioni di pagamento a favore di soggetti non contrattualmente legati all'Azienda sanitaria e con una conseguente sottrazione di denaro pubblico per complessivi 4 milioni di Euro. Tali procedure illecite sono state imputate alla Sig.ra Loredana Bolzan, il cui rapporto lavorativo con l'ULSS n. 9 si era interrotto in data 18.2.2008 per dimissioni volontarie della stessa senza diritto di pensione, la quale è stata inoltre tratta in arresto nei primi mesi del 2009 facendo divenire la vicenda di dominio pubblico.

La sig.ra Bolzan è stata, poi, condannata con la sentenza n. 13/2011 dal Tribunale di Treviso, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari. All'epoca dei fatti il dott. Nicola Atalmi rivestiva la qualità di consigliere regionale come esponente di minoranza e, data la rilevanza degli interessi pubblici coinvolti, chiedeva che venisse fatta chiarezza circa le reali responsabilità di quanto accaduto e dei provvedimenti assunti per accertare che l'episodio fosse effettivamente circoscritto al caso di specie.

A tal fine il consigliere Atalmi in data 8.10.2009 presentò una un'interrogazione a risposta immediata al Presidente della Regione dell'epoca, Dott. Giancarlo Galan, e all'Assessore Sandri, ex art. 15 dello Statuto della Regione Veneto che formulava la richiesta così sintetizzabile per quanto di interesse nella menzionata causa civile avanti il Tribunale di Venezia:

quali concrete iniziative sono state intraprese per garantire che tali eventi non abbiano a ripetersi;

che tipo di provvedimenti si intendono prendere per rivedere il sistema di controlli e di responsabilità;

se corrisponde al vero che la società che gestisce il sistema informatico per tutte le ULSS venete e che è coinvolta nell'indagine in corso, sarebbe controllata da due società lussemburghesi;

se siano state verificate le eventuali responsabilità in capo alla società di gestione del sistema informatico;

se sia stato appurato se la Bolzan abbia agito "da sola" e ne abbia eventualmente "goduto singolarmente";

se si possa escludere l'esistenza di una correlazione tra il fatto *de quo* ed il finanziamento illecito della politica.

Il contenuto di tale interrogazione venne riportato pedissequamente in un articolo de La Tribuna di Treviso del giorno successivo.

In altri articoli dello stesso periodo del quotidiano la Tribuna di Treviso, si ricava che la vicenda era balzata con forza all'attenzione della cronaca locale che dedicò alla vicenda vari altri articoli, tra cui, tra l'altro, si riportavano le seguenti espressioni attribuite al consigliere Atalmi:

"Dall'intervista rilasciata dalla Sig.ra Bolzan emergerebbero gravissime responsabilità di controllo che hanno permesso con estrema facilità la sottrazione di una somma così ingente prima che qualcuno casualmente se ne accorgesse. Le responsabilità oggettive per il mancato controllo devono essere ricercate fino in fondo" (La Tribuna di Treviso, 25.7.2009);

"il sospetto che si voglia far passare il tempo fino a far dimenticare tutto, salvando chi è profumatamente pagato e pure incentivato e premiato economicamente per fare solo il proprio dovere, c'è (..) non voglio giustizialismo, ma giustizia sì" (La Tribuna di Treviso, 14.12.2009).

Con atto di citazione notificato (doc. n. 2) la Società Sigma Informatica S.p.A. conveniva in giudizio per l'udienza dell'11.6.2010, avanti il Tribunale di Venezia, il consigliere Nicola Atalmi ed altri per:

- sentirlo condannare al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali asseritamente cagionati all'immagine commerciale dell'attrice che vengano accertati nel giudizio, in solido con gli altri convenuti ovvero disgiuntamente;

- sentirlo condannare al pagamento della pena pecuniaria ex art. 12 della L. 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) da liquidarsi in favore della stessa Società Sigma Informatica S.p.A.;

- ordinare la pubblicazione del dispositivo dell'emananda sentenza a cura di parte attrice e a spese dei convenuti sui quotidiani La Repubblica, La Tribuna di Treviso, La Nuova Venezia e il Mattino di Padova, fissando, in relazione a tale richiesta a carico del convenuto Gruppo Editoriale L'Espresso S.p.A. una somma di denaro dovuta per ogni giorno in caso di ritardo nell'esecuzione del provvedimento.

La Soc. Sigma S.p.A. asserisce che il fatto su cui si fonda la citazione in giudizio del Cons. Atalmi è l'interrogazione dallo stesso presentata: "poco importa, ai fini che qui interessano, che l'accusa diffamatoria rivesta la forma di interrogazione al Presidente della Giunta regionale, perché le affermazioni provocano ugualmente gravi effetti lesivi dell'immagine aziendale di Sigma, specie dove si consideri che tali affermazioni sono state accompagnate da una demagogica richiesta di revoca della gara europea vinta da Sigma. Ciò a dimostrazione che la forma dell'interrogazione consiliare rappresentava solo un paravento politico per esprimere determinate dichiarazioni (...). Delle due l'una: o il Sig. Atalmi parlava senza ragionare su quello che diceva (cosa da escludere) oppure egli agiva con l'intento consapevole di recare danno a Sigma per il suo operato nell'ambito della Sanità veneta" (pgg. 52-53 atto di citazione).

Costituitosi nel citato giudizio, a ministero degli avvocati Ezio Zanon ed Emanuele Mio dell'Avvocatura Regionale del Veneto, previa deliberazione della Giunta Regionale di autorizzazione alla costituzione in giudizio, (doc. 3 - fascicolo di parte del giudizio avanti al tribunale di Venezia) il consigliere Nicola Atalmi eccepiva l'insindacabilità, ex art. 122, comma 4 Cost, dei fatti per cui sussisterebbe la propria responsabilità.

Il Giudice concedeva termine per la notifica dell'atto di citazione e rinviava all'udienza del 10.12.2010, al termine della quale si riservava sulle istanze delle parti.

A scioglimento della riserva il Giudice concedeva termini ex art 183, comma 6 c.p.c.

Nelle memorie depositate ex art. 183, comma 6 c.p.c., il consigliere Atalmi insisteva sull'eccezione di insindacabilità ex art. 122, comma 4 Cost. All'udienza del 13.05.2011 il Giudice si riservava sulle istanze formulate dalle parti.

Con provvedimento del 19.05.2011 (doc. n. 4), comunicato al punto d'accesso telematico il 11.06.2011, il G.I. non si pronunciava espressamente sull'eccezione formulata dalla difesa del consigliere Atalmi, ordinava l'esibizione della sentenza del Tribunale di Treviso di cui al procedimento penale nei confronti di Loredana Bolzan e disponeva CTU ai fini di verificare le caratteristiche e le procedure consentite dal software Sigma adottato dall'ULSS 9, con particolare riguardo alla possibilità di modificare i dati ed eventuali sistemi di controllo e/o di garanzia, alle caratteristiche di accesso ed ai dispositivi di sicurezza.

Detto atto si assume lesivo della prerogativa di insindacabilità dei consiglieri regionali prevista dall'art. 122, comma 4, della Costituzione per cui la Regione Veneto ritiene necessario proporre il conflitto di attribuzione al fine di acclarare che non spetta allo Stato l'accertamento della responsabilità nei confronti del consigliere regionale Nicola Atalmi per fatti coperti dalla garanzia costituzionale dell'art. 122, comma 4, della Costituzione.

DIRITTO

Sull'ammissibilità del conflitto:

Il sottoscritto patrocinio, ovviamente, non ignora che i conflitti di attribuzione ammessi al vaglio di Codesta Ecc.ma Corte devono intercorrere, a tacere d'altro, "tra lo Stato e le Regioni" (art. 134 Cost.); né che l'art. 39 della 1. 87/1953 (recante "Norme sulla costituzione e il funzionamento della Corte Costituzionale") ha chiarito che può produrre ricorso la Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato, con l'ulteriore precisazione che il "ricorso per regolamento di competenza... deve specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza"; né infine , che la tutela dei consiglieri regionali attivata ex art. 122, quarto comma Cost. viene azionata, classicamente, contro atti di un giudice o contro iniziative assunte dalla magistratura inquirente penale e/o contabile, anch'esse riconducibili, data la natura pubblica dell'accusa, allo Stato.

Si chiede oggi di far valere lo status di consigliere regionale non nei confronti di un atto di esercizio della giurisdizionale penale e/o contabile, bensì di quella civile, come invero è già accaduto, in pendenza, tuttavia, del relativo giudizio e in assenza di una decisione di merito, fosse anche solo di primo grado.

La difficoltà consiste nel definire il momento a partire dal quale, avviato con un atto propulsivo di parte un giudizio civile, si può ritenere di essere in presenza di un atto statale invasivo dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita, contro il quale poter reagire per conflitto di attribuzioni.

Il dubbio relativamente al "quando" i consiglieri regionali hanno per realizzate le condizioni prescritte perché la Regione possa far valere davanti al Giudice dei conflitti l'irresponsabilità propria del loro status, lungi dal delineare una questione meramente teorica, è di grande momento sul piano pratico, stante la perentorietà del termine assegnato per la proposizione del relativo ricorso, e, quindi per azionare la specifica tutela.

Al fine di circoscrivere l'area di incertezza è, innanzitutto, utile fissare i punti fermi dai quali dedurre, in qualità di principi, le regole che sovrintendono, in difetto della normativa di attuazione, il caso che ci occupa, o dai quali desumere, in qualità di criteri interpretativi, argomenti a sostegno dell'ammissibilità del presente conflitto.

È insegnamento di codesta Corte e, con l'avallo della migliore dottrina, può considerarsi *ius receptum*, che:

a) "l'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo [Consiglio regionale] (sulla scia di consolidate giustificazioni dell'immunità parlamentare) è vista funzionale alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica (seni. n. 69/1985; in dottrina, v. L. PALADIN, diritto regionale Padova, 1997, 325, per il quale l'irresponsabilità comune ai parlamentari e ai consiglieri si pone a garanzia che tende ad assicurare (tanto per lo stato quanto per le Regioni) l'indipendenza funzionale dell'organo in questione)";

b) attraverso la lesione delle prerogative stabilite dall'art. 122, comma 4, rimangono violate ulteriori disposizioni della Costituzione: quelle degli arti 121 e 123, poiché l'alterazione delle attribuzioni accordate dalla legge fondamentale al consigliere regionale che esprime opinioni e da voti si riverbera sull'intera organizzazione dell'ente e sull'esercizio delle relative funzioni, entrambi costituzionalmente protetti;

c) le guarentigie di cui all'art. 122, comma 4 e quelle previste — peraltro in una più ampia prospettiva — dall'art. 68, primo comma Cost., costituiscono "eccezionali deroghe all'attuazione della funzione giurisdizionale": queste ultime sono poste a salvaguardia dell'esercizio delle funzioni sovrane spettanti al Parlamento, le prime, invece,

pur non esprimendosi a livello di sovranità, "si inquadrano ...nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite" (sentt. n. 81/1975; n. 382/1998);

d) la prerogativa prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., e quella di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., salva la summenzionata differenza (il fatto che l'immunità, in un caso, inerisca alla sovranità dello Stato di cui il Parlamento è organo; nell'altro, attenga ad aspetti dell'autonomia della Regione) soggiacciono a principi analoghi, a fronte dell'identico tenore delle disposizioni, che, rispettivamente, le regolano (in dottrina, *cfr*: TOSI, Nota a Corte Cost. sent. n. 81/1975, 765, per la quale "le due disposizioni [l'art. 68, primo comma e l'art. 122, quarto comma, Cost. l che sottraggono al sindacato dell'autorità giudiziaria i membri delle Camere e dei Consigli hanno lo stesso contenuto: i problemi che si pongono per l'una non possono non interessare anche l'altra e allo stesso modo devono essere risolti");

e) l'immunità parlamentare e dei consiglieri regionali comporta "la carenza di potere giurisdizionale": quindi, la pretesa di esercitare, ciò nonostante, la funzione del *ius* dicere "si traduce ... in un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze" in quanto "comporta l'invasione della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alla regione..., alla quale esclusivamente spetta l'esercizio delle funzioni che i magistrati hanno inteso condizionare" (sent. n. 70/198; in dottrina V. P. Di Muccio, L'insindacabilità dei parlamentari: una introduzione allo studio dell'art. 68, primo comma della Costituzione, in Diritto e Società, 1986, 681 secondo cui tale prerogativa costituisce un caso di esenzione alla giurisdizione);

f) l'immunità parlamentare e dei consiglieri regionali riguarda ogni tipo di responsabilità civile penale amministrativa, contabile, - erariale (*cfr*: sent. n. 100/1986: "di questa guarentigia i consiglieri regionali fruiscono anche nella sfera della responsabilità patrimoniale"; v. anche S. Bartole *et alii*, Diritto regionale. Dopo le riforme, Bologna, 2003, 93 e, seppure a commento dell'art. 68, R. Moretti, in V. Crisafulli - Paladin (a cura di Commentario breve alla Costituzione, Padova 1990, 410, secondo cui "non vi è alcun ragionevole dubbio sull'ambito di applicazione della prerogativa, essendo unanime il riconoscimento che essa opera sia nella fase penale, che in quella civile e amministrativa"). La stessa riforma dell'art. 68, primo comma, Cost., operata con legge cost. n. 3/1993, nel modificare la formula originaria ha chiarito che la prerogativa riguarda ogni tipo di responsabilità e non solo quella penale;

g) in particolare, benché statuito a proposito dell'art. 68, primo comma, Cost., si è precisato che la norma costituzionale limita "la possibilità di far valere in giudizio una ipotetica responsabilità del parlamentare per le opinioni espresse nell'esercizio della funzione. Siffatta limitazione vale ugualmente in ordine a qualunque sede giurisdizionale nella quale si pretenda di far valere una responsabilità del parlamentare e, dunque, anche in sede di giudizio civile"(sent. n. 265/1997 ma v. già sent. n. 1150/1988);

h) all'originaria configurazione soggettiva del conflitto (come *vindicatio potestatis*) se ne è aggiunta una oggettiva, più ampia riguardante non la spettanza della competenza ma il modo di esercizio (sostanziale e procedurale) di essa (così, Zagrebelsky, Giustizia Costituzionale, Bologna, 1988, 339): conseguentemente, "la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi a sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto" (v. sent. n. 110/1970);

i) per orientamento costante (a partire dalla sentenza n. 110/1970 ribadita in successive pronunce : *cfr*: sentt. n. 211 del 1972, 178 del 1973, 289 del 1974, 75 del 1977, 183 del 1981, 70 del 1985) "nulla vieta che un conflitto di attribuzione tragga origine da un atto giurisdizionale, se ed in quanto si deduca derivarne un'invasione della competenza costituzionalmente garantita alla Regione ricorrente" (sent. n. 70 del 1985);

j) si è proceduto via via ad ampliare la nozione di atto invasivo, riconoscendo a tal fine che esso possa consistere in comportamenti concludenti, non estrinsecatesi in atti formali (sent. n. 40 del 1977; v. già sent. n. 164 del 1963) o in altri atti interni (quali le circolari all'apparato statale o regionale (v. sent n. 299/ 1974) o in atti preparatori (*cfr*: sent. n. 171/1971); o in comportamenti omissivi, purché si traducano in una lesione di competenze e l'ordinamento costituzionale delle attribuzioni imponga viceversa l'adozione di un atto (v. *inter alios* V. Crisafulli, Lezioni... cit., 447e C. Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, Padova, 1976, 1448). La dottrina ha osservato che nella prassi instaurata non tanto si richiede che il conflitto sia originato da un atto giuridico vero e proprio (e meno ancora da un atto esterno definitivo), quanto più largamente da un comportamento significante, posto in essere da organi statali e, inversamente, regionali (Crisafulli, Lezioni di diritto costituzionale, II, Padova, 1984, 447); o, ancora che alla stregua dell'ampio atteggiamento della Corte, il conflitto può assumere il significato di strumento di garanzia anticipata o preventiva, rispetto alla potenziale lesione temuta, salva solo l'inammissibilità di conflitti puramente virtuali (G. Zagrebelsky, Giustizia costituzionale, cit., 346-347);

k) l'oggetto dei giudizi sui conflitti non è tanto la validità dell'atto asseritamene invasivo, quanto la competenza che si assume violata e la relativa sentenza, mentre deve sempre dichiarare la competenza, solo eventualmente sarà anche di annullamento dell'atto adottato dal soggetto o dall'organo giudicato privo di potere.

Ora, il consigliere Atalmi è stato convenuto con atto di citazione davanti al giudice civile. È stato chiamato a rispondere per dichiarazioni per le quali, dato il suo status, gode dell'eccezionale guarentigia dell'irresponsabilità ex art. 122, quarto comma, Cost. Il Giudice civile ha esercitato la giurisdizione, nonostante l'eccezione fondata sull'art. 122, quarto comma Cost., poiché ha disposto in relazione alle istanze istruttorie formulate dalle parti assumendo così essere nella sua competenza il potere di giudicare.

Nell'attuale sistema processual-civilistico si può individuare quale primo atto di esercizio della giurisdizione civile il provvedimento con cui il Giudice dispone delle istanze istruttorie.

Infatti nella prima udienza avanti il giudice civile, prevista dall'art. 183 c.p.c., il giudice, se richiesto, concede alle parti termine per il deposito delle memorie previste dal comma 6 del medesimo articolo.

Come rilevato dalla dottrina (Balena-Bove, Santangeli) il giudice è tenuto a concedere i predetti termini, se richiesti, senza alcuna discrezionalità. Nella fattispecie concreta, come risulta dal verbale di udienza del 10.12.2010 l'attore e i convenuti, con l'eccezione della difesa dei consiglieri regionali Bottacin e Atalmi, hanno chiesto la concessione dei termini di cui all'art. 183 c.p.c. e, pertanto, la concessione di detti termini costituiva un atto dovuto da parte del magistrato.

All'udienza del 13.05.2011 la difesa del consigliere Atalmi insisteva nell'eccezione fondata sull'art. 122, comma 4, Costituzione ma il Giudicante, nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale, disponeva mezzi istruttori.

È quindi palese che il primo atto lesivo delle attribuzioni costituzionalmente garantite ai consiglieri regionali nel processo civile *de quo* è rappresentato dal provvedimento con cui il Giudice ha ammesso istanze istruttorie formulate dalle parti e con ciò esercitando la propria giurisdizione nei confronti consigliere regionale Nicola Atalmi in violazione della prerogativa costituzionalmente prevista.

Pare arduo, pertanto, sottrarsi alla conclusione che il Giudice, e per esso, lo Stato, così facendo, abbia violato la posizione di autonomia e di indipendenza costituzionalmente garantita ai componenti il Consiglio regionale, e, loro tramite, al Consiglio stesso.

È sufficiente attualizzare al caso di specie i punti fermi poc'anzi evidenziati, per accorgersi che:

a) si è violata "la più ampia libertà di valutazione e di decisione" riservata ai consiglieri regionali (per dirla con T. Martines, Diritto costituzionale, Milano, 1994, 294);

b) si è preteso di esercitare la giurisdizione in carenza assoluta di potere;

c) si è invasa la sfera di autonomia costituzionalmente riservata ai consiglieri e alla Regione.

Guardando per comparazione ai giudizi penali o contabili intentati nei confronti di consiglieri regionali, correntemente si conviene che l'atto lesivo della prerogativa di cui all'art. 122, quarto comma Cost., può risiedere per esempio, nel decreto del g.i.p. che dispone il giudizio (come in sent. 391/1999); o nell'avviso di conclusione delle indagini preliminari emesso dalla Procura della Repubblica (come in sent. n. 276/2001); o nell'invito a presentarsi per essere interrogato in qualità di persona sottoposta ad indagini comunicato a cura della Procura della Repubblica (come in sent. 382/1998); o nell'atto di citazione emesso dalla Procura presso la Corte dei Conti (come in sent. n. 100/1986).

