

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 41

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 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





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 72. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 luglio 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Deroga al regime della autorizzazione paesaggistica - Zone territoriali omogenee escluse dalla tutela paesaggistica *ex lege* - Previsione che siano escluse anche quelle aree che alla data del 6 settembre 1985, risultino comprese in zone urbanizzate con le caratteristiche insediative e funzionali delle zone A e B, previa verifica della corrispondenza ai parametri quantitativi di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero, alla medesima data, le aree a destinazione pubblica, quali strade, piazze ed aree a verde, purché incluse nel territorio urbanizzato individuato ai sensi dell'art. 142, comma 2, del