In tali casi (che sono solo alcuni dei possibili) è evidente che, ai fini dell'ammissibilità del giudizio davanti a codesta Corte, è sufficiente il solo fatto della pretesa dell'esercizio della giurisdizione manifestato da un organo statale (non necessariamente un giudice) a fronte di una situazione di immunità ex art. 122, quarto comma Cost., e che non è affatto necessario che l'esercizio della giurisdizione acquisti la forma di sentenza o di un atto definitivo.

Al riguardo si osserva che, secondo costante giurisprudenza, è atto idoneo ad innescare un conflitto di attribuzione quello, imputabile allo Stato o alla Regione, che "sia dotato di efficacia e rilevanza esterna" o che, se preparatorio o non definitivo, rechi già in sé dei requisiti minimi di lesività e sia rivolto "ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nell' altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima" (sent. n. 771/1998)

Nel giudizio civile, l'atto di citazione (recte*:* La notifica della citazione) dà inizio al processo, ne determina così la pendenza e fa si che il giudice debba pronunciare sulla domanda (Attardi, Diritto processuale civile. Parte generale, Padova, 1994, 57): ma, a differenza degli atti di impulso promanati da un pubblico ministero, non è direttamente imputabile alla sfera soggettiva dello Stato. In altre parole, la citazione in un giudizio civile, per gli effetti che comporta,

viola di per se stessa, la prerogativa del consigliere regionale, ma non consente ancora l'accesso alla Corte, essendo i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, tra Stato e Regioni, tra Regioni.

Se (e quando), tuttavia, l'atto di citazione fa sì che si svolga attività processuale davanti ad un giudice e da parte di un giudice non vi è chi non veda che non ci si trova più di fronte ad un mero atto privato.

Così, nel caso di specie, allo scioglimento della riserva che seguiva l'udienza ex art. 183 c.p.c. il Giudice (e, quindi, lo Stato) ha esplicato la funzione giurisdizionale disponendo mezzi istruttori e l'ha fatto in difetto di potere nei confronti di chi, a quella giurisdizione è, per deroga costituzionale, sottratto. Donde la sussistenza di un atto statale invasivo della competenza regionale: la violazione dell'immunità consiliare diviene ascrivibile allo Stato nel momento in cui il Giudice procede, indotto, dall'attore privato, nonostante la condizione di esenzione dalla giurisdizione.

Più precisamente, il Giudice istruttore, nell'aver disposto la prosecuzione del giudizio secondo la tempistica del codice di rito, ha adottato un atto processuale formale (*cfr.* verbale) o, quanto meno, ha tenuto un comportamento significante sintomatico della pretesa di giudicare al di là dei limiti esterni imposti alla giurisdizione assegnatagli, stabiliti a garanzia dei compiti costituzionali dei consiglieri regionali: limiti che a codesta Corte compete sindacare (inter alla, sentt. nn. 81/1975; 15/1977; 285/1990; 27/1999; 276/2003).

A scanso di equivoci, è bene precisare che, nel radicare l'ammissibilità del presente conflitto sull'assunto della carenza del potere da parte di chi l'ha esercitato e sull'effetto del pregiudizio dell'autonomia regionale, non si intende affatto contestare, qui anziché davanti al giudice dell'impugnazione, gli errori in iudicando commessi dal giudice laddove non ha dichiarato il difetto di giurisdizione o non ha sospeso il giudizio, come pure avrebbe dovuto: si denuncia piuttosto, l'illegittimo convincimento che ha indotto il tribunale di Venezia ad esercitare un potere che non gli compete; e si nega, in quel giudizio civile, l'esistenza stessa del potere giurisdizionale.

Se si vuole, l'errore di cui si duole è "sui confini stessi della giurisdizione e non sul concreto esercizio di essa" (*cfr.* sent. n. 285/1990); non si chiede pertanto un sindacato di merito dell'attività giurisdizionale quanto piuttosto di dichiarare come l'esercizio della giurisdizione sia stato lesivo in sé, indipendentemente dal quomodo, delle competenze costituzionalmente assegnate alla Regione.

È stato chiarito, sin dalla sentenza n. 289 del 1974 della Corte Costituzionale che, "se da una parte è inammissibile l'impugnazione mediante il conflitto di atti giurisdizionali quando si chieda in sostanza la correzione di eventuali errori in iudicando nei quali il giudice sia incorso mirando ad ottenere nel merito la revisione della sentenza, d'altra parte il conflitto è pienamente ammissibile quando sia denunciata una lesione derivante dal solo fatto di esercitare la giurisdizione nei confronti di atti...che si affermino ad essa sottratti da norme costituzionali".

Né oggi si può dire che la parte (asseritamente) lesa dalle opinioni espresse dal consigliere regionale rimane priva della possibilità di esercitare le proprie difese, dal momento che, come noto, è ammessa ad intervenire in sede di conflitto. Si è osservato, infatti, che "qualora si rivendichi la sussistenza della eccezionale guarentigia di non perseguibilità sancita dall'art. 122, quarto comma della Costituzione, e si neghi pertanto in radice il diritto di azione in capo a chi pretende di aver subito la lesione da una condotta scriminata dalla garanzia medesima, la valutazione sull'esistenza della garanzia svolta dalla Corte in sede di conflitto finirebbe per sovrapporsi all'analoga valutazione demandata al giudice del processo comune: ove dunque si ritenesse precluso l'intervento nel giudizio costituzionale, finirebbe per risultare in concreto compromessa la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti" (sent. n. 76/2001).

Sul merito della violazione dell'art. 122, quarto comma, Cost.

Si precisa che il consigliere Nicola Atalmi ha rivestito la carica di consigliere della Regione Veneto tra la fine del 2004 ed il rinnovo del Consiglio Regionale avvenuto nel 2010 (doc. 6) e pertanto, per i fatti di cui è causa, rileva incontrovertibilmente l'insindacabilità ex art. 122 comma 4 Cost. relativamente ad atti politici tipici, qual è appunto l'interrogazione *de qua*.

Ma procediamo con ordine.

Similmente all'art. 68 Cost., l'art. 122 comma 4 Cost. sancisce: "I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni".

Sulla questione la giurisprudenza costituzionale è consolidata nel ritenere che tale esonero da responsabilità, posto a salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza costituzionalmente riservate al Consiglio regionale, ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione sia di una funzione consiliare tipica, sia delle attribuzioni direttamente affidate a detto organo dalla stessa Costituzione o dalle altre fonti normative cui la prima rinvia.

Altrettanto indubbio è che tra gli atti tipici vanno annoverate le interrogazioni e le interpellanze, in quanto strumentali al sindacato esercitato dal Consiglio nei confronti della Giunta (si vedano, *ex multis*, Corte Cost., sent. nn. 274/1995; 391/1999).

Peraltro l'immunità in parola si estende anche a quei comportamenti che, pur non rientrando tra gli atti tipici, siano collegati da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo di appartenenza, onde va ritenuta ricompresa la riproduzione all'esterno di interpellanze o interrogazioni (Corte Cost., sent. nn. 289/1998; 329/1999; 391/1999).

Nel caso di specie i fatti imputati al consigliere Atalmi in quanto asseritamente diffamanti sono essenzialmente due:

1) l'interrogazione a risposta diretta rivolta alla Giunta della Regione Veneto datata 8.10.2009;

2) l'articolo, riproduttivo del contenuto dell'interrogazione di cui sopra, de La Tribuna di Treviso datato 8.10.2009 (v. doc. n. 26 atto di citazione).

Per quanto concerne l'interrogazione alla Giunta regionale.

Si tratta di un atto tipico del consigliere ed in quanto tale coperto dall'insindacabilità di cui all'art. 122 comma 4 Cost.

Per di più l'art. 3 comma 1 della 1. 20.6.2003 n. 140, contenente tra l'altro disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 Cost. (di contenuto analogo a quello dell'art. 122 Cost.), sancisce espressamente: "l'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento", principi questi applicabili anche all'attività svolta dai membri elettivi del Consiglio della Regione, come sostiene la stessa giurisprudenza (Cass. civ., Sez. III, n. 18781/2005). In buona sostanza, la norma, pur ampliando il concetto di espressione del voto garantito, ha conservato il nesso funzionale necessario per la configurazione della causa di giustificazione contenuta nel testo costituzionale.

Non c'è dubbio alcuno circa l'insindacabilità dell'interrogazione *de qua* in quanto atto tipico di esercizio di poteri e funzioni istituzionali.

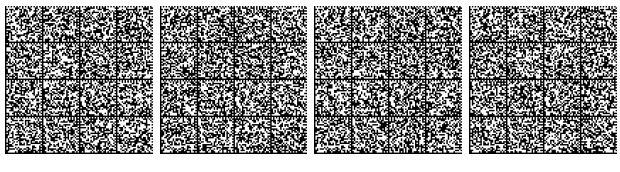
Per quanto concerne l'articolo datato 8.10.2009.

Non è altro che una mera trasposizione del contenuto dell'interrogazione.

La giurisprudenza, per quanto concerne l'attività espletata fuori dal Parlamento, ha da sempre affermato che deve sussistere un legame funzionale fra l'opinione espressa o gli atti compiuti dal politico e l'esercizio di funzioni consiliari/parlamentari (Cass. civ., Sez. III, n. 18781/2005 cit., Corte Cost., n. 28/2005, Corte Cost., n. 317/2006, Cass. pen. , n. 42031/2008); di tal che non qualsiasi opinione espressa è sottratta alla responsabilità giuridica, ma soltanto le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, al fine di impedire che l'insindacabilità si trasformi in un privilegio personale. In buona sostanza, ciò che è richiesto è la identificabilità della dichiarazione resa quale espressione di attività parlamentare e pertanto la riproduzione all'esterno di dichiarazioni rese in sede istituzionale non è sindacabile ove si riscontri "l'identità sostanziale di contenuto" fra l'opinione espressa in sede istituzionale e quella manifestata in sede esterna (si veda, fra molte, Corte Cost., sent. nn. 321/2000; 11/2001; 79/2002; 298/2004164/2005).

In tal modo, per quanto concerne l'attività svolta fuori dalle sedi istituzionali, continua a rilevare il nesso funzionale tra l'attività e la funzione protetta, costituendo esso il parametro che consente di discernere le opinioni riconducibili alla libera manifestazione del pensiero, sottoposta ai limiti generali vigenti per la libertà di espressione, da quelle che riguardano l'esercizio delle funzioni istituzionali (Corte Cost., sent n. 120/2004).

Proseguendo su questa strada i giudici della Corte Costituzionale hanno chiarito il significato di nesso funzionale, affermando che le dichiarazioni rese extra moenia in tanto possono essere coperte dalla garanzia di insindacabilità in quanto siano collegate da un nesso funzionale ad un'attività istituzionale precedentemente svolta, restando invece irrilevante quella successiva (Corte Cost., sent. n. 348/2004). Ciò in quanto l'espressione "opinioni espresse" di cui all'art. 122 comma 4 Cost. rende inconfutabile un'iniziale perseguibilità del politico cui possa eventualmente sovrapporsi un successivo atto parlamentare che la escluda (Corte Cost., sent. nn. 347/2004; 28/2005; Cass. civ., Sez. III, sent. n. 18781/2005). Pertanto il nesso funzionale si manifesta anche nel "medesimo contesto temporale" fra atto tipico e divulgazione extra moenia, essendo insufficiente l'affermazione di un medesimo contesto politico (Corte Cost., sent. nn. 176/2005; 317/2006).



Riassumendo, affinché si possa affermare che le dichiarazioni rese *extra moenia* costituiscono espressione della funzione politica o ne rappresentano il momento di divulgazione all'esterno, occorre il concorso di un duplice requisito (Corte Cost., sent. n. 371/2006):

a) una sostanziale corrispondenza di significato, non essendo sufficienti né una mera comunanza di argomenti né un mero contesto politico;

b) un legame temporale fra l'attività istituzionale e l'attività esterna, di modo che questa assuma una finalità divulgativa della prima, considerato che il nesso funzionale non può tollerare segmenti temporali di ampiezza tale da risultare incompatibile con la finalità divulgativa.

Nella fattispecie concreta l'articolo datato 8.10.2009 presenta senza dubbio entrambi i requisiti di cui sopra, essendo:

a) una pura e semplice trasposizione del contenuto dell'interrogazione

b) successivo di appena un giorno all'interrogazione

e, in quanto tale, risulta anch'esso coperto dall'insindacabilità di cui all'art. 122 comma 4 Cost., così come peraltro già stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 391 del 1999, emessa in un caso del tutto analogo, ove ha sancito "la sussistenza del cennato nesso funzionale, dal momento che le opinioni e le valutazioni manifestate dall'interessato sulla stampa non fanno altro che riprodurre, sostanzialmente, il contenuto dell' interpellanza a suo tempo presentata".

Da tutto quanto fin qui esposto, si evince, con evidenza, la violazione dell'art. 122 quarto comma Cost. e, suo tramite, degli artt. 121 e 123 Cost. di disciplina dell'organizzazione e delle funzioni dei supremi organi regionali.

P.Q.M.

Si chiede che Codesta Ecc.ma Corte:

dichiari che non spetta allo Stato e, per esso, al Tribunale di Venezia accertare la responsabilità del consigliere regionale Nicola Atalmi quale autore dell'interrogazione a risposta immediata, presentata il 8.10.2009 al Presidente della Regione dell'epoca, Dott. Giancarlo Galan, e all'Assessore Sandri e dell'articolo "La Tribuna di Treviso" in data 8.10.2009, entrambi concernenti le gravi irregolarità emerse nel sistema di liquidazione, a seguito di una verifica interna svolta dalla ULSS n. 9 di Treviso tra il 2008 e il 2009, con conseguente sottrazione di denaro pubblico per complessivi euro 4 milioni;

annulli, quanto alla posizione processuale del consigliere Nicola Atalmi, il provvedimento datato 19.05.2011 a verbale di causa del Tribunale di Venezia, e, se del caso, tutti gli atti processali adottati dal Tribunale civile di Venezia in relazione all'atto di citazione notificato dalla Società SIGMA INFORMATICA S.P.A. ed il conseguente giudizio (R.G. n. 1475/2010) nei confronti del consigliere regionale Nicola Atalmi.

A fini istruttori si producono i seguenti documenti:

1) DGR di autorizzazione al ricorso per conflitto di attribuzione;

2) copia atto di citazione della Società Sigma Informatica S.p.A. e successive memorie;

3) Copia fascicolo processuale del consigliere Atalmi nel giudizio avanti il Tribunale di Venezia R.G. n. 1475/2010, G.I. Dott.ssa Balletti;

4) copia estratto informatico della comunicazione dello scioglimento della riserva al punto d'accesso telematico;

5) copia autentica del verbale di udienza, contenente il provvedimento del G.I. Dott.ssa Balletti del 19.05.2011.

6) attestazione del Consiglio Regionale del periodo del mandato elettorale quale consigliere regionale di Nicola Atalmi.

Venezia - Roma, addì 5 agosto 2011

Avv. ZANON - *Avv.* MIO - *Avv.* MANZI

11C0566

N. **7**

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 18 agosto 2011
(della Regione Veneto)

Regioni - Insindacabilità dei consiglieri regionali - Procedimento civile intentato dalla Società Sigma Informatica S.p.a. nei confronti del consigliere regionale Diego Bottacin, per risarcimento dei danni asseritamente causati da dichiarazioni rese a "La Tribuna di Treviso" - Proposizione da parte dell'assessore convenuto della eccezione di insindacabilità ex art. 122, comma quarto, della Costituzione - Provvedimento del Tribunale civile di Venezia del 19 maggio 2011 con il quale il Giudice istruttore, ammettendo le istanze formulate dalle parti, ordina l'esibizione di atti e dispone una consulenza tecnica d'ufficio (CTU), con riserva di decidere su ogni altra istanza istruttoria - Lamentato esercizio della giurisdizione in carenza di potere, nonché mancata pronuncia sulla eccezione di insindacabilità - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Veneto - Denunciata violazione della prerogativa di insindacabilità dei consiglieri regionali, nonché lesione dell'organizzazione e delle funzioni dei supremi organi regionali - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Tribunale di Venezia accertare la responsabilità del consigliere regionale Diego Bottacin per fatti coperti dalla garanzia costituzionale dell'art. 122, comma quarto, della Costituzione, e conseguentemente di annullare il provvedimento del 19 maggio 2011, emesso dal G.I. del Tribunale civile di Venezia nel corso del procedimento iscritto nel R.G. n. 1475/2010, e, se del caso, tutti gli atti processuali adottati nei confronti del consigliere Bottacin.

– Provvedimento del Tribunale civile di Venezia del 19 maggio 2011, adottato nell'ambito del giudizio civile iscritto nel R.G. n. 1475/2010, G.I. dott.ssa Balletti.
– Costituzione, artt. 121,122, comma quarto, e 123.

Ricorso della Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto dagli avv.ti Ezio Zanon, Emanuele Mio e Luigi Manzi, con domicilio eletto, agli effetti del presente giudizio, presso lo studio dell'avv. Luigi Manzi in Roma, Via Confalonieri n. 5;

Contro Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato presso gli uffici della quale è domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

Notiziandone Tribunale di Venezia, in persona del Presidente *pro tempore* con sede in Venezia 30125 San Polo 119;

Per regolamento di competenza in relazione al provvedimento, datato 9 maggio 2011 del Tribunale Civile di Venezia, emesso in violazione dell'art. 122, comma 4, della Costituzione, contenuto nel verbale di udienza, concernente il giudizio civile, R.G. n.1475/2010, G.I., Dott.ssa Balletti, promosso con atto di citazione dalla Società Sigma Informatica S.p.A. contro il consigliere Diego Bottacin ed altri, in cui il consigliere regionale Diego Bottacin è stato convenuto in giudizio, per risarcimento danni, quale autore delle dichiarazioni rese a «La Tribuna» di Treviso del 9 e 12 ottobre 2009.

FATTO

In seguito ad una verifica interna svolta dalla ULSS n. 9 di Treviso tra il 2008 ed il 2009 sono emerse gravi irregolarità nel sistema di liquidazione degli emolumenti mediante costituzione fittizia di posizioni di pagamento a favore di soggetti non contrattualmente legati all'Azienda sanitaria e con una conseguente sottrazione di denaro pubblico per complessivi 4 milioni di Euro.

Tali procedure illecite sono state imputate alla Sig.ra Loredana Bolzan, il cui rapporto lavorativo con l'ULSS n. 9 si era interrotto in data 18 febbraio 2008 per dimissioni volontarie della stessa senza diritto di pensione, la quale è stata inoltre tratta in arresto nei primi mesi del 2009 facendo divenire la vicenda di dominio pubblico.

La sig.ra Bolzan è stata, poi, condannata con la sentenza n. 13/2011 dal Tribunale di Treviso, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari. All'epoca dei fatti, come a tutt'oggi, Diego Bottacin rivestiva la qualità di consigliere regionale di minoranza, nonché di vicepresidente della Commissione regionale Sanità e, data la rilevanza degli interessi pubblici coinvolti nell'esercizio dei propri compiti istituzionali, ha chiesto che venisse fatta chiarezza circa le

reali responsabilità di quanto accaduto e dei provvedimenti assunti per accertare che l'episodio fosse effettivamente circoscritto al caso di specie.

L'interesse del consigliere Bottacin sull'esigenza di chiarezza sulla vicenda *de qua* fu tale da spingerlo, in data 7 ottobre 2009, a domandare agli uffici regionali competenti l'accesso agli atti inerenti l'aggiudicazione e i contratti d'appalto della Società attrice con le UULLSS venete.

Constatata l'incompletezza dei documenti trasmessigli e la difficoltà nel loro reperimento, il consigliere ha espresso le sue perplessità in un intervista per il quotidiano «La Tribuna» di Treviso.

Ai sensi dell'art. 15 dello Statuto Regionale del Veneto, il consigliere Bottacin ha chiesto, con nota del 9 ottobre 2009, a tutte le Aziende sanitarie del Veneto di avere copia di tutte le deliberazioni di affidamento della fornitura di beni e servizi alla ditta Società Sigma Informatica S.p.A. Una volta raccolta la documentazione in questione, lo stesso consigliere ne riportava il contenuto in un successivo articolo de «La Tribuna».

Con atto di citazione (doc. n. 2) notificato la Società Sigma Informatica S.p.A. conveniva in giudizio per l'udienza dell'11 giugno 2010 il consigliere Diego Bottacin per:

sentirlo condannare al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali asseritamente cagionati all'immagine commerciale dell'attrice che vengano accertati nel giudizio, in solido con gli altri convenuti ovvero disgiuntamente;

sentirlo condannare al pagamento della pena pecuniaria ex art. 12 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) da liquidarsi in favore della stessa Società Sigma Informatica S.p.A.;

ordinare la pubblicazione del dispositivo dell'emananda sentenza a cura di parte attrice e a spese dei convenuti sui quotidiani La Repubblica, La Tribuna di Treviso, La Nuova Venezia e il Mattino di Padova, fissando, in relazione a tale richiesta, a carico del convenuto Gruppo Editoriale L'Espresso S.p.A. una somma di denaro dovuta per ogni giorno in caso di ritardo nell'esecuzione del provvedimento.

La soc. Sigma S.p.A così individua la responsabilità del consigliere Bottacin (pp. 48-52 atto di citazione): «In particolare: quanto alle dichiarazioni del sig. Diego Bottacin.

Sin dall'inizio della vicenda il sig. Diego Bottacin in occasione dei furti della Bolzan per innescare un'aspra polemica politica contro la ULSS 9 e richiedere l'immediata a convocazione urgente del Direttore Generale in sede regionale per opportuni chiarimenti (*cfr.* doc. n 3: Tribuna del 6 marzo 2009).

Fin qui, tutto legittimo e rientrante nel diritto di critica spettante al consigliere regionale. Le cose diventano diverse, invece quando il consigliere regionale per "colpire" la ULSS 9 e la Regione Veneto, sposta l'attenzione su Sigma, formulando (senza assumere minimamente informazioni) pesantissime insinuazioni circa la regolarità dei numerosi appalti pubblici aggiudicati a Sigma nel corso degli anni grazie alla qualità delle soluzioni proposte ed alla convenienza economica del relativo costo.

Il Bottacin, infatti, per accreditare presso la stampa una scarsa trasparenza di rapporti tra Sigma, Regione Veneto ed altre Aziende Sanitarie di cui Sigma è fornitrice da decenni, arriva ad inventarsi inesistenti "muri di gomma" che gli impedirebbero l'accesso agli atti (cfr, doc. n. 27: Tribuna del 9 ottobre 2009).

Vero è, invece, che il Bottacin ha creato ad arte il caso, rilasciando interviste nelle quali riferiva circostanze consapevolmente del tutte infondate e mendaci.

Prova ne sia il comunicato stampa n. 1975 emesso dal'Ufficio Stampa della Giunta della Regione Veneto in data 10 ottobre 2009 che si produce sub doc. n. 30, di seguito integralmente riprodotto:

"Giunta regionale su appalto informatico ULSS 9 Treviso: Mai negata documentazione a consigliere Diego Bottaun (AVN) Venezia, 10 ottobre 2009

La Giunta regionale, in relazione alle dichiarazioni rilasciate dal consigliere regionale del DP Diego Bottacin in merito a presunti dinieghi di rendere disponibile la documentazione inerente l'appalto informatico della Società Sigma all'Ulss 9 di Treviso precisa quanto segue. È destituita di ogni fondamento l'asserzione che gli uffici regionali della sanità abbiano negato, o anche solo frapposto ostacolo, alla richiesta di fornire gli incartamenti richiesti. Il consigliere Diego Bottacin ha chiesto agli uffici tecnici regionali copia del contratto della. Società Sigma con tutte le UUlss del Veneto in data 7 ottobre. Nella stessa data il Consigliere è stato contattato telefonicamente con la spiegazione che era necessari e acquisire la documentazione dall'Azienda Ospedaliera Verona, capofila della procedura. L'8 ottobre la documentazione (bando di gara, capitolato, verbali di aggiudicazione e contratto) é pervenuta agli uffici regionali i quali hanno provveduto a trasportarla su supporto informatico e, dopo averne avvisato il Consigliere richiedente, il 9 ottobre mattina ha trasmesso il tutto via e-mail al Gruppo consiliare del Partito Democratico. Nella stessa giornata il consigliere Bottacin chiedeva verbalmente anche i contratti accessori che varie Aziende sanitarie potevano aver successivamente sottoscritto con Sigma, Al Consigliere veniva spiegato che tali informazioni non erano in possesso dell'Azienda

Ospedaliera di Verona e della Regione e che sarebbe stato necessario rivolgersi direttamente alle UUllss. La gara per l'appalto informatico delle UUllss è stata effettuata nell'anno 2006 da parte dell'Azienda Ospedaliera di Verona con il meccanismo dell'Azienda capofila. Alla gara europea hanno partecipato numerose aziende ed una Commissione, nella quale erano presenti anche tecnici non regionali, ha aggiudicato alla Sigma. Ne è conseguito che, per la prima volta, la Regione e le sue UUllss hanno potuto conoscere in tempo reale la situazione individuale e cumulativa delle circa 60 mila figure professionali che a vario titolo lavorano nella sanità e nel sociale. in precedenza Sigma aveva contratti individuali con le varie UUllss venete, che risultavano economicamente più onerosi di quello attuale e comprendenti servizi inferiori. Si rammenta che la Società Sigma gestisce circa un terzo del personale socio sanitario italiano con contratti di varia tipologia. Per quanto concerne la vicenda degli ammanchi all'Ulss 9, la verifica ispettiva della Regione, pubblicata a puntate da un quotidiano trevigiano, affermava che la sottrazione messa in atto da una dipendente, unica persona arrestata tra i dipendenti dell'Ulss 9, era iniziata quando il sistema informatico era realizzato direttamente dall'Ulss; è continuata quando sistema informatico è stato sostituito con un prodotto di società diversa di Sigma; è proseguita quando, con gara ad evidenza pubblica, la Società Sigma é diventata fornitrice delle UUllss. Si rammenta che in tutti e tre i casi la dipendente inquisita svolgeva la finzione di amministratrice di sistema. Sia la Regione che l 'Ulss 9 hanno dato puntuale informazione sugli eventi, in accordo con gli inquirenti.».

Pur di fronte alle smentite documentate della Giunta Regionale, ancora non pago, il Bottacin insisteva con pesanti insinuazioni sull'esito della gara europea indetta dalla Regione Veneto e vinta da Sigma, parlandone in termini di «sanatoria sospetta» avente ad oggetto l'«ufficializzazione di un monopolio» (*cfr.* doc. n. 29: Tribuna 12 ottobre 2009).

Vediamo, dunque, che, nella foga di demonizzare l'attività di amministrazioni di colore politico diverso dal suo, il Bottacin non si è fatto scrupolo alcuno di gettare fango su Sigma, adombrando sospetti sulla regolarità delle procedure di («un verdetto praticamente scritto») e dipingendo il ventennale percorso di razionalizzazione organizzativa ed economica della sanità veneta, non come un esempio di efficienza e riduzione di costi (che rappresenta in Italia un modello per le ULSS delle altre Regioni), ma come una storia di oscure trame finalizzate ad attribuire a Sigma una indebita rispetto ad altri concorrenti (multinazionali e quant'altro) che avrebbero voluto beneficiare dell'esito finale di questo processo (senza però mai avere mai in passato ritenuto conveniente farsi carico delle diverse fasi nelle quali si è articolata l'implementazione di tale percorso).

Costituitasi nel citato giudizio, a patrocinio a ministero degli avvocati Ezio Zanon ed Emanuele Mio della Avvocatura della Regione del Veneto, come da relativo provvedimento di autorizzazione (doc. n. 3 fascicolo di parte del consigliere Bottacin nel giudizio) il consigliere Bottacin eccepiva l'insindacabilità, ex art. 122, comma 4 Cost., dei fatti per cui sussisterebbe la propria responsabilità.

Il Giudice concedeva termine per la notifica dell'atto di citazione e rinviava all'udienza del 10 dicembre 2010, al termine della quale si riservava sulle istanze delle parti.

A scioglimento della riserva il Giudice concedeva termini ex art 183, comma 6 c.p.c..

Nelle memorie depositate ex art. 183, comma 6 c.p.c. il consigliere Bottacin insisteva sull'eccezione di insindacabilità ex art. 122, comma 4 Cost.

All'udienza del 13 maggio 2011 il Giudice si riservava sulle istanze formulate dalle parti.

Con provvedimento del 19 maggio 2011, (doc. 4) comunicato al punto d'accesso telematico l'11 giugno 2011, il G.I. non si pronunciava espressamente sull'eccezione formulata dalla difesa del consigliere Bottacin ed ordinava l'esibizione della sentenza del Tribunale di Treviso di cui al procedimento penale nei confronti di Loredana Bolzan e disponeva CTU ai fini di verificare le caratteristiche e le procedure consentite dal software Società Sigma Informatica S.p.A. adottato dall'ULSS 9, con particolare riguardo alla possibilità di modificare i dati ed eventuali sistemi di controllo e/o di garanzia, alle caratteristiche di accesso ed ai dispostivi di sicurezza.

Detto atto si assume lesivo della prerogativa di insindacabilità dei consiglieri regionali prevista dall'art. 122, comma 4 della Costituzione per cui si rende necessario proporre il conflitto di attribuzione al fine di acclarare che non spetta allo Stato l'accertamento della responsabilità nei confronti del consigliere regionale Diego Bottacin per fatti coperti dalla garanzia costituzionale dell'art. 122, comma 4 della Costituzione.

DIRITTO

Sull'ammissibilità del conflitto.

Il sottoscritto patrocinio, ovviamente, non ignora che i conflitti di attribuzione ammessi al vaglio di codesta ecc. ma Corte devono intercorrere, a tacere d'altro, «tra lo Stato e le Regioni» (art. 134 Cost.); né che l'art. 39 della legge n. 87/1953 (recante «Norme sulla costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale») ha chiarito che può produrre ricorso la Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato, con l'ulteriore precisazione che il «ricorso per regolamento di competenza...deve specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza»; né infine, che la tutela dei consiglieri regionali attivata ex art. 122, quarto comma Cost. viene azionata, classicamente, contro atti di un giudice o contro iniziative assunte dalla magistratura inquirente penale e/o contabile, anch'esse riconducibili, data la natura pubblica dell'accusa, allo Stato.

Si chiede oggi di far valere lo status di consigliere regionale non nei confronti di un atto di esercizio della funzione giurisdizionale penale e/o contabile, bensì di quella civile, come invero è già accaduto, in pendenza, tuttavia, del relativo giudizio e in assenza di una decisione di merito, fosse anche solo di primo grado.

La difficoltà consiste nel definire il momento a partire dal quale, avviato con un atto propulsivo di parte un giudizio civile, si può ritenere di essere in presenza di un atto statale invasivo dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita, contro il quale poter reagire per conflitto di attribuzione.

Il dubbio relativamente al «quando» i consiglieri regionali hanno per realizzate le condizioni prescritte perché la Regione possa far valere davanti al Giudice dei conflitti l'irresponsabilità propria del loro *status*, lungi dal delineare una questione meramente teorica, è di grande momento sul piano pratico, stante la perentorietà del termine assegnato per la proposizione del relativo ricorso e, quindi, per azionare la specifica tutela.

Al fine di circoscrivere l'area di incertezza è, innanzitutto, utile fissare i punti fermi dai quali dedurre, in qualità di principi, le regole che sovrintendono, in difetto della normativa di attuazione, il caso che ci occupa, o dai quali desumere, in qualità di criteri interpretativi, argomenti a sostegno dell'ammissibilità del presente conflitto.

È insegnamento di codesta Corte e, con l'avallo della migliore dottrina, può considerarsi *ius receptum*, che:

a) «l'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo [Consiglio regionale] (sulla scia di consolidate giustificazioni dell'immunità parlamentare) è vista funzionale alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica (sent. n. 69/1985; in dottrina, v. L. Paladin, diritto regionale Padova, 1997, 325, per il quale l'irresponsabilità comune ai parlamentari e ai consiglieri si pone a garanzia che tende ad assicurare (tanto per lo stato quanto per le Regioni) l'indipendenza funzionale dell'organo in questione»);

b) attraverso la lesione delle prerogative stabilite dall'art. 122, comma 4, rimangono violate ulteriori disposizioni della Costituzione: quelle degli artt. 121 e 123, poiché l'alterazione delle attribuzioni accordate dalla legge fondamentale al consigliere regionale che esprime opinioni e dà voti si riverbera sull'intera organizzazione dell'ente e sull'esercizio delle relative funzioni, entrambi costituzionalmente protetti;

c) le guarentigie di cui all'art. 122, comma 4 e quelle previste — peraltro in una più ampia prospettiva — dall'art. 68, primo comma Cost., costituiscono «eccezionali deroghe all'attuazione della funzione giurisdizionale»: queste ultime sono poste a salvaguardia dell'esercizio delle funzioni sovrane spettanti al Parlamento, le prime, invece, pur non esprimendosi a livello di sovranità, «si inquadrano ...nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite» (sent. n. 81/1975; n. 382/1998);

d) la prerogativa prevista dall'art. 68, primo comma Cost., e quella di cui all'art. 122, quarto comma Cost., salva la summenzionata differenza (il fatto che l'immunità, in un caso, inerisca alla sovranità dello Stato di cui il Parlamento è organo; nell'altro, attenga ad aspetti dell'autonomia della Regione) soggiacciono a principi analoghi, a fronte dell'identico tenore delle disposizioni, che, rispettivamente, la regolano (in dottrina, *cfr.* Tosi, Nota a Corte cost. sent. n. 81/1975, 765, per la quale «le due disposizioni [l'art. 68, primo comma e l'art. 122, quarto comma, Cost.] che sottraggono al sindacato dell'autorità giudiziaria i membri delle Camere e dei Consigli hanno lo stesso contenuto: i problemi che si pongono per l'una non possono non interessare anche l'altra e allo stesso modo devono essere risolti»);

e) l'immunità parlamentare e dei consiglieri regionali comporta «la carenza di potere giurisdizionale»: quindi, la pretesa di esercitare, ciò nonostante, la funzione del *ius dicere* «si traduce ... in un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze» in quanto «comporta l'invasione della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alla regione..., alla quale esclusivamente spetta l'esercizio delle funzioni che i magistrati hanno inteso condizionare (sent. n. 70/1998; in dottrina V. P. Di Muccio, L'insindacabilità dei parlamentari: una introduzione allo studio dell'art. 68, primo comma della Costituzione, in Diritto e Società, 1986, 681 secondo cui tale prerogativa costituisce un caso di esenzione alla giurisdizione);

f) l'immunità parlamentare e dei consiglieri regionali riguarda ogni tipo di responsabilità civile penale amministrativa, contabile, - erariale (*cfr*: sent. n. 100/1986: «di questa guarentigia i consiglieri regionali fruiscono anche nella sfera della responsabilità patrimoniale»; v. anche S. Bartole et alli, Diritto regionale. Dopo le riforme, Bologna, 2003, 93 e, seppure a commento dell'art. 68, R. Moretti, in V. Crisafulli - Paladin - a cura di Commentario breve alla Costituzione, Padova 1990, 410, secondo cui «non vi è alcun ragionevole dubbio sull'ambito di applicazione della prerogativa, essendo unanime il riconoscimento che essa opera sia nella fase penale, che in quella civile e amministrativa»). La stessa riforma dell'art. 68, primo comma, operata con legge cost. n. 3/1993, nel modificare la formula originaria ha chiarito che la prerogativa riguarda ogni tipo di responsabilità e non solo quella penale;

g) in particolare, benché statuito a proposito dell'art. 68, primo comma Cost., si è precisato che la norma costituzionale limita «la possibilità di far valere in giudizio una ipotetica responsabilità del parlamentare per le opinioni espresse nell'esercizio della funzione. Siffatta limitazione vale ugualmente in ordine a qualunque sede giurisdizionale nella quale si pretenda di far valere una responsabilità del parlamentare e, dunque, anche in sede di giudizio civile» (seni. n. 265/1997 ma v. già sent. n. 1150/1988);

h) all'originaria configurazione soggettiva del conflitto (come *vindicatio potestatis*) se ne è aggiunta una oggettiva, più ampia riguardante non la spettanza della competenza ma il modo di esercizio (sostanziale e procedurale) di essa (così, Zagrebelsky, Giustizia Costituzionale, Bologna, 1988, 339): conseguentemente, «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi a sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (v. sent. n. 110/1970);

i) per orientamento costante (a partire dalla sentenza n. 110/1970 ribadita in successive pronunce: *cfr*: sentt. n. 211 del 1972, 178 del 1973, 289 del 1974, 75 del 1977, 183 del 1981, 70 del 1985) «nulla vieta che un conflitto di attribuzione tragga origine da un atto giurisdizionale, se ed in quanto si deduca derivarne un'invasione della competenza costituzionalmente garantita alla Regione ricorrente» (sent. n. 70 del 1985);

j) si è proceduto via via ad ampliare la nozione di atto invasivo, riconoscendo a tal fine che esso possa consistere in comportamenti concludenti, non estrinsecatesi in atti formali (sent. n. 40 del 1977; v. già sent. 164 del 1963) o in altri atti interni (quali le circolari all'apparato statale o regionale (v. sent n. 299/1974) o in atti preparatori (*cfr*: sent. n. 171/1971); o in comportamenti omissivi, purché si traducano in una lesione di competenze e l'ordinamento costituzionale delle attribuzioni imponga viceversa l'adozione di un atto (v. *inter alios* V. Crisafulli, Lezioni...cit., 447 e C. Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, Padova, 1976, 1448). La dottrina ha osservato che «nella prassi instaurata non tanto si richiede che il conflitto sia originato da un atto giuridico vero e proprio (e meno ancora da un atto esterno definitivo), quanto più largamente da un comportamento significante, posto in essere da organi statali e, inversamente, regionali» (Crisafulli, Lezioni di diritto costituzionale, II, Padova, 1984, 447); o, ancora che alla stregua dell'ampio atteggiamento della Corte, il conflitto può assumere il significato di strumento di garanzia anticipata o preventiva, rispetto alla potenziale lesione temuta, salva solo l'inammissibilità di conflitti puramente virtuali (G. Zagrebelsky, Giustizia costituzionale, cit., 346-347);

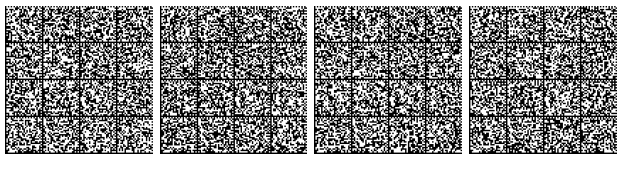
k) l'oggetto dei giudizi sui conflitti non è tanto la validità dell'atto asseritamene invasivo, quanto la competenza che si assume violata e la relativa sentenza, mentre deve sempre dichiarare la competenza, solo eventualmente sarà anche di annullamento dell'atto adottato dal soggetto o dall'organo giudicato privo di potere.

Ora, il consigliere Bottacin è stato convenuto, con atto di citazione davanti al Giudice civile. È stato chiamato a rispondere per dichiarazioni per le quali, dato il suo status, gode dell'eccezionale guarentigia dell'irresponsabilità ex art. 122, quarto comma Cost.. Il Giudice civile ha esercitato la giurisdizione, nonostante l'eccezione fondata sull'art. 122, quarto comma Cost., poiché ha disposto in relazione alle istanze istruttorie formulate dalle parti assumendo così essere nella sua competenza il poter giudicare.

Nell'attuale sistema processual-civilistico si può individuare quale primo atto di esercizio della giurisdizione civile il provvedimento con cui il Giudice dispone delle istanze istruttorie.

Infatti nella prima udienza avanti il giudice civile, prevista dall'art. 183 c.p.c., il giudice, se richiesto, concede alle parti termine per il deposito delle memorie previste dal comma 6 del medesimo articolo.

Come rilevato dalla dottrina (Balena-Bove, Santangeli) il giudice è tenuto a concedere i predetti termini, se richiesti, senza alcuna discrezionalità. Nella fattispecie concreta, come risulta dal verbale di udienza del 10 dicembre 2010 l'attore e i convenuti, con l'eccezione della difesa di Bottacin e Atalmi, hanno chiesto la concessione dei termini di cui all'art. 183 c.p.c. e, pertanto, la concessione di detti termini costituiva un atto dovuto da parte del magistrato. All'udienza del 13 maggio 2011 la difesa del consigliere Bottacin insisteva nell'eccezione fondata sull'art. 122, comma 4 della Costituzione ma il Giudicante, nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale, disponeva dei mezzi istruttori.



È quindi palese che il primo atto lesivo delle attribuzioni costituzionalmente garantite ai consiglieri regionali nel processo civile *de quo* è rappresentato dal provvedimento con cui il Giudice ha ammesso istanze istruttorie formulate dalle parti e con ciò esercitando la propria giurisdizione nei confronti del consigliere regionale Diego Bottacin in violazione delle guarentigie costituzionalmente previste.

Pare arduo, pertanto, sottrarsi alla conclusione che il Giudice, e per esso, lo Stato, così facendo, abbia violato la posizione di autonomia e di indipendenza costituzionalmente garantita ai componenti il Consiglio regionale, e, loro tramite, al Consiglio stesso.

È sufficiente attualizzare al caso di specie i punti fermi poc'anzi evidenziati, per accorgersi che:

a) si è violata «la più ampia libertà di valutazione e di decisione» riservata ai consiglieri regionali (per dirla con T. Martines, Diritto costituzionale, Milano, 1994, 294);

b) si è preteso di esercitare la giurisdizioni in carenza assoluta di potere;

c) si è invasa la sfera di autonomia costituzionalmente riservata ai consiglieri e alla Regione.

Guardando per comparazione ai giudizi penali o contabili intentati nei confronti di consiglieri regionali, correntemente si conviene che l'atto lesivo della prerogativa di cui all'art. 122, quarto comma Cost., può risiedere per esempio, nel decreto del g.i.p. che dispone il giudizio (come in sent. n. 391/1999); o nell'avviso di conclusione delle indagini preliminari emesso dalla Procura della Repubblica (come in sent. n. 276/2001); o nell'invito a presentarsi per essere interrogato in qualità di persona sottoposta ad indagini comunicato a cura della Procura della Repubblica (come in sent. 382/1998); o nell'atto di citazione emesso dalla Procura presso la Corte dei conti (come in sent. n. 100/1986).

In tali casi (che sono solo alcuni dei possibili), è evidente che, ai fini dell'ammissibilità del giudizio davanti a codesta Corte, è sufficiente il solo fatto della pretesa dell'esercizio della giurisdizione manifestato da un organo statale (non necessariamente un giudice) a fronte di una situazione di immunità ex art. 122, quarto comma Cost. e che non è affatto necessario che l'esercizio della giurisdizione acquisti la forma di sentenza o di un atto definitivo.

Nel giudizio civile, l'atto di citazione (*recte*: la notifica della citazione) dà inizio al processo, ne determina così la pendenza e fa sì che il giudice debba pronunciare sulla domanda (Attardi, Diritto processuale civile. Parte generale, Padova, 1994, 57): ma, a differenza degli atti di impulso promanati da un pubblico ministero, non è direttamente imputatile alla sfera soggettiva dello Stato. In altre parole, la citazione in un giudizio civile, per gli effetti che comporta, viola di per sé stessa la prerogativa del consigliere regionale, ma non consente ancora l'accesso alla Corte, essendo i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, tra Stato e Regioni, tra Regioni.

Se (e quando), tuttavia, l'atto di citazione fa sì che si svolga attività processuale davanti ad un giudice e da parte di un giudice, non vi è chi non veda che non ci si trova più di fronte ad un mero atto privato.

Così, nel caso di specie, allo scioglimento della riserva che seguiva l'udienza ex art. 183, comma 6, c.p.c. il Giudice (e, quindi, lo Stato) ha esplicato la funzione giurisdizionale disponendo mezzi istruttori e l'ha fatto in difetto di potere nei confronti di chi, a quella giurisdizione, è, per deroga costituzionale, sottratto. Donde la sussistenza di un atto statale invasivo della competenza regionale: la violazione dell'immunità conciliare diviene ascrivibile allo Stato nel momento in cui il giudice procede, indotto dall'attore privato, nonostante la condizione di esenzione dalla giurisdizione.

Più precisamente, il Giudice istruttore, nell'aver disposto la prosecuzione del giudizio secondo la tempistica del codice di rito, ha adottato un atto processuale formale (*cfr*. verbale di udienza) o, quanto meno, ha tenuto un comportamento significante sintomatico della pretesa di giudicare al di là dei limiti esterni imposti alla giurisdizione assegnatagli, stabiliti a garanzia dei compiti costituzionali dei consiglieri regionali: limiti che a codesta Corte compete sindacare (*inter alia*, sentt. nn. 81/1975; 15/1977; 285/1990; 27/1999; 276/2003).

A scanso di equivoci, è bene precisare che, nel radicare l'ammissibilità del presente conflitto sull'assunto della carenza del potere da parte di chi l'ha esercitato e sull'effetto del pregiudizio dell'autonomia regionale, non si intende affatto contestare, qui anziché davanti al giudice dell'impugnazione, gli errori *in iudicando* commessi dal Giudice laddove non ha dichiarato il difetto di giurisdizione o non ha sospeso il giudizio, come pure avrebbe dovuto: si denuncia piuttosto l'illegittimo convincimento che ha indotto il tribunale di Venezia ad esercitare un potere che non gli compete; e si nega, in quel giudizio civile, l'esistenza stessa del potere giurisdizionale.

Se si vuole, l'errore di cui si duole è «sui confini stessi della giurisdizione e non sul concreto esercizio di essa» (*cfr*. sent. 285/1990); non si chiede pertanto un sindacato di merito dell'attività giurisdizionale quanto piuttosto di

dichiarare come l'esercizio della giurisdizione sia stato lesivo in sé, indipendentemente dal *quomodo*, delle competenze costituzionalmente assegnate alla Regione.

È stato chiarito, sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 289 del 1974 che, se «da una parte è inammissibile l'impugnazione mediante il conflitto di atti giurisdizionali quando si chieda in sostanza la correzione di eventuali errori in indicando nei quali il Giudice sia incorso mirando ad ottenere nel merito la revisione della sentenza, d'altra parte il conflitto è pienamente ammissibile quando sia denunciata una lesione derivante dal solo fatto di esercitare la giurisdizione nei confronti di atti...che si affermino ad essa sottratti da norme costituzionali».

Né oggi si può dire che la parte (asseritamente) lesa dalle opinioni espresse dal consigliere regionale rimane priva della possibilità di esercitare le proprie difese, dal momento che, come noto, è ammessa ad intervenire in sede di conflitto. Si è osservato, infatti, che «qualora si rivendichi la sussistenza della eccezionale guarentigia di non perseguibilità sancita dall'art. 122, quarto comma della Costituzione, e si neghi pertanto in radice il diritto di azione in capo a chi pretende di aver subito la lesione da una condotta scriminata dalla garanzia medesima, la valutazione sull'esistenza della garanzia svolta dalla Corte in sede di conflitto finirebbe per sovrapporsi all'analoga valutazione demandata al Giudice del processo comune: ove dunque si ritenesse precluso l'intervento nel giudizio costituzionale, finirebbe per risultare in concreto compromessa la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti» (sent. n. 76/2001).

Sul merito della violazione dell'art. 122, quarto comma Cost.

Partendo dalla sintetica ricostruzione dei fatti esposta in esordio, va aggiunto che il consigliere Bottacin ha esercitato la propria attività ricognitiva, dapprima chiedendo informazioni alla Regione. Non avendo, poi, conseguito una risposta pertinente ha chiesto di conoscere i criteri con i quali la singola ASL ha svolto i propri affidamenti informatici proprio al fine di conoscere la situazione degli affidamenti dei servizi informatici in ragione dell'emergenza, poi riscontrata nella relazione della Regione sulle vicende della signora Bolzan, di una serie di inadeguatezze del sistema informatico utilizzato dalle ASL n. 9 di Treviso e prevenzione dall'effettuarsi di comportamenti del tipo di quello denunciato. Tale attività veniva posta in essere dal signor Diego Bottacin in qualità di consigliere regionale di minoranza, nonché di vicepresidente della Commissione regionale Sanità. Peraltro l'immunità di cui all'art. 122 Cost. si estende anche a quei comportamenti che, pur non rientrando tra gli atti tipici, siano collegati da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo di appartenenza (Corte cost. sent. n. 391/1999).

È a questo punto opportuno rappresentare che il compiti di controllo sull'andamento e sulle attività delle ASL è configurato in modo implicito ed esplicito nelle disposizioni legislative dell'ordinamento regionale, le quali attribuiscono alla competente Commissione consiliare (il consigliere Bottacin era il vice presidente della quinta Commissione Sanità) il potere di:

consultazione diretta di enti locali, di cittadini, di organizzazioni sindacali, sociali, economiche e professionali (articolo 22 dello Statuto);

disporre lo svolgimento di indagini conoscitive, allo scopo di acquisire informazioni, dati, documenti o altro materiale comunque utile alla loro attività (articolo 22 dello Statuto);

ordinare l'esibizione di atti e documenti e di convocare, previa comunicazione alla Giunta, i dirigenti delle Segreterie regionali e gli amministratori o, previo avviso a questi ultimi, i dirigenti di enti, aziende e agenzie regionali («i convocati sono tenuti a fornire alle Commissioni tutti i dati e le informazioni da esse richiesti, e comunque relativi all'esercizio delle loro funzioni. Alle richieste delle Commissioni non può essere opposto il segreto d'ufficio» (articolo 23 dello Statuto);

Ma si esplica, altresì, nel potere individuale dei singoli consiglieri rinvenibile al comma 4 dell'art. 15 del sopra menzionato statuto e nell'art. 73 del Regolamento conciliare (provvedimento del Consiglio regionale del 30 aprile 1987, n. 456), affermativo del diritto all'informazione nei confronti della Regione e degli enti ad essa subordinati (tra i quali le *ASL)*.

Ciò premesso, riferendosi al consigliere Bottacin, parte attrice afferma che egli: «coglie l'occasione dei furti della Bolzan per innescare un'aspra polemica politica contro la ULSS 9 e richiedere l'immediata convocazione urgente del direttore Generale in sede regionale per gli opportuni chiarimenti», qualificando tali dichiarazioni come legittima espressione del diritto di cronaca. Tuttavia, tale diritto di cronaca verrebbe, a detta della Società attrice, inspiegabilmente a cessare quando il consigliere Bottacin dichiara di voler far luce sul ruolo della Società nella vicenda — nell'opinione, del tutto erronea, della Società — «formulando (senza assumere minimamente informazioni) pesantissime insinuazioni

circa la regolarità dei numerosi appalti pubblici aggiudicati a Sigma» (pagg. 49 atto di citazione). Il tutto, asserisce l'attrice, con l'intento di creare «ad arte il caso, rilasciando interviste nelle quali riferiva circostanze consapevolmente del tutto infondate e mendaci» (pagg. 49 atto di citazione).

Nel caso di specie i fatti imputati al consigliere Bottacin in quanto asseritamente diffamanti sono essenzialmente due:

1) l'articolo de La Tribuna di Treviso datato 9 ottobre 2009;

2) l'articolo de La Tribuna di Treviso datato 12 ottobre 2009;

Tali accuse sono infondate e prive di pregio. Infatti quanto alle dichiarazioni contenute nel primo articolo, si evidenzia il fatto che esse hanno avuto per contenuto la denuncia della inerzia tenuta dagli uffici interloquiti alle richieste del consigliere Bottacin rivolte a conoscere le modalità di affidamento dei lavori alla Società da parte della pubblica amministrazione, nell'ambito della inchiesta intrapresa dalla Regione e dalla Commissione Consiliare circa la sottrazione di denaro pubblico, operato dalla signora Bolzan. Infondato è sostenere che tali attività conoscitive possano essere state pretestuose, dal momento che il consigliere, al tempo anche vicepresidente della Commissione regionale Sanità, doverosamente aveva manifestato lo scrupolo di conoscere con compiutezza l'accaduto come testimoniato dall'espressione utilizzata nell'articolo: «con tutto quello che è venuto a galla in questi giorni credo sia necessario andare a guardare anche indietro nel tempo per ricostruire la successione dei fatti».

L'accusa di una presunta colpevolezza sulla ritenuta «strumentalità» o «pretestuosità» delle affermazioni ritenute lesive della onorabilità della attrice non è accettabile perché le funzioni legislative di indirizzo politico e di controllo da parte del corpo legislativo e dei suoi singoli componenti sono per definizione libere nei fini ed espressione della sovranità nazionale. Le attività svolte dal consigliere sono espressione del diritto - dovere di controllo politico - sociale che spetta alla collettività e che viene esercitato attraverso i poteri di sovranità e il potere di indagare ed esprimerne veti ed opinioni, assegnati dal corpo elettorale ai suoi rappresentanti, per cui ogni manifestazione di dubbio, perplessità, ogni denuncia o manifestazione di sospetto costituiscono un diritto e uno strumento espressivo di questi compiti nell'interesse dell'intera collettività.

Ma è in radice insostenibile l'accusa di pretestuosità e di strumentalità perché il consigliere, avendo compiti istituzionali di controllo politico - amministrativo sul funzionamento delle istituzioni pubbliche afferenti all'ordinamento regionale, aveva il dovere nell'interesse collettivo di far valere il potere di controllo politico - sociale del corpo legislativo regionale, dovendosi rappresentare che questa è attività afferente anche all'attività legislativa, funzione per definizione libera nei propri fini.

Peraltro, in alcun modo si può rinvenire nelle dichiarazioni del consigliere Bottacin una lesione al buon nome della Società. L'unico riferimento a Società Sigma Informatica S.p.A., contenuto negli articoli menzionati, è riportato nell'unico paragrafo non virgolettato e attinente alle dichiarazioni di altri soggetti, e non è certo riferitile o indicato come proveniente dal consigliere Bottacin anche se ad esso erroneamente attribuito dalla parte attrice. Se ne riporta testualmente il passaggio: «L'azienda mestrina creata nel 1994 (e controllata attraverso diverse catene societarie che vanno dal Lussemburgo alle Isole Vergini Britanniche) è titolare infatti dell'applicativo che secondo fonti titolate (dagli ispettori della Regione agli ex dirigenti dell'Usl trevigiana Domenico Stellini e Giovanni Spampinato) avrebbe contribuito all'ex impiegata di provocare un buco di 4 milioni di euro alle casse dell'Usl 9. Un applicativo per il quale gli ispettori regionali scrivono è "consigliabile ridurre la flessibilità"».

Quanto ci sia di lesivo nell'esposizione di questi elementi conoscitivi, appresi nel corso dell'attività ricognitiva ancorché fossero stati riferiti come del consigliere, non è dato comprendere, in quanto non c'è in questa ricognizione di elementi alcuna affermazione connotativa, di giudizio o astrattamente valutativa delle mere espressioni di evidenza concreta.

Il secondo articolo, apparso sul medesimo quotidiano in data 12 ottobre 2009, non fa altro che prendere atto di un'altra situazione di fatto, ovvero della sostanziale prevalenza della Società Sigma Informatica S.p.A. nel panorama della gestione del personale sanitario delle varie ULSS e delle modalità di aggiudicazione dei servizi informatici alla stessa. Anche tali informazioni riportano fedelmente e senza dichiarazioni che possano in alcun modo ledere il nome della Società, dei fatti storicamente presenti.

Per converso, merita a tal riguardo di essere evidenziato come l'articolo, ritenuto pregiudizievole degli interessi della ditta attrice, riporta delle considerazioni non attribuibili al consigliere, ma che provengono dalla stessa Società e che convergono nel rilevare come gli elementi posti in evidenza dal Bottacin siano conformi al vero e riconosciuti dalla stessa attrice.

Infatti, tra le altre cose, quanto all'aggiudicazione, l'articolo lascia spazio anche alle spiegazioni della Società in merito all'aggiudicazione del servizio reso all'Azienda sanitaria, che giustifica la differenza della propria offerta con quelle, molto più onerose, delle altre società, come data dal «pluriennale ruolo di fornitore svolto da Sigma nei confronti della quasi totalità delle aziende sanitarie venete». Con ciò affermando il proprio ruolo determinante e quasi monopolista nella prestazione di servizi rivolti all'Azienda sanitaria veneta.

Si tratta, quindi, in entrambi i casi della divulgazione di informazioni relative a fatti veri, che sono assorbiti nella normale manifestazione della libertà di pensiero e che, quindi, non hanno in sé il requisito della lesività dell'altrui reputazione, né come necessario ad integrare la fattispecie del reato di diffamazione ex art 595 c.p., né come elemento produttivo di danno ingiusto ex art. 2043 c.c..

Ulteriormente, non si potrebbe nemmeno indicare nella Società Sigma Informatica S.p.A. il principale oggetto di, peraltro legittime, critiche, e, conseguentemente, questa non può dolersi in giudizio di una presunta lesione della propria onorabilità dato che dette affermazioni rispettano anche gli ulteriori requisiti del legittimo esercizio della libertà di pensiero, così come individuati da costante giurisprudenza (Cass. civ., Sez. III, n. 20140/2005; Cass. pen., Sez. V, n. 48043/2009; Cass. pen.; Sez. V, n. 5877/2010).

Da tutto quanto fin qui esposto, si evince, con evidenza, la violazione dell'art. 122 quarto comma Cost. e, suo tramite, degli artt. 121 e 123 Cost. di disciplina dell'organizzazione e delle funzioni dei supremi organi regionali.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte:

dichiari che non spetta allo Stato e, per esso, al Tribunale di Venezia accertare la responsabilità del consigliere regionale Diego Bottacin quale autore delle dichiarazioni rese a «La Tribuna» di Treviso e riportate in due articoli del 9 e 12 ottobre 2009, entrambi concernenti le gravi irregolarità emerse nel sistema di liquidazione, a seguito di una verifica interna svolta dalla ULSS n. 9 di Treviso tra il 2008 e il 2009, con conseguente sottrazione di denaro pubblico per complessivi curo 4 milioni;

annulli, quanto alla posizione processuale del consigliere Diego Bottacin, il provvedimento datato 19 maggio 2011 a verbale di causa del Tribunale di Venezia, e, se del caso, tutti gli atti processuali adottati dal Tribunale civile di Venezia in relazione all'atto di citazione notificato dalla Società Sigma Informatica S.p.a. e al conseguente giudizio (R.G. n. 1475/2010) nei confronti del consigliere regionale Diego Bottacin.

A fini istruttori si producono i seguenti documenti:

1) DGR di autorizzazione al ricorso per conflitto di attribuzione;

2) copia atto di citazione della Società Sigma Informatica S.p.A. e successive memorie depositate;

3) Copia fascicolo processuale del consigliere Bottacin nel giudizio avanti il Tribunale di Venezia R.G. n. 1475/2010, G.I. Dott.ssa Balletti.

4) copia estratto informatico comunicazione dello scioglimento della riserva al punto d'accesso telematico;

5) copia autentica del verbale di udienza, contenente il provvedimento del G.I. Dott.ssa Balletti del 19 maggio 2011.

6) Attestazione del Consiglio regionale del periodo del mandato elettorale quale consigliere regionale di Diego Bottacin.

Venezia - Roma, 5 agosto 2011

Avv.ti ZANON - MIO - MANZI

11C0567

N. **184**

Ordinanza del 21 aprile 2011 emessa dal Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Cooper Stephan contro l'Università degli studi di Torino ed altro

Università - Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento - Lettori di scambio - Trattamento economico corrispondente a quello di ricercatore confermato a tempo definito, in esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia CE 26 giugno 2001, nella causa C-212/99 - Previsione dell'estinzione dei giudizi in materia, in corso alla data di entrata in vigore della legge censurata - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di ragionevole durata del processo - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 26, comma 3, ultimo periodo.

– Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

IL TRIBUNALE

Con la presente ordinanza si intende promuovere giudizio incidentale di costituzionalità in merito all'ultimo periodo dell'articolo 26, comma 3, legge n. 240/2010 il quale testualmente recita «sono estinti i giudizi in materia in corso alla data di entrata in vigore della presente legge».

Tale periodo si colloca al termine di una norma definita di interpretazione autentica, con la quale il legislatore si è inteso pronunciare in merito alla questione dei collaboratori esperti linguistici delle Università italiane. La prima parte di tale articolo è infatti dedicata a disciplinare il trattamento economico di tali soggetti; l'ultimo periodo, come sopra riportato, è invece una norma che non può essere considerata, per ovvi motivi logici, di natura interpretativa del decreto-legge n. 2/2004, articolo 1, comma 1: infatti tale disposizione prevede l'estinzione dei giudizi in corso alla data di entrata in vigore della «presente legge», laddove pare ovvio che si faccia riferimento alla legge del 2010 e non, com'è evidente, al decreto-legge del 2004.

I fatti di causa

Il procedimento da cui trae origine la presente ordinanza è la richiesta, da parte di un collaboratore esperto linguistico, assunto presso l'Università degli studi di Torino, di ottenere l'equiparazione del proprio trattamento economico a quello del ricercatore assunto a tempo definito, con conseguente condanna dell'Università convenuta al pagamento delle differenze retributive per il passato e all'adeguamento del trattamento economico per il futuro. Nelle more del giudizio è entrata in vigore la legge di cui oggi si tratta; durante la discussione orale, le parti hanno preso posizione in merito all'effettiva natura interpretativa o meno di tale norma nonché in merito ai profili di eventuale incostituzionalità della medesima: in particolare, parte ricorrente ha ritenuto che, qualora la norma fosse dichiarata interpretativa (e quindi con effetto retroattivo), vi sarebbero degli evidenti profili di illegittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 3, 24 e 117 (con riferimento alle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea intervenute in merito) della Costituzione; per quanto riguarda l'ultimo periodo, parte ricorrente ha manifestato chiaramente i propri dubbi sulla costituzionalità di tale previsione che imporrebbe per via legislativa di estinguere immediatamente il processo in corso, impedendo quindi alla parte di ottenere una pronuncia nei merito, esistendo inoltre dei dubbi sul regime impugnatorio cui un tale provvedimento giudiziale dovrebbe essere sottoposto.

In merito alla rilevanza

La rilevanza della norma è del tutto palese: infatti la novella legislativa è senz'altro applicabile ai giudizi in corso e la controversia *de quo* dovrebbe essere necessariamente decisa (o meglio dovrebbe essere immediatamente estinta) sulla base dell'articolo 26, comma 3, legge 240/2010.

Non vi è infatti spazio per il giudice poiché tale previsione, nella sua sinteticità («sono estinti i giudizi in materia in corso alla data di entrata in vigore della presente legge»), è chiarissima nell'imporre all'organo giudicante di pronunciare l'estinzione del processo: è pacifico che, essendo la pronuncia di estinzione una definizione della causa in mero rito, quindi preliminarmente ad ogni esame nel merito, preclude alle parti la possibilità di ottenere una sentenza definitiva.

Senza dubbio, quindi, qualora non si decidesse di rimettere gli atti alla Corte costituzionale, lo scrivente dovrebbe necessariamente applicare tale norma di legge ed estinguere immediatamente il processo.

In merito alla non manifesta infondatezza

I plurimi rilievi in merito alla incostituzionalità della norma contenuta nell'ultimo periodo dell'articolo 26, comma 3, legge 240/2010, appaiono non manifestamente infondati: tale disposizione che impone al giudice di estinguere immediatamente i processi in corso alla data di entrata in vigore della legge, appare essere in contrasto con diversi articoli della Costituzione italiana. Lo scrivente, peraltro, non ritiene possibile fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata alla disposizione suddetta, la quale è assolutamente stringente e, prevedendo un'ipotesi *extra ordinem* di estinzione del processo, impedisce ogni possibile ulteriore azione al giudice diversa dalla ordinanza dichiarativa, appunto, dell'estinzione.

Le norme costituzionali che si possono ritenere violate dalla disposizione di legge indicata sono, in particolare:

articolo 24: «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento». Il profilo di contrasto della norma di cui si chiede l'esame alla Consulta appare evidente: con l'applicazione della norma richiamata, la parte privata vedrebbe definire il procedimento dalla medesima iniziata per tutelare il proprio asserito diritto mediante una pronuncia di mero rito, che non prende in esame la fondatezza della propria pretesa ma che si limita a estinguere il processo. Le possibili conseguenze sarebbero quindi che o il soggetto privato desista dalla propria pretesa; oppure depositi un nuovo ricorso giudiziale, con evidente compressione del suo diritto ad ottenere una pronuncia in tempi ragionevoli, in quanto egli dovrebbe iniziare l'*iter* giudiziario dal principio; oppure impugnare la pronuncia di estinzione (e non è chiaro neppure sotto quale profilo, perché la norma non lascia discrezionalità al giudice), decisione che, nella migliore delle ipotesi (cioè che il giudice di grado superiore ritenga errato tale provvedimento), porta nuovamente e inevitabilmente ad un ulteriore prolungamento dei tempi di giudizio. Pertanto il contrasto di tale norma con l'articolo 24 della Costituzione non appare manifestamente infondato, perché gli esiti dell'applicazione di tale norma sarebbero o la negazione al cittadino (mediante una pronuncia che definisce il processo senza esaminare la pretesa sostanziale) della possibilità di tutela del proprio diritto in via giudiziale oppure, nella migliore delle ipotesi, una dilatazione notevole dei tempi per poter arrivare ad un esame e ad una pronuncia di merito.

Qualunque soluzione consegua all'applicazione della norma di cui si chiede l'esame, si riflette in una lesione del diritto di difesa che l'art. 24 Cost. definisce, al contrario, «inviolabile».

articolo 111: «La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata». I profili di contrasto della disposizione di cui si tratta con tale principio costituzionale sono due: la violazione del «giusto processo» per disparità delle parti e il prolungamento irragionevole della durata del processo.

Sotto il primo profilo, si deve sottolineare come una delle parti in causa sia pubblica: che lo Stato decida di intervenire, con una sua legge, definendo (o meglio chiudendo) in via autoritativa mediante l'estinzione i procedimenti giudiziari nei quali le Università sono coinvolte, appare una chiara manifestazione della violazione del principio di parità delle parti, poiché una delle due utilizza un mezzo inaccessibile all'altra parte, posteriore all'inizio del procedimento nonché isolato nel nostro sistema giuridico, per ottenere l'assoluzione dalle pretese avanzate nel giudizio.

Sotto il secondo profilo, si è già sottolineato che, sia che il ricorrente decida di presentare un nuovo ricorso, sia che decida di impugnare il provvedimento che dichiara l'estinzione del giudizio, vi è un'evidente e inevitabile pro-

lungamento dei tempi processuali, senza che vi sia alcuna ragione effettiva a giustificarlo. Appare quindi che, con la presente disposizione, la legge intervenga non per assicurare la ragionevole durata del processo ma in senso del tutto contrario a questo principio costituzionale.

articolo 117: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo: «1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta (…)». Le critiche sollevate nei confronti della norma di cui si chiede l'esame, in base al combinato disposto di tali due articoli, sono sostanzialmente analoghe a quanto riportato al punto precedente: infatti l'articolo 6 della CEDU contiene sia il principio di parità delle parti nel processo, sia della ragionevole durata del medesimo. Inoltre la Corte europea dei Diritti dell'Uomo ha ormai stabilito, con un orientamento che appare consolidato, che l'ingerirsi dello Stato, qualora sia parte del processo ed il medesimo sia già instaurato (come nel caso di specie), mediante provvedimenti legislativi o regolamentari che mirino a tutelare la parte pubblica introducendo una disparità di condizioni con quella privata, viola tale articolo della Convenzione (*cfr*. *ex multis* CEDU 10 giugno 2008 Grande Camera, Bortesi e altri contro Italia: «La Corte ha stabilito che, se in linea di principio non è vietato al potere legislativo regolamentare la materia civile con nuove disposizioni aventi effetto retroattivo, i diritti derivanti dalle leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo di cui all'articolo 6 della Convenzione si oppongono, salvo ragioni imperiose di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la conclusione giudiziaria della controversia»).

articolo 3: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali». La disposizione esaminata presenta profili di contrasto, di cui si ritiene la non manifesta infondatezza, anche con tale articolo della Costituzione sia sotto il profilo della uguaglianza dei cittadini sia sotto profilo della ragionevolezza della legge.

Dal primo punto di vista, infatti, non si può che rilevare che la norma di cui si chiede l'esame alla Corte preveda l'effetto estintivo dei processi solo per le cause in corso alla data di entrate in vigore della legge. Non appaiono quindi manifestamente infondati i rilievi che si possono muovere in merito alla disparità di trattamento riservata ai soggetti che hanno iniziato una controversia relativa al trattamento economico dei collaboratori esperti linguistici in base al mero dato temporale della definizione del processo prima o dopo l'entrata in vigore di tale legge; i primi avranno potuto ottenere una sentenza di merito che dichiarasse fondata o infondata la propria pretesa, mentre i secondi necessariamente vedrebbero estinto il processo. Si noti, oltretutto, che tale effetto estintivo non si verifica nei confronti di coloro che abbiano promosso una controversia successivamente alla data di entrata in vigore di tale legge. È quindi evidente che, estinguendo solo i giudizi in corso, la disposizione introduce una disparità di trattamento tra i cittadini che non appare giustificata da alcuna ragione comprensibile, perché si basa su un mero dato temporale (la pendenza del processo) sul quale oltretutto i privati non possono influire più di tanto, in quanto dipende sia dalla celerità o meno della trattazione della causa, sia da un dato totalmente casuale e cioè il momento del deposito dell'atto introduttivo.

Dal secondo punto di vista, non è chiaro a quale esigenza di tutela risponda la norma che impone di estinguere i processi in corso, né quale correlazione vi sia tra la pronuncia di estinzione e la volontà del legislatore di fornire un'interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 1, decreto-legge n. 2/2004, convertito dalla legge n. 63/2004. È infatti del tutto pacifico che l'estinzione è un istituto processuale che ha precise finalità e fondamentalmente mira a una definizione in rito a seguito dell'inerzia, del disinteresse o del mancato adempimento delle parti rispetto a un ordine del giudice: tale istituto è sostanzialmente una sanzione processuale che risponde all'interesse generale di non portare avanti procedimenti ove gli attori abbiano manifestato, in maniera espressa (ad esempio con la rinuncia) o in maniera implicita (con la loro inerzia), di non voler proseguire nella controversia: l'utilizzo di tale istituto *ope legis*, per paralizzare le azioni in corso, è sicuramente singolare e non trova analogie nel nostro ordinamento giuridico: È evidente che il legislatore, intervenendo con la legge n. 240/2010, abbia voluto intervenire in una controversia ormai dilagante: che tale intervento si sia poi tradotto in una norma di interpretazione autentica o in una disposizione nuova, e compito dell'interprete definirlo; l'imposizione al giudice di estinguere il processo che riguarda la materia in oggetto, è però una previsione che appare ultronea rispetto allo scopo della legge quale reso manifesto dall'*incipit* del comma 3, articolo 26 («l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 14 gennaio 2004, numero 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2004, n. 63, si interpreta nel senso che […]»).

Per quanto finora esposto, le critiche in merito all'incostituzionalità della norma non appaiono manifestamente infondate e quindi è necessario che la questione sia rimessa alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge n. 53/1987;

Accertata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale affinché la stessa si pronunci, adottando i provvedimenti di competenza, in merito alla costituzionalità dell'ultimo periodo dell'art. 26, comma 3, legge 30 dicembre 2010 n. 240 per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 117 della Costituzione (quest'ultimo con riferimento all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo);

Manda alla cancelleria di notificare il presente provvedimento alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarlo ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, addì 21 aprile 2011

Il Giudice: MOLLO

11C0532

N. **185**

Ordinanza del 16 maggio 2011 della Commissione tributaria provinciale di Cuneo sul ricorso proposto da In.Pro.Ma. Industria produzione mangimi s.r.l. contro Comune di Cerasole d'Alba ed altro.

Imposte e tasse - Norme della Regione Piemonte - Impianti di pretrattamento e trattamento di scarti animali ad alto rischio ed a rischio specifico BSE - Obbligo dei gestori di corrispondere un contributo annuo ai Comuni sede degli impianti - Denunciato superamento dei limiti all'autonomia finanziaria delle regioni - Possibile lesione anche della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Questione riproposta in esito alla restituzione degli atti per ius *superveniens* disposta dalla Corte costituzionale con la ordinanza n. 309 del 2009.

– Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, art. 16, comma 4.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *s)* e 119.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha pronunziato la seguente ordinanza nel giudizio tributario n. 305/07 R.G.R. promosso da In. Pro.Ma — Industria Produzione Mangimi S.r.l., in persona del legale rappresentante M. Riva, rappresentata e difesa dagli Avv. M. Ternavasio di Bra e M. Pizzetti di Torino, elettivamente domiciliata presso l'Avv. G. Lazzari in Cuneo, Cso Carlo Emanuele III n. 7, Ricorrente;

Contro Comune di Cerasola D'Alba, in persona del sindaco pro-tempore B. Lovera, rappresentato e difeso dal dr. F. Balocco e dall'Avv. P.G. Coppa di Genova ed elettivamente domiciliato presso lo studio dei medesimi in Alba, Piazza Cristo Re n. 14. Resistente;

e contro G.E.C. Gestione Esazioni convenzionate S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore* Avv. G.B. Rocca, rappresentata e difesa dall'Avv. C. Rocca ed elettivamente domiciliata presso il recapito dello stesso in Cuneo, Cso IV Novembre n. 18, presso GEC Spa, Resistente;

La In. Pro.ma spa ha chiesto l'annullamento dell'avviso di accertamento--liquidazione del 193/2007, emesso dalla G.E.C. spa per conto dell'Ente impositore, comune di Ceresole D'Alba, con il quale le è stato ingiunto di pagare la somma di € 78.157,50 per Contributo per l'anno 2006 ex art. 16, comma 4, L. R. 24 ottobre 2002 n. 24 quale gestore di impianto di pretrattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico di BSE. La ricorrente sostiene che la norma della legge regionale sopra citata contrasta con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e ha chiesto che gli atti venissero rimessi alla Corte costituzionale per la dichiarazione di incostituzionalità della norma stessa.

Il comune di Ceresole D'Alba si è costituito in causa chiedendo la reiezione del ricorso perché le censure di incostituzionalità sollevate sono infondate: quella di violazione dell'art 119 della Costituzione perché, in assenza di legislazione statale sul punto, un tributo in materia sarebbe unicamente soggetto ai "Principi generali" (sent. C cost. 12 dicembre 2004 n. 372); quella ex art 117 perché la tutela dell'ambiente, riservata a legge dello Stato, è solo uno scopo accessorio della norma.: contestata.

Anche la G.E.C. si è costituita in causa e ha chiesto la reiezione dei ricorso essendo lei incaricata solo della riscossione e non avendo titolo a replicare alle doglianze della In. Pro.Ma. che comunque Ritiene siano infondate.

Con ordinanza del 9 luglio 2008 questa Commissione ha ordinato la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale disponendo la sospensione del giudizio e, ex art 47 d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546, dell'esecutività dell'atto impugnato

La Corte Costituzionale, poiché la Regione Piemonte avéva nel frattempo abrogato la norma in questione, con ordinanza del 20 novembre 2009 ha ordinato la restituzione degli atti a questa CTP per una nuova valutazione dei presupposti dell'incidente di costituzionalità precisando che

"...la Commissione rimettente è, altresì, chiamata ad apprezzare l'incidenza, sulla questione dalla stessa prospettata, di quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 102 del 2008, secondo cui, nell'esercizio dell'autonomia tributaria di cui all'art 119 della Costituzione le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento" (punto 5 del Considerato in diritto);

che al tempo stesso si appalesa necessario considerare la recente giurisprudenza relativa alla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti, anche alla luce della normativa comunitaria e nazionale in materia".

Dopo il deposito di memorie, dell'11 febbraio 2020, dopo un rinvio dell'udienza di trattazione e dopo l'acquisizione di documenti, come da ordinanza del 23 febbraio 2010, la In.Pro.Ma. e il Comune hanno depositato una memoria autorizzata, e il Comune una di replica, e la causa è stata discussa all'odierna udienza.

Le argomentazioni delle parti che paiono avere un consistente rilievo per la valutazione richiesta alla Corte costituzionale e in via preliminare a questa Commissione Tributaria sono essenzialmente quelle che verranno ora esposte.

Ricorrente In.Pro.Ma.

Sulla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti, dalla relazione illustrativa dell'emendamento a seguito del quale è intervenuta l'abrogazione della norma risulta che solo per 1'eliminazione finale, secondo il Regolamento CE 3 ottobre 2002 n. 1774, gli scarti in questione sono considerati rifiuti.

Detto Regolamento avrebbe, secondo quanto aveva sostenuto la Regione avanti alla Corte Costituzionale, abrogato implicitamente, la norma in esame. La Regione aveva anche citato sentenze della cassazione penale secondo cui l'intero ciclo del trattamento degli scarti animali è stato sottratto alla normativa rifiuti dal Regolamento comunitario.

In realtà, a parte il fatto che il Regolamento è antecedente alla LR anche se é entrato in applicazione qualche mese dopo, non c'è contrasto tra la norma regionale e il Regolamento, che disciplina modalità di trattamento dei resti animali sotto il profilo sanitario e non li sottrae alla disciplina relativa al trattamento e smaltimento rifiuti.

Non c'è quindi, secondo la ricorrente, conflitto tra L.R. e Regolamento tant'è vero che la Regione ha espressamente abrogato la norma in oggetto, cosa che non sarebbe stata necessaria se vi fosse stata un'abrogazione implicita.

La normativa nazionale e comunitaria è cambiata (art. 2, comma 22, D Lgs 16 gennaio 2208 n. 4 ha sostituito art. 185 D. Lgs. 152/2006) e cambiata è anche la giurisprudenza della Cass. Pen (lo smaltimento di scarti animali è sottratto, in virtù del principio di specialità, alla disciplina generale in tema rifiuti) che la Regione aveva citato avanti alla C. Cost. E ora la cassazione penale Ritiene che dal 2007 il Reg. 1774/2002 non si pone in posizione di specialità, ma bensì di complementarietà, con la normativa generale sui rifiuti di cui al D.Lgs. 152/2006.

Il trattamento e lo smaltimento di scarti animali sono disciplinati dal Reg 1774/2002 sotto il profilo più strettamente sanitario, ma sono assoggettati alla generale disciplina dei rifiuti.

Quanto alla memoria dell'11 febbraio 2010 del comune:

la ricorrente evidenzia che, secondo il Comune, il Contributo è analogo a quello previsto dall'art 3, commi 24 e 41, L 549/1995 ma colpisce modalità di smaltimento diverse e quindi non contrasta con la possibilità impositiva delle Regioni.

È errato dire:

a) che il tributo regionale ha il fine di favorire la minor produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima ed energia.

In realtà il tributo statale colpisce lo smaltimento finale in discarica o mediante incenerimento senza recupero di energia mentre quello regionale colpisce la fase del trattamento, condizione per lo smaltimento finale con recupero di energia, come in concreto la In. Pro.Ma ha dimostrato che provvede a fare

b) che per entrambi i tributi il soggetto passivo è il gestore dell'impresa, con facoltà di rivalsa.

In realtà la rivalsa è espressamente prevista ed è obbligatoria per quanto il contributo statale, non è prevista dalla L.R. che si limita a stabilire che è il gestore il soggetto tenuto a versare il contributo. Che poi il gestore ricarichi il costo del contributo sull'utente è meramente casuale e risponde a logiche di mercato e la In.Pro.Ma non ha incassato alcun contributo dagli utenti per il 2006 e quindi non potrebbe realizzarsi l'indebito arricchimento ipotizzato dal comune e dalla Regione.

c) che il tributo. regionale si distingue da quello statale perché colpisce l'incenerimento e non il collocamento in discarica.

In realtà il tributo statale colpisce il collocamento in discarica e l'incenerimento senza recupero di energia mentre il trattamento degli scarti animali rende possibile il recupero energetico attraverso il coincenerimento.

Vi è, infine, competenza primaria ed esclusiva dello Stato a mente dell'art 117 cost. nel testo vigente dal 2001.

Resistente comune di Ceresole D'Alba

La Corte costituzionale nell'ordinanza 309/2009 del 20 novembre 2009 ha invitato questa CTP ad apprezzare l'incidenza sulla questione prospetta di due punti in particolare.

In merito al primo punto evidenziato nell'ordinanza del 20 novembre 2009 della Corte costituzionale (limiti e divieti per i1 potere impositivo delle Regioni) la citata sentenza n. 102/2008 (in materia di legge della regione Sardegna) ha tra l'altro riconosciuto la facoltà per le Regioni di legiferare in materia fiscale:

1) per le limitate ipotesi di tributi per la maggior parte "di scopo" o "corrispettivi", aventi presupposti diversi da quelli statali

2) se i tributi regionali non hanno gli stessi presupposti di quelli statali

3) anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento se, oltre a rispettare la Costituzione, rispettano anche i principi dell'ordinamento o almeno (sent. 372/2004) in caso di inerzia del legislatore, attenendosi ai principi fondamentali comunque desumibili dall'ordinamento.

In merito al secondo punto (recente giurisprudenza relativa alla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti), la L. R. 24/2002 ("I soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di: scarti animali. .corrispondono ai comuni sedi degli impianti un contributo") prevedeva l'applicazione del Contributo agli scarti animali a prescindere da ogni qualificazione giuridica degli stessi. La In.Pro.Ma non effettua alcuna attività di recupero degli scarti in questione, ma provvede allo smaltimento e alla distruzione ricavando energia dall'incenerimento e quindi un'ulteriore attività propria.

Il comune resistente illustra poi la normativa comunitaria nella materia *de quo* (Regolamento CE n. 1774/2002) che, tra l'altro, prevede per gli scarti animali trattati dalla In.Pro.Ma. l'eliminazione diretta "come rifiuti mediante incenerimento" con assoluta preclusione della possibilità di recuperarli o riutilizzarli.

La normativa italiana (art 185 d.lgs. n. 152/2006, in parte riformulato dall'art 13, lo comma, d.lgs. 3 dicembre 2010 n. 205) esclude, tra l'altro, dall'ambito di applicazione della disciplina relativa ai rifiuti "i sottoprodotti di origine animale" e le "carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione".

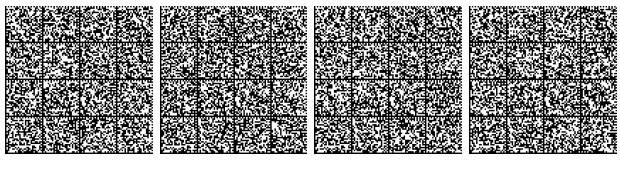
I materiali trattati dalla In.Pro.Ma non sono secondo il comune "sottoprodotti" difettando i requisiti di legge (art 184 bis, P c., d.lgs. n. 152/2006) e comunque, anche se fossero sottoprodotti, sarebbero destinati tassativamente all'incenerimento. Neppure sono "carcasse di animali morti per cause diverse.: dalla macellazione" ("carogne" secondo la previdente normativa) come stabilito da. Cass. Peti. 4 novembre 2008 n. 45057.

Gli scarti animali a rischio BSE trattati dalla ricorrente sono quindi estranei alla portata derogatoria dell'art 185 d.lgs. 152/2006.

Il comune cita poi tre sentenze della Corte di cassazione penale (sent. 26 gennaio 2007 21676; sent. 4 novembre 2008 n. 45057; sent. 5 febbraio 2009 n. 12844) che hanno riconosciuto rispettivamente:

a) l'esistenza di un ambito di applicazione concorrente della disciplina comunitaria e di quella nazionale in quanto il Regolamento CE "regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti dì origine animale, con esclusione dei profili di gestione degli stessi rifiuti"

b) il fatto che le "carogne" rientrano nei rifiuti, sottratte alla disciplina generale sui rifiuti se qualificabili come sottoprodotti del processo di macellazione "destinati al riutilizzo certo senza trasformazioni preliminari e senza) pregiudizio per l'ambiente"



c) gli scarti di origine animale sono sottratti all'applicazione della normativa in materia di rifiuti e soggetti solo al regolamento CE 1774/2002 solo se qualificabili come sottoprodotti, ex art 183, comma lett *n)*, d.lgs. 152/2006, mentre negli altri casi nei quali il produttore se ne sia disfatto per destinarli allo smaltimento restano soggetti alla disciplina del T.U. in materia ambientale.

Secondo il comune resistente, la norma istitutiva, del Contributo in questione rispetta i principi dell'ordinamento tributario stabiliti dal legislatore statale e, ciò nonostante, ha presupposto diverso rispetto ai preesistenti tributi.

Sul primo punto, si tratta sempre di smaltimento, sia pure con modalità particolari, e quindi gli scarti animali devono soggiacere ai principi stabiliti dal legislatore (commi XXIV e segg. art 3 legge n. 549/1995) e il Contributo risulta contiguo, finalisticamente analogo, ma mai sovrapponibile al tributo regolato dalla suddetta norma, come emerge dalla comparazione soprattutto di ime, soggetto passivo, base imponibile ed ammontare.

Sul secondo va detto che tributo e Contributo colpiscono lo smaltimento di materia assoggettando però all'onere economico modalità di smaltimento diverse, contigue e tassativamente regolate dalle leggi applicabili in materia. E quindi sussiste la diversità di presupposto che legittima l'introduzione di un nuovo onere economico non espressamente previsto dal legislatore nazionale. Infine, il Contributo in questione mira a fornire agli enti locali interessati alle conseguenze delle attività pregiudizievoli un mezzo per sostenere le spese che ne derivano ed ha quindi natura corrispettiva e compensativa. Trattandosi di tributo "di scopo" o "corrispettivo" rientra nel potere esclusivo della Regioni di autodeterminazione del prelievo (C. cost. n. 102/2008).

Alla luce della giurisprudenza di legittimità che la Corte costituzionale ha indicato nella citata ordinanza come da considerare, in via generale, è escluso dal regime generale dei rifiuti il principio di specialità tra la disciplina prevista dal Regolamento CE 1774/02 e quella statale, come anche risulta dalla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008/98/CE (Cass. Pen. n. 12844/2009) quando venga in rilievo una fase della gestione di rifiuti agricoli e di carogne ed è invece ammesso quando i detti scarti (da ritenere: quelli di macellazione) rilevino unicamente come oggetto della citata polizia sanitaria e veterinaria introdotta prima dal d.lgs n. 508/92 e successivamente dal Regolamento CE n. 177412002 (Cass. Pen. 21676/2007).

Ma Cass. Pen. 45057/2008 ha anche precisato che le carogne rientrano nel campo di applicazione della disciplina dei rifiuti, salvo che siano classificabili come sottoprodotti del processo di macellazione, destinati al riutilizzo senza trasformazioni preliminari e senza pregiudizio per l'ambiente,. dovendosi applicare in quest'ultimo caso le norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano di cui al regolamento 1774/2002. In particolare, la sentenza precisa che a seguito del d.lgs. n. 152/2006 e del d.lgs. 4/2008 "*a)* le carogne sono escluse dalla disciplina generale sui rifiuti solo in .quanto regolate da altre disposizioni normative che assicurino tutela ambientale e sanitaria,; *b)* poiché il regolamento (CE) n. 1774/2002 assicura solo una tutela sanitaria per le carogne e sottoprodotti di origine animale, la materia delle carogne — in quanto tali — è sempre inclusa nella disciplina generale sui rifiuti che assicura anche la tutela ambientale".

Tutto quanto sopra Premesso, Osserva la Commissione che, come statuito dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione civile (seni. n. 10129 del 25 marzo 1974), il giudizio del giudice ordinario sulla non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale, per la sua natura e funzione di delibazione sommaria richiesta a1 solo scopo di evitare giudizi pretestuosi di costituzionalità, va necessariamente contenuto entro limiti di una valutazione prima facie delle ragioni dell'impugnativa — valutazione idonea a giustificare anche il solo sospetto di incostituzionalità — ed esclude approfondimenti di tali ragioni, i quali potrebbero risolversi in una inopportuna anticipazione o anticipata confutazione della decisione della Corte Costituzionale.

Tralasciando altre considerazioni delle parti, che appaiono comunque in genere assai opinabili, come, ad esempio, quello. relativo alle limitate ipotesi di tributi per la maggior parte "di scopo" o "corrispettivi", aventi presupposti diversi da quelli statali, il primo dei due parametri costituzionali che la ricorrente sostiene essere stati violati, previsti dall'art 119 della Costituzione ed evidenziati dalla Corte costituzionale nell'ordinanza del 20 novembre 2009 (coerenza della norma regionale con i principi fondamentali di coordinamento), sembra sussistere nel caso in esame: il Tributo istituito dalla Legge n. 549/1995 prima facie pare avere sostanzialmente uguali le principali caratteristiche (tra cui fine, soggetto passivo, base imponibile ed ammontare, come evidenziato dal comune) del Contributo istituito dalla Legge Regionale n. 24/2002.

Opinabile pare invece la valutazione della sussistenza o meno del secondo parametro (differenza di presupposto del tributo regionale).

Anche volendo seguire l'interpretazione della giurisprudenza penale di legittimità sopra ricordata, secondo la quale sembrerebbe che anche ai materiali trattati dalla In.Pro.Ma. si applichi la disciplina in materia di rifiuti, va tuttavia in fatto Osservato che il Contributo regionale si distinguerebbe, per il comune resistente, dal tributo statale perché entrambi hanno finalità analoghe, ma colpiscono fenomeni diversi in quanto il primo anziché il collocamento in discarica colpi-

rebbe l'incenerimento, e .quindi un fatto diverso. Lo Stato, per la In.Pro.Ma., che contesta la tesi avversaria, ha assoggettato a tributo solo le attività espressamente previste dalla L 594/1995 senza che: residui spazio per un tributo regionale.

Si è detto che questa Commissione deve procedere ad una valutazione prima facie delle ragioni dell'impugnativa — valutazione idonea a giustificare anche il solo sospetto di incostituzionalità — escludendo approfondimenti diversi da quelli che sono sopra stati svolti, anche per illustrare adeguatamente il complesso caso, che possano anticipare o. confutare la decisione finale della Corte costituzionale e, alla luce di quanto sopra esposto non Ritiene questa. Commissione di poter dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 16, 4, L.R. n. 24/2002 sollevata dalla ricorrente con riferimento all'ari 119 della Costituzione.

Il procedimento deve quindi esser sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale che potrà quindi anche valutare se la norma sospettata di incostituzionalità sia stata dettata, oltre che a fini fiscali, anche a tutela dell'ambiente e violi quindi l'art. 117, 2° comma, lettera *s)* della Costituzione.

P.Q.M.

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

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio;

Manda alla Segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa, nonché al Presidente della Giunta Regionale del Piemonte e di comunicarla anche al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.

Cuneo, addì 16 maggio 2011

Il presidente: LANZA

11C0533

N. **186**

Ordinanza del 3 maggio 2011 del Tribunale di Venezia nel procedimento penale a carico di Costa Paolo ed altri.

Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Pena minima di venticinque anni di reclusione - Mancata previsione, in relazione a fatti di lieve entità, di una circostanza attenuante speciale, analoga a quella prevista dall'art. 311 cod. pen. per il delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-*bis* cod. pen.) - Violazione dei principi di ragionevolezza nella determinazione della pena, della finalità rieducativa della pena e della responsabilità penale personale.

– Codice penale, art. 630, primo comma.
– Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, commi primo e terzo.

IL TRIBUNALE

Premesso che il 16. 9. 2010 il Gip del Tribunale di Venezia ha emesso decreto di giudizio immediato nei confronti di Costa Paolo, Hadir Jamal e Idridssi Aattouf, con imputazione di "sequestro di persona a scopo di estorsione" (art. 630 comma e che in relazione a tale accusa, gli interessati, sottoposti a custodia cautelare in carcere, hanno chiesto e ottenuto che la lé)ro posizione processuale fosse definita nelle forme del giudizio abbreviato;

Dato atto che la discussione si è svolta all'udienza di data 8.4.2011 e che nel prendere le loro conclusioni i difensori hanno posto questione di legittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.;

Rilevato che ad ore 15,30 del 17 giugno 2010 l'offeso Chigri Monir è stato indotto con un pretesto a recarsi a casa di Idridssi Aattouf, sita ad Albignasego di Padova, dove, privato della libertà personale, è stato trattenuto con la forza e manomesso, fino all'intervento degli inquirenti, riusciti a liberarlo ad ore 19.50 di quello stesso 17 giugno 2010;

Rilevato che tale iniziativa delittuosa è stata posta in essere dagli imputati allo scopo di sostenere l'ingiunzione volta a ottenere la restituzione del denaro consegnato immediatamente prima a uno spacciatore, dileguatosi senza corrispondere loro la fornitura di hashish attesa, nonostante il fatto che, avendo gestito la mediazione nella illecita transazione, l'offeso Chigri Monir fosse rimasto con gli acquirenti a fare da "garante" del comune "dante causa";

Rilevato che per questo motivo, indotto con un pretesto a recarsi a casa di uno degli imputati, privato della libertà personale e percosso, l'offeso Chigri Monir è stato costretto a contattare suoi parenti (taluno dei quali al corrente dei pregressi rapporti illeciti), tramite telefono - per buona sorte sottoposto a intercettazione - al fine di ingiungere loro di reperire la somma pretesa dagli imputati, con minaccia d'essere trattenuto e ulteriormente manomesso, qualora l'ingiusta pretesa creditoria non fosse stata soddisfatta.

OSSERVA QUANTO SEGUE

Ad avviso del giudice rimettente, il fatto ascritto agli imputati deve essere detto conforme al tipo del "sequestro di persona a scopo di estorsione" 630/comma 1 c.p.), punito, nella forma-base, con edittale minima di venticinque anni di reclusione.

Al riguardo, il rimettente Osserva essere vincolante e insuscettibile d'essere disattesa l'interpretazione accolta dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con sentenza n. 962 del 2004 (Rv. 226489), in forza della quale, ai fini della configurabilità del delitto di cui all'art. 630 c.p., il requisito di fattispecie costituito dalla "ingiustizia" del profitto (oggetto di dolo specifico) deve essere apprezzato utilizzando canoni legali, senza che possa assumere rilevanza la peculiare prospettiva dell'agente. Con la conseguenza che "sequestro di persona a scopo di estorsione" sussiste, anche quando l'agente intenda perseguire il risultato del pagamento di un debito che derivi da preesistenti rapporti illeciti con la vittima (quale quello scaturente dalla mancata consegna, da parte della stessa, di una fornitura di droga, a fronte del pagamento del prezzo pattuito), appunto trattandosi di pretesa sostenuta "*non iure*" e "*contra ius*".

Invero, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno da tempo chiarito che la condotta criminosa che consiste nella privazione della libertà di una persona, teleologicamente atta a conseguire una prestazione patrimoniale, pretesa in esecuzione di un precedente rapporto illecito, integra il reato di cui all'art. 630 c.p. e non del mero concorso dei delitti di sequestro di persona (605 c.p.) e di estorsione tentata (629 e 56 c.p.). Della suddetta pronuncia devono essere condivise le argomentazioni secondo cui, quand'anche la privazione della libertà dell'offeso (pure di breve durata) risulti essere atta a conseguire una prestazione patrimoniale che abbia ragion d'essere in preesistenti rapporti illeciti "il prezzo è la controprestazione che viene imposta quale corrispettivo della liberazione della persona", prezzo e liberazione costituendo i termini del sinallagma descritto dall'art. 630 c.p.

Concludendo: se la pretesa dell'agente ha titolo in un negozio avente causa illecita, o, come nel concreto accade, in una frode "*in re illicita*", il profitto perseguito è "ingiusto". Sicché, la condotta dell'agente non può essere scissa negli originari "formanti" del delitto complesso, e, cioè, in "sequestro di persona" (605 c.p.) ed "estorsione" tentata (629 e 56 c.p.).

Può essere affermato che, sulla questione, si è venuto oramai formando "diritto vivente": il binomio "ingiusto profitto - prezzo della liberazione" non esclude affatto che il suo perseguimento tragga movente da preesistenti rapporti illeciti, giacché it dato normativo si limita a collegare la condotta estorsiva alla prospettiva della liberazione del sequestrato. L'agente, infatti, non ha una pretesa tutelabile dalla legge da far valere; sicché l'utilità non dovuta, che persegue, null'altro rappresenta se non il corrispettivo della liberazione dell'ostaggio.

In questo senso, dopo Sezioni Unite n. 962 del 2004:

1. sez. l, sentenza n. 17728, Cc.1 aprile 2010, Rv. 247071,
2. sez. 1, sentenza n. 16177, Cc.11 febbraio 2010, Rv. 247230,
3. ed ancora, sez. 5, sentenza n. 12762, Cc.22 marzo 2006 Rv. 234553 .

Orbene: non v'è dubbio che l'intervento chiarificatore delle Sezioni unite della Corte di cassazione con sentenza n. 962 del 2004, "estenda" l'ambito di operatività della fattispecie allo studio in termini imprevedibili e non previsti all'epoca dell'ultimo intervento normativo realizzato sull'edittale minima di cui si è detto (anno 1980).

Come noto, il testo dell'art.630 c.p. ha subito notevoli modifiche nel corso del tempo:

prima, con l'art. 4 della legge 14 ottobre 1974, n. 497;

a seguire, con l'art. 2 del D.L. 21 marzo 1978 n. 59, convertito in legge n. 191/1978;

da ultimo, con legge 30 dicembre 1980, n. 894.

Senza volere indugiare, in una sede come questa, sulle ragioni (note) che nel volgere di pochi anni andarono orientando la discrezionalità legislativa ad elevare l'edittale minima prevista per la fattispecie in questione dalla soglia di otto anni di reclusione a quella di venticinque anni di reclusione (1), sia dato sommessamente considerare che, in allora, non era prevedibile che l'ambito di operatività dell'art. 630 c.p. potesse subire, come in effetti ha subito, in via interpretativa, tanto considerevole estensione. Ed invero, fino alla citata pronuncia delle Sezioni unite n. 962 del 2004, la giurisprudenza di legittimità era costantemente orientata nel senso che il delitto di "sequestro di persona a scopo di estorsione" non fosse configurabile qualora privazione di libertà e perseguimento del profitto fossero riconducibili ad una preesistente causa illecita. In tal senso:

(1) Sezione II, sent. n. 9189 del 1.7.1993, Rv.195539;

(2) Sezione I, sentenza n. 12992 del 12.11.2002, Rv.224080;

(3) Sezione II, sentenza n. 45906 del 22.10.2001, Rv. 220500;

(4) Sezione I, sentenza n. 428 del 5.12.2001, Rv. 220491;

(5) Sezione V, sentenza n. 9617 del 22.6.2000, Rv.216643;

(6) Sezione II, sentenza n. 12394 del 10.8.2000, Rv. 217917;

(7) ed ancora, Sezione VI, sentenza n. 321 del 20.1.2000, Rv. 215646.

Rimane fermo che il fatto di reato *sub iudice* è di significato obiettivamente meno grave e complesso di quelli riconducibili ai limiti inferiori della classe di gravità pensabile per fatti conformi al tipo-630 comma 1 c.p., specie se valutato in relazione al paradigma di "sequestro di persona a scopo di estorsione" che, in epoche meno recenti, è andato orientando la discrezionalità legislativa nel senso dell'incremento del minimo edittale previsto per tale delitto, dal precedente quantum di otto anni di reclusione all'attuale quantum di venticinque anni di reclusione.

Si consideri, in punto di "rilevanza", che, ancorché l'offeso Chigri Monir risulti essere stato costretto per quattro ore presso l'abitazione dell'avente causa" Nadir Jamal (indotto a delinquere a causa della frode patita "in re illicita"), il sequestro di persona a scopo di estorsione, oggetto del giudizio "*a quo*", risulta essere frutto di una iniziativa estemporanea, d'occasione, realizzata senza predisposizione di mezzi, senza uso delle armi, senza premeditazione, essendo gli agenti perfettamente conosciuti dalla vittima, alla stessa stregua di taluno dei destinatari dell'ingiusta pretesa, in ragione della mediazione svolta per conto degli imputati in affari di droga : là dove la diminuzione della libertà personale dell'offeso ha avuto comunque modo di protrarsi per un tempo limitatissimo e di cagionare danno di non rilevante significato.

Giusta le premesse cui si è fatto cenno, sussistendo relazione stretta tra la disposizione di legge penale della cui legittimità si dubita e la "regiudicanda", riconosciuto il carattere di pregiudizialità della questione posta rispetto alla decisione da rendere "in vivo", e, certo, considerata l'eccessiva "rigidità" della risposta sanzionatoria prefigurata dalla norma incriminatrice, di vincolante applicazione, il giudice rimettente Ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 630 comma 1 c.p., per violazione dell'art. 3 primo comma e dell'art. 27, primo e terzo comma, Costituzione.

(1) come noto, l'eccezionale inasprimento del trattamento sanzionatorio del delitto in questione, attuato, da ultimo, con la legge 30 dicembre 1980, n. 894 (Modifiche all'articolo 630 del codice penale) rispose, a fini di prevenzione generale, allo straordinario incremento, verificatosi negli anni 1970-1980, dei sequestri di persona a scopo di estorsione posti in essere da plessi di criminalità organizzata, qualificati da privazioni di libertà protrattesi, in taluni casi, per anni, con episodi di efferata crudeltà, in vista del conseguimento di profitti ingenti

PER LE RAGIONI APPRESSO INDICATE

[§.1]

La norma, della cui legittimità costituzionale si dubita, punisce con una sanzione di severità straordinaria, tutta compressa verso l'alto, essendo il minimo edittale di venticinque anni di reclusione prossimo al massimo di trenta (quasi una pena "fissa"), condotte delittuose che, per quanto conformi al tipo considerato, sovente risultano essere assai meno gravi di altre, per durata, modalità d'azione Osservate ed entità dell'offesa recata alla vittima.

L'eccessiva rigidità della risposta sanzionatoria prefigurata dall'art. 630 comma 1 c.p., [anche tenuto conto della mancata previsione in relazione alla fattispecie in esame di un'attenuante speciale di carattere oggettivo, "analoga" nella struttura e negli effetti a quella prevista dall'art. 311 c.p., applicabile all'omologo delitto di cui all'art. 289-*bis* c.p., (veggasi *infra* §.2)], viola, a sommesso avviso del rimettente, il limite della "ragionevolezza" imposto al legislatore nella determinazione della pena, il lignite della "finalità rieducativa" che una sanzione sproporzionata non persegue, e quello della "natura personale della responsabilità penale", che esige una qualche forma di "comprensione equitativa" dei fatti legalmente denotati, tramite il necessario adeguamento del trattamento sanzionatorio al grado di colpevolezza dell'agente reale e al suo personale bisogno di rieducazione.

In verità, il "bisogno di differenza" nel trattamento sanzionatorio da riservare a fatti meno gravi, sia pure sussumibili alla fattispecie considerata, diventa insopprimibile "in vivo", specie ove si abbia a mente che dopo l'intervento chiarificatore delle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza n. 962 del 2004, cit.), l'ambito di operatività dell'art. 630 comma 1 c.p. risulta avere subito una straordinaria estensione, in via interpretativa (2) , tale delitto essendo configurabile, giusta costante giurisprudenza, anche se, volta al perseguimento di ingiusto profitto, la privazione della libertà personale della vittima abbia a protrarsi per un tempo limitatissimo, sia connotata da modalità di azione di minore offensività e cagioni danno di non rilevante significato.

In realtà, alla eccessiva rigidità della risposta sanzionatoria prefigurata dall'art.630 primo comma c.p. risulta essere soggiacente un modello semplificante di trattamento punitivo; e, certo, una concezione extravalutativa della cognizione giudiziaria, che, nel mortificare l'insopprimibile "bisogno di differenza" di cui si è detto e si dirà, oblitera il senso stesso della distinzione tra " *legis-latio*" e " *iuris-dictio*".

Occorre invero significare che, presa cognizione di un fatto di reato tassativamente "denotato" dalla legge come tale, asseverato in base a prove l'enunciato che predica della sua realizzazione da parte dell'imputato, il giudice non può non guardare ai fini della decisione da rendere "*in vivo*" alla specifica gravità del fatto medesimo, al contesto ambientale in cui si è verificato, alle sue cause oggettive, alle reali motivazioni e al reale grado colpevolezza dell'agente; e, perciò, alle circostanze specifiche che realmente connotano l'agire colpevole. La legge non potrebbe selezionare, infatti, per limite intrinseco alla sua forma, i connotati che accrescono o attenuano la gravità dei fatti da essa tassativamente denotati : dei fatti conformi al tipo, la norma potrà orientare (ed è certo auspicabile che ciò *sia)* i criteri di valutazione; ma non sopprimere la necessità di apprezzamento, da parte del giudice, delle caratteristiche peculiari a quel fatto, tramite revoca sostanziale della discrezionalità nella commisurazione della pena.

Sennonché nella specie accade che, a causa della previsione di un'edittale minima di inusitata severità, tutta compressa verso l'alto e prossima all'edittale massima, (quasi una pena "fissa"), dovere di accertamento di "legalità penale" e dovere di "comprensione equitativa" dei fatti legalmente denotati, finiscono per essere irragionevolmente contrapposti.

Come noto, sempre il giudizio di legalità penale implica accertamento dei requisiti di fattispecie, essenziali e comuni, che permettono al giudice di stabilire che quel fatto (singolare) è conforme al tipo di quelli qualificati dalla legge come reato. Ma è ragionevole precludere, prefigurando una risposta sanzionatoria in termini tanto rigidi, la stessa possibilità di "comprensione equitativa", da parte del giudice, delle caratteristiche accidentali e singolari del caso concreto? Ed ancora: la "comprensione equitativa" delle caratteristiche accidentali e singolari che diversamente connotano fatto e fatto recante lo stesso nome, ancorché estranea alla questione della attendibilità e della certezza da cui dipende la legalità del giudizio, forma o non forma un aspetto essenziale e ineludibile della cognizione giudiziaria? Invero, la

(2) «estensione», già si è detto, imprevedibile e non prevista all'epoca dell'ultimo intervento sul testo della edittale minima di cui si è detto (operato con legge 30 dicembre 1980, n. 894); e, certo, estranea alle finalità di prevenzione generale correlate allo straordinario incremento, verificatosi nel decennio I970-1980, di sequestri di persona a scopo di estorsione posti in essere da strutturate organizzazioni criminali, protrattisi, in taluni casi, per anni, con episodi di efferata crudeltà, in vista del conseguimento di profitti ingentissimi

giurisdizione non è solo interpretazione della norma e prova, con gli inevitabili margini di opinabilità della prima e di probabilità della seconda. Essa è altresì "comprensione equitativa" del fatto-oggetto di accertamento : il giudice che prenda cognizione di fatti relativi alla commissione di un reato, denotati dalla legge in maniera tassativa, non procede in termini puramente sussuntivi . Non si limita a verificare se la fattispecie concreta corrisponda o meno al tipo astratto delineato dalla norma. La norma, certo, potrà e dovrà tendere a garantire tassatività e determinatezza nella denotazione fattuale, che, tuttavia, data la necessaria astrattezza dei formanti linguistici che la costituiscono, non potrà mai dirsi perfetta. Il giudice, dovrà, allora, ponderare i connotati singolari del caso. Dovrà valutare le peculiarità e le circostanze specifiche che lo caratterizzano: e trarre da tale "comprensione equitativa" le necessarie conseguenze in sede di commisurazione della pena da irrogare "*in vivo*".

Sennonché, il remittente Ritiene che fa necessità di garantire al giudice margini di "discrezionalità" di reale significato, in sede di decisione sul trattamento sanzionatorio, sia costituzionalmente necessaria.

Non è ragionevole revocare, attraverso la prefigurazione di una risposta sanzionatoria tanto "rigida", quale quella in esame, il beneficio della distinzione tra fatto e fatto recante lo stesso nome. Non è ragionevole sopprimere, cioè, la possibilità di accertamento, nel grado, della reale colpevolezza dell'agente. Non è ragionevole eludere l'insopprimibile "bisogno di differenza" nella determinazione della pena da irrogare "*in vivo*", come se all'accertamento di "legalità penale" e alla "comprensione equitativa" del fatto legalmente denotato fossero soggiacenti modelli di giudizio alternativi l'uno rispetto all'altro: l'una e l'altra funzione costituendo, diversamente, aspetti non dissociabili della giurisdizione, anche e soprattutto nel momento di esercizio del potere di commisurazione della pena da irrogare in concreto. In verità, all'inderogabile necessità di distinguere fatto e fatto recante lo stesso nome, sì associa, sul piano della stessa epistemologia del giudizio, la necessità di "comprensione equitativa" del fatto legalmente denotato: e, perciò, la necessità di apprezzamento, nel grado, della colpevolezza dell'agente reale. Là dove è iniquo parificare, in forma di risposta sanzionatoria irrazionalmente rigida, situazioni "eguali" quanto a requisiti di fattispecie, e tuttavia assai "diverse" quanto a specifici connotati di fatto, singolari e irripetibili.

Concludendo: anche tenuto conto della mancata previsione di una attenuante che assuma la rilevanza della natura, della specie, dei mezzi, delle modalità di azione, ovvero, della particolare tenuità del danno o del pericolo cagionato (veggasi *infra* §.2), il minimo edittale di venticinque anni di reclusione previsto dall'art. 630 c.p., irragionevolmente compresso sul massimo di trenta (quasi una pena "fissa"), non è in armonia con il "volto costituzionale" del sistema penale.

Soprattutto, non risulta essere ragionevolmente proporzionato all'intera gamma di comportamenti riconducibili al tipo di reato descritto, specialmente dopo l'intervento chiarificatore delle Sezioni unite della Corte di cassazione con sentenza n. 962/2004 cit., in séguito al quale (già si è detto) l'ambito di operatività della fattispecie subisce una straordinaria estensione, in via interpretativa, il delitto "*de quo*" essendo configurabile anche se la diminuzione della libertà personale abbia a protrarsi per un tempo limitatissimo, sia connotata da modalità di azione di minore offensività e cagioni danno di non rilevante significato.

È dato perciò ritenere che l'eccessiva "rigidità" della risposta sanzionatoria prefigurata dalla norma incriminatrice, di vincolante applicazione nel giudizio "*a quo*", realizzi in sé un "eccesso di mezzi" rispetto al "fine" di prevenzione, generale e speciale, di nuovi delitti; e, perciò, un inaccettabile "surplus di afflizione" rispetto a quella costituzionalmente necessaria; un sacrificio non indispensabile in relazione a fatti connotati da "lieve entità" (*infra* §.2); e, perciò, non razionalmente compatibile con il limite di "ragionevolezza", con quello della necessaria "finalità rieducativa della pena" e con quello della "natura personale della responsabilità penale".

Si osserva, a margine, che la stessa Corte Costituzionale, posta dinanzi al problema della relazione tra "finalità rieducativa della pena" e funzione di "prevenzione generale" ha evitato di stabilire gerarchie univoche, ponendo che "tra le finalità che la Costituzione assegna alla pena non può stabilirsi. a priori una gerarchia statica e assoluta che valga una volta per tutte e in ogni condizione", il legislatore potendo fare prevalere, di volta in volta, l'una o l'altra delle finalità della pena coerenti con il sistema costituzionale, "nei limiti della ragionevolezza" e "a patto che nessuna di esse risulti obliterata" (sentenza n. 306/1993). Se così fosse, nessuno spazio dovrebbe essere concesso, al di là dei limiti costituiti dall'art. 3, primo comma, e dall'art. 27, primo e terzo comma, Costituzione, a intenti di "esemplarità punitiva" nella prefigurazione della cornice edittale di riferimento,poiché situazioni che non possono essere razionalmente equiparate devono essere trattate diversamente. In una bellissima sentenza del 1980, la n. 50, la Corte costituzionale ha saputo porre in evidenza i principi che impongono al legislatore di predeterminare la pena in modo tale da consentirne la necessaria individualizzazione : "l'individualizzazione della pena - è stato detto - si pone come naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio di uguaglianza), quanto attinenti direttamente la materia penale L'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti, in termini di eguaglianza e/o di differenziazione di trattamento, contribuisce, da un lato, a rendere quanto più possibile "personale" la responsabilità penale, nella pro-

spettiva segnata dall'art. 27, comma primo; nello stesso tempo è strumento per una determinazione dellapena quanto più possibile'finalizzata" nella prospettiva dell'art.27, comma terzo, Costituzione [.].

Se così è, non suoni declamatorio il richiamo al fatto che, dalla pronuncia della sentenza n. 50 del 1980, "eguaglianza" di fronte alla pena significa "proporzione" rispetto alle "personali" responsabilità dell'agente e alle esigenze di risposta che ne conseguono : là dove la risposta sanzionatoria prefigurata dalla norma della cui legittimità si dubita non risulta essere "proporzionata" all'intera gamma dei comportamenti conformi al tipo descritto (630 comma i c.p.), e, certo, a quelli riconducibili ai limiti "inferiori" della classe di gravità pensabile dopo Sezioni Unite n. 962 del 2004.

Ne deriva che, qualora la risposta sanzionatoria prefigurata dalla norma della cui legittimità si dubita non trovasse adeguata ragione giustificatrice nel corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti, essa stessa costituirebbe lesione dell'art. 3 Costituzione, *sub specie* di "irragionevolezza", a causa di uso "eccessivo" della discrezionalità legislativa. Giacché è vero che là dove uno o più valori coinvolti dalla norma risultino essere sviliti, sarà la stessa discrezionalità legislativa a non potersi dire essere stata correttamente esercitata, perché carente di alcuno dei termini sui quali poteva e doveva fondarsi.

[§.2]

Il rimettente intende essere precluso al giudice delle leggi un "sindacato di merito" sulle scelte sanzionatorie operate dal legislatore. Egli comprende che, ordinariamente, il punto di equilibrio tra legalità delle pene e necessità di individualizzazione della sanzione risiede nella predeterminazione, per ogni figura di reato, di una cornice edittale di riferimento.

Perciò, quanto al "*petitum*", il giudice rimettente non auspica un intervento "diretto" sul minimo edittale stabilito dall'art. 630 primo comma c.p.

Egli ritiene, tuttavia, che la norma oggetto di scrutinio si ponga in contrasto con l'art. 3, primo comma, Costituzione, sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento riservata a fatti di "lieve entità" conformi al tipo dell'art. 630 primo comma c.p., rispetto a fatti di "lieve entità" conformi al tipo di cui all'art. 289-*bis* c.p. : figura criminosa, questa, comparabile a quella in esame, per oggettività giuridica, struttura, requisiti di fattispecie, risposta sanzionatoria prefigurata per l'ipotesi di base; e, certo, per l'elevato rango degli interessi tutelati.

Là dove l'art. 630 c.p. non prevede un'attenuante speciale, di carattere oggettivo, idonea, cioè, a soddisfare quel "bisogno di differenza" nella commisurazione della pena di cui si è detto nel paragrafo che precede : una diminuente, cioè, "analoga" nella struttura e negli effetti a quella nominata dall'art. 311 c.p., prevista per i delitti contro la personalità dello Stato, e, perciò, applicabile anche al "sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione". Risultandone, di conseguenza, vulnus al principio di eguaglianza.

Evocare come "*tertium comparationis*" la fattispecie di cui all'art. 289-*bis* c.p. non pare essere frutto di una interpretazione "eccessiva", ove si consideri l'identità della condotta materiale descritta da tale fattispecie rispetto a quella descritta dall'art. 630 c.p. (privazione della libertà personale), identico essendo il trattamento sanzionatorio stabilito per l'ipotesi di base, identico essendo il trattamento sanzionatorio previsto per il caso di morte dell'ostaggio quale conseguenza non voluta dall'agente, identico essendo il trattamento sanzionatorio previsto in caso di morte del sequestrato quale conseguenza caduta nel "fuoco" del dolo; analoghe nella struttura e nella "*ratio*" essendo finanche le attenuanti relative al caso di dissociazione cui segua la liberazione dell'ostaggio (3)(4).

Evocato come "*tertium comparationis*" il delitto di cui all'art. 289-*bis* c.p. in relazione alla diminuente prevista dall'art.311 c.p., e ritenuta lesiva del principio di eguaglianza la mancata previsione di una'analoga" attenuante speciale, di tipo oggettivo, in relazione all'art. 630 comma 1 c.p., il giudice remittente Osserva che la diversità di disciplina cui si è fatto cenno non può essere considerata ragionevole sulla base di valutazioni concernenti la diversa pregnanza del bene giuridico protetto dall'art. 630 c.p. rispetto a quello protetto dall'art. 289-*bis* c.p.: l'una fattispecie avendo riguardo a forme di iniqua mercificazione della persona e {certo, ove "lieve entità del fatto" non sussista] al pericolo di trasferimento di risorse verso plessi criminali; l'altra a forme di prevaricazìone della persona altrettanto inique e alla rottura delle condizioni di sicurezza indispensabili alla primaria esplicitazione della convivenza civile e dell'ordine democratico.

---

(3) diversa

(4) essendo, come ovvio, la proiezione teleologica della condotta, ovvero, lo «scopo» ad essa funzionale (di natura lato sensu «politica», anziché «estorsiva»); e, certo, il bene giuridico protetto

Sennonché un intervento [in senso lato, "manipolativolo") che autorizzasse l'interprete a ritenere applicabile al delitto di "sequestro di persona a scopo di estorsione" un'attenuante speciale di carattere oggettivo, "analoga" nella struttura e negli effetti a quella prevista dall'art. 311 c.p., permetterebbe di superare l'antinomia di cui sì è detto. Un intervento del tipo di quello auspicato potrebbe essere detto in linea di principio ammissibile, giacché nell'attenuare la responsabilità penale, la diminuente nominata dall'art.311 c.p. non costituisce espressione di "ius *singolare*". Né la lacuna cui si è accennato, relativa alla mancata previsione in relazione a fatti conformi al tipo-630 c.p. di una diminuente "analoga" a quella di cui all'art. 311 c.p. (là dove la diminuzione della libertà personale abbia a protrarsi per un tempo limitatissimo, ove risulti essere connotata da minore offensività e ove cagioni pericolo di non grave significato) può essere detta "intenzionale" : esito, cioè, di una precisa scelta del legislatore, risoltasi in una regolamentazione compiuta, e, per quel che in questa sede interessa, chiusa ad ogni sorta di integrazione "in *bonam partern* (5)

Osserva a margine il giudice rimettente che, in materia penale, un intervento del tipo di quello auspicato [declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata "nella parte in cui" non prevede taluni elementi che comportano una mitigazione del sistema delle sanzioni,] non costituirebbe un inammissibile elemento di novità : la pronuncia di una sentenza che autorizzasse l'interprete a colmare "*in bonam*" la lacuna descritta, potrebbe essere detta non diminutiva dello spazio costituzionalmente riservato al legislatore. Del resto, sentenze manipolative "*in bonam*" non sono sconosciute alla tradizione, riducono l'impatto della declaratoria di illegittimità costituzionale, e, in via di principio, sono compatibili con la riserva di legge in materia di sanzione penale (25 comma 2 Costituzione).

Sotto altro profilo occorre considerare che, se l'individuazione del disvalore oggettivo dei fatti di reato tipici e nominati - e, certo, la determinazione del loro diverso grado di offensività spetta al legislatore in forza del principio di riserva di legge, tale principio non può non essere coordinato con quello, costituzionalmente rilevante, di necessaria individualizzazione della pena.

Peraltro, nel garantire una migliore capacità di adeguamento della risposta sanzionatoria prefigurata dalla norma incriminatrice all'intera gamma di comportamenti conformi al tipo descritto (630 comma 1 c.p.), l'intervento auspicato potrebbe essere detto non dissonante, ed anzi, tutto coerente, con l'intervento chiarificatore operato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 962 del 2004, di cui si è detto (e, certo, col "diritto vivente").

È necessario, per le ragioni sopra esposte, promuovere giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 630 comma 1 c.p., con conseguente sospensione del procedimento e immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visto 1'art.1 Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1

Visto l'art. 23 Legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87

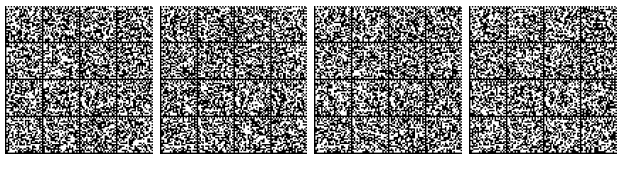
*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 630 c.p., nella parte in cui non prevede, a mitigare la rigidità del trattamento sanzionatorio in relazione a fatti di "lieve entità" conformi al tipo descritto, un'attenuante speciale di carattere oggettivo, "analoga" nella struttura e negli effetti a quella prevista dall'art. 311 c.p., applicabile al delitto di "sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione" di cui all'art. 289-*bis *c.p., per violazione dell'art. 3, primo comma, Costituzione e dell'art. 27, primo e terzo comma, Costituzione.*

Sospende, per l'effetto, il giudizio in corso.

Dispone trasmettersi gli atti del procedimento alla Corte costituzionale.

---

(5) Meditatamente, il giudice remittente si astiene dal denunciare come lesiva del principio di eguaglianza la mancata previsione, per i fatti di «lieve entità» conformi al tipo-630 c.p., di un'attenuante ad effetto speciale «analoga» a quella prevista dal terzo comma dell'ari 3 della legge n. 718 del 1985. Per quanto affine al sequestro di persona a scopo di estorsione, la fattispecie di «sequestro di ostaggi», introdotta dalla legge di ratifica della Convenzione internazionale aperta alla firma a New York il 18 dicembre 1979, costituisce figura «residuale» rispetto a quella oggetto di scrutinio in questa sede, come si desume dalla espressa previsione della «clausola di salvezza» delle ipotesi criminose di cui agli artt. 289-bis e 630 c.p. Invero, il delitto di «sequestro di ostaggi» si configura là dove la privazione della libertà dell'offeso sia volta a finalità altre da quelle nominate dagli artt. 289-bis e 630 c.p., anche in assenza di finalità di «terrorismo internazionale», mentre il destinatario della pretesa non deve necessariamente essere uno Stato, un'organizzazione internazionale o una collettività, potendo bene identificarsi in una persona giuridica o in una persona fisica. Di qui, l'ipotesi interpretativa secondo cui la mancata previsione, per i fatti di «lieve entità» conformi al tipo-630 c.p. di un'attenuante ad effetto speciale analoga a quella prevista dal terzo comma dell'art. 3 della legge n. 718 del 1985, possa essere detta «intenzionale»: esito, cioè, di una precisa scelta del legislatore, risoltasi in una regolamentazione compiuta, e, per quel che in questa sede interessa, chiusa ad ogni sorta di integrazione «in bonam partem».



Dispone altresì che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia immediatamente notificata:

alle parti private;

ai loro difensori;

al Pubblico ministero;

al Presidente del Consiglio dei Ministri;

con trasmissione delle prove dell'avvenuta notificazione alla Corte costituzionale adita.

Dispone altresì che la presente ordinanza sia comunicata, a cura della Cancelleria, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Venezia, addì 3 maggio 2011

il giudice: LIGUORI

11C0534

N. **187**

Ordinanza del 14 marzo 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da S.N.A.L.S. - CONF.S.A.L. ed altri contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altro

Istruzione pubblica - Disposizioni in materia di organizzazione scolastica - Revisione dei criteri e parametri per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), con conseguente riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica determinata per l'anno scolastico 2007/2008 - Violazione della riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici pubblici per l'assenza di sufficienti criteri direttivi di base e linee generali della disciplina della discrezionalità amministrativa - Violazione del riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di programmazione della rete scolastica.

– Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, art. 64, commi 2 e 4, lett. *e)*, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
– Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8398 del 2010, proposto da: Snals-Confsal, Pascarella Alessandro, Santurro Graziella, Gentile Antonella, Forcina Loredana, Canedda Fabrizio, Scognamiglio Bianca, Catalano Liberto, Billanti Giuseppe, Billanti Gianna, Manzo Antonio Corradino, Ladisa Marella, Ortolani Patrizia, Broccoli Biagina, Cuozzo Maria, Traglia Pietro Giuseppe, Angeli Renata, Bonanno Maria Teresa, rappresentati e difesi dagli avvocati Michele Mirenghi, Stefano Viri, con domicilio eletto presso St. Legale Associato Lioi-Mirenghi-Orlando-Viti in Roma, piazza della Libertà, n. 20, contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentati e difesi dall'Avvocatura, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12, per l'annullamento del d.P.R. n. 119/2009 recante disposizioni per la definizione dei criteri e dei parametri per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale amministrativo tecnico ed ausiliario (ATA) delle istituzioni scolastiche ed educative;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e del Ministero dell'economia e delle finanze;

Relatore dell'udienza pubblica del giorno 3 febbraio 2011 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ricorrono il sindacato autonomo SNALS-CONFSAL e vari collaboratori scolastici (dipendenti del comparto scuola con contratto a tempo indeterminato), per avversare gli atti ed i provvedimenti con i quali l'Amministrazione intimata ha disposto la riduzione degli organici del personale ATA del 17% su scala nazionale, ripartendo poi la riduzione complessiva sugli organici regionali, in attuazione del d.P.R. 22 giugno 2009, n. 119, a sua volta emanato in attuazione dell'art. 64, comma 4, lettera *e)* del d.-l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133.

In fatto, i ricorrenti espongono che la rideterminazione dell'organico del personale ATA, operata sulla scorta del piano programmatico degli interventi di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali adottato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, a mente del terzo comma del citato art. 64 della legge n. 133/2008, ha comportato la soppressione di 44.500 posti a far data dall'anno scolastico 2010/2011, dei quali, 10.452 posti di Assistente amministrativo, 3.965 posti di assistente tecnico, 29.076 posti di collaboratore scolastico e 307 posti relativi ad altri profili del personale ATA.

Avverso gli atti ed i provvedimenti impugnati, i ricorrenti deducono articolate censure in diritto, facendone valere l'illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 64 del d.-l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008 per avere con esso conferito il legislatore una deroga in bianco all'Amministrazione, per l'esercizio del potere regolamentare senza i necessari parametri e condizioni per il suo esercizio (I censura); eccesso di potere legislativo delle norme in esame per violazione dell'art. 117 Cost. per avere perseguito il legislatore finalità diverse da quelle di effettiva organizzazione del servizio di istruzione, avendo invece mere finalità di risparmio di spesa (II censura); violazione dell'art. 97 della Cost. in relazione al principio secondo cui i pubblici uffici sono organizzati in forza di legge (III censura); violazione dell'art. 117 Cost. per avere il legislatore nazionale posto una disciplina eccedente, o comunque non riconducibile, il limite delle norme generali sull'istruzione (IV censura); violazione delle norme di riferimento e difetto di motivazione e di istruttoria per essere stata operata la determinazione degli organici nazionali in difetto della previa revisione dei parametri e dei criteri per la determinazione degli organici complessivi (V censura).

Si è costituito il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che resiste al ricorso di cui chiede il rigetto per l'inammissibilità ed infondatezza.

Alla pubblica udienza del 3 febbraio 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

Nell'odierno giudizio, le parti ricorrenti fanno valere un preciso interesse legittimo oppositivo, contestando l'avvenuta riduzione degli organici del personale ATA nel comparto (facendo valere il sindacato l'interesse di categoria alla tutela dei livelli occupazionali cui prospetta essere dipendente anche la qualità dell'offerta del servizio e gli altri ricorrenti facendo valere il doppio interesse e alla conservazione del posto di lavoro, e alla conservazione della qualità del lavoro che assumono minacciata dall'aggravamento dei compiti derivante dalla riduzione dell'organico), con particolate censure, sia in diritto che in fatto.

Lamentano, in particolare, l'indebita incidenza sui livelli occupazionali del personale ATA e sui livelli qualitativi dell'offerta scolastici.

In fatto, i ricorrenti espongono che, ai sensi dell'art. 64 del d.-l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008 sono stati adottati: *a)* il piano programmatico degli interventi di cui al comma 3 dell'art. 64, nel quale sono state fissate in 44.500 le unità di personale ATA da ridurre complessivamente nel triennio 2009/2012 (di cui 15.167 per l'anno scolastico 2010/2011) e sono state ripartite le riduzioni di organico per ogni singola dotazione regionale; *b)* il d.P.R. n. 119/2009 con il quale è stata disciplinata la revisione dei criteri e dei parametri per la definizione degli organici ATA (finalizzandola al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione stabiliti nell'art. 64 del d.-l. n. 112/2008 e nel piano programmatico di cui al precedente punto *a)*; il decreto interministeriale impugnato, recante disposizioni concernenti la definizione degli organici del personale ATA per l'anno scolastico 2010/2011 ha confermato in 15.167 unità la riduzione per l'anno scolastico predetto.

Gli atti impugnati sono censurati sotto due distinti profili, il primo che denuncia l'illegittimità costituzionale della norma di cui al menzionato art. 64 ed il secondo che, in stretto subordine, a ritenere legittima la norma di riferimento ne denuncia comunque una errata o cattiva applicazione.

La questione costituzionale che si pone in relazione alla norma in esame, a giudizio del Collegio, è rilevante e non manifestamente infondata per le seguenti ragioni.

Sulla rilevanza della questione.

Gli atti ed i provvedimenti impugnati sono tutti posti in esecuzione diretta dell'art. 64 del d.-l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, con particolare riferimento al comma 2 ed alla lettera «e» del comma 4, che rispettivamente, recitano:

«2. Si procede, altresì, alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008. Per ciascuno degli anni considerati, detto decremento non deve essere inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire, fermo restando quanto disposto dall'art. 2, commi 411 e 412, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.»;

«e. revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi;».

Appare dunque evidente che è pregiudiziale lo scrutinio del primo ordine di censure, con il quale si fa valere l'illegittimità degli atti impugnati per derivazione della illegittimità costituzionale dilla norma in esame.

Invero, il secondo ordine di censure è pregiudizialmente dipendente dal rigetto del primo, in quanto con esse si fa valere una cattiva esecuzione della programmazione normativa contenuta nell'art. 64 cit.

Qualora il Collegio non dubitasse dell'incostituzionalità della norma di cui al menzionato art. 64 dovrebbe respingere le prime quattro censure di gravame, limitando il giudizio alla contestazione del solo quomodo della decurtazione della percentuale di organico (oggetto dell'ultima censura), che rimarrebbe dunque invariabilmente fissata nell'ammontare definito dal legislatore (asseritamente) «a tavolino», ossia solo in funzione di ragioni di contenimento della spesa.

II) Sulla non manifesta infondatezza.

Quanto al requisito della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità di cui si discute, Ritiene il Tribunale che le distinte censure dedotte da parte ricorrente sono sostenute da ragioni di diritto che meritano il vaglio della Corte costituzionale e che non possono essere respinte dal giudice *a quo* in quando affidate ad argomentazioni non prive di un proprio pregio giuridico.

È dunque necessario procedere ad una loro separata, ed analitica disamina.

II *a) Eccesso di potere legislativo (violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione)*.

Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente censura la norma in esame in quanto, laddove si propone espressamente di voler coniugare i tagli degli organici del personale ATA con l'obiettivo della qualificazione e della valorizzazione del personale scolastico, ma non reca alcuna specifica disciplina che sia effettivamente riconducibile a tale ultimo contesto.

Pare al Collegio doversi convenire, con i ricorrenti, che, mancando ogni espresso ed esplicito riferimento a parametri normativi atti a tradursi in specifici precetti rivolti a limitare ed orientare in senso attuativo l'esercizio del potere amministrativo, la disposizione si risolve e si riduce in un mero omaggio alle esigenze di cassa, ossia alle finalità di contenimento della spesa che costituiscono, essenzialmente, il vero scopo della norma.

Invero, l'art. 64 in esame contiene solo una regolamentazione del procedimento da utilizzarsi per l'attuazione concreta dei tagli, ma non contiene alcuna prescrizione che colleghi funzionalmente la effettuazione dei tagli all'organico con il fine dichiarato, ossia che consenta, ad esempio, di ritenere disciplinato il metodo per individuare gli eventuali sprechi, le dotazioni superflue, i necessari processi di razionalizzazione, l'analisi della qualità dei servizi e le possibili soluzioni per il mantenimento della qualità con minori organici e così via.

Come condivisibilmente dedotto dalla difesa di parte ricorrente, dunque, da un lato si dichiara di voler migliorare gli standards dei servizi, dall'altro si detta una regolamentazione talmente insufficiente che si rivela idonea inevitabilmente a presiedere solamente aspetti formali del procedimento.

A diversa conclusione non conduce la circostanza che la norma in esame preveda al comma 4 l'adozione di uno o più atti regolamentari per dare attuazione al piano di interventi (nella specie poi adottato con d.P.R. n. 119/2009): invero, la corretta individuazione di effettivi criteri direttivi, che avrebbe dovuto presiedere sia la stesura del piano che l'adozione dei regolamenti attuativi, avrebbe comunque necessitato di precisare, in sede legislativa, i parametri ed i criteri necessari a dare concreta attuazione in pungo di disciplina alle finalità dichiaratamente di riorganizzazione del servizio che sono enunciate.

Né soccorre ad integrare la lacunosa previsione della disposizione in esame il richiamo ai commi 411 e 412 dell'art. 2 della legge n. 244/1997, perché tali previsioni concernono limiti dimensionali della formazione delle classi che operano su piani diversi da quelli sui quali il ridimensionamento del personale ATA è chiamato ad intervenire e

quindi il richiamo di tali disposizioni non contiene parametri idonei a determinare i criteri interni e qualitativi del ridimensionamento medesimo.

Da qui la non manifesta infondatezza della prima censura che dunque merita di essere portata all'esame della, Corte costituzionale.

III *b) Violazione della riserva di legge di cui all'art. 97 della Costituzione.*

L'art. 97 della Costituzione riserva alla legge l'organizzazione dei pubblici uffici. La riserva, seppure relativa, obbliga il legislatore a determinare preventivamente (almeno) sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa (Corte cost. n. 350/07) che possono comunque essere desunti anche da previdenti disposizioni di settore (Corte cost. n. 383/1998).

Già dall'esposizione che precede appare evidente che la disciplina di cui all'art. 64 cit. è del tutto priva di ogni criterio direttivo che serva a regolare l'esercizio del potere amministrativo, cui in sostanza viene delegato l'intero apprezzamento circa la qualificazione del servizio e la determinazione del quomodo dei tagli, fermi restando solamente il risultato finale (abbattimento in percentuale dell'organico) ed i tempi da osservarsi.

Come puntualmente e condivisibilmente dedotto dalla difesa di parte ricorrente, alla discrezionalità amministrativa è attribuita una vera e propria delega in bianco potendo l'Amministrazione determinare a proprio esclusivo piacimento le nuove dotazioni ATA a livello regionale, i rapporti tra alunni e singole qualifiche del personale ATA, nonché su quali qualifiche debbano incidere le riduzioni, ed in quale misura (tanto che la disciplina concretamente osservata — e peraltro asseritamente violata, secondo i ricorrenti, come espongono nell'ultima censura di ricorso — è contenuta solo nel regolamento approvato con il d.P.R. n. 119/2009).

Né risultano ricavabili da altre norme di legge ulteriori o integrativi parametri cui conformare l'azione amministrativa: peraltro, la peculiarità della questione che la norma in esame introduce, è tale che in fatto non sono emersi in giudizio i parametri concretamente osservati per dimensionare i tagli, avendo sostanzialmente l'Amministrazione operato un generico riferimento ad indicatori o altre risultanze istruttorie basate su elementi solamente «annunciati», ma non prodotti agli atti di causa, né altrimenti illustrati dalle difese erariali. Ciò che è avvenuto in fatto (e che costituisce peraltro oggetto del secondo ordine di censure) è la riprova evidente, sia pure ex post, della mancanza di criteri direttivi nella norma legislativa della cui legittimità si discute, con la conseguenza che il precetto costituzionale secondo il quale gli uffici della PA sono disciplinati secondo la legge, è risultato sicuramente violato.

II *c) Violazione del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni - violazione dell'art. 117 Cost.*

Sotto un diverso ed autonomo profilo di censura, parte ricorrente afferma che l'art. 64 d.-l. n. 112/2008, ha inteso perseguire semplicemente degli obiettivi finanziari e dunque non è, sotto tale profilo, in alcun modo riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia, che è limitata alle norme generali sull'istruzione (comma 2, lettera «n» dell'art. 117 Cost.); né può farsi rientrare nella legislazione concorrente tra Stato e Regioni in ordine alla materia della «istruzione», nel cui ambito spetta allo Stato di fissare solamente i principi fondamentali. Invero, la scelta di operare tagli agli organici di personale ausiliario in dotazione all'istituzione scolastica nel suo complesso non incide neppure mediatamente sull'istruzione, attenendo esclusivamente agli aspetti ausiliari e di servizio che, sia pure funzionalmente collegati all'attività dell'insegnamento in senso proprio, ne restano tuttavia logicamente, concettualmente ed operativamente distinti, risolvendosi le due sfere, quella dell'insegnamento e quella delle prestazioni ad esso ausiliarie, in altrettante categorie organizzative concorrenti e coordinate, ma ontologicamente diverse, tanto che il relativo personale è strutturato in carriere e graduatorie diverse, con accessi diversi e senza alcuna correlazione di carriera.

Va dunque condivisa la prospettazione di parte ricorrente che, richiamati i precedenti arresti della Corte costituzionale (sentenza n. 13/2004 che attribuisce la programmazione della rete scolastica alla competenza concorrente tra Stato e Regioni; sentenza n. 200/2009 in tema di norme generali sull'istruzione, che sono identificate in quelle che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione), denuncia per violazione dell'art. 117 Cost. la norma in esame con argomento che non è manifestamente infondato.

III) Per le suesposte considerazioni, a norma del'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, va disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione incidentale di costituzionalità di cui trattasi, disponendosi conseguentemente la sospensione del giudizio instaurato col ricorso in epigrafe.

Ogni altra decisione è riservata al definitivo.

P. Q. M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 2 e comma 4, lettera «e» del d.-l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, nelle parti e nel senso esposto in parte motiva, in relazione agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché si pronunci sulla questione di legittimità costituzionale della norma di legge sopraindicata;

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente del Senato della Repubblica, ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 febbraio 2011 e del 17 febbraio 2011.

Il Presidente: SPERANZA

L'estensore: GATTO COSTANTINO

11C0535

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2011-GUR-039) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

MODALITÀ PER LA VENDITA

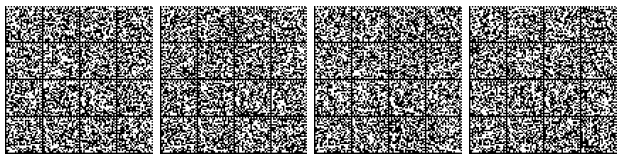
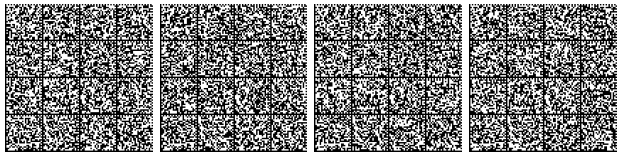
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **— presso la Libreria dello Stato in Piazza Verdi, 1 - 00198 Roma - tel. 06-85082147 (aperta dal lunedì al venerdì dalle 9.00 alle 19.00 il sabato dalle 9.00 alle 13.00);**
- **— presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile per provincia sul sito www.gazzettaufficiale.it (box Librerie Concessionarie).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Area Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



€ 4,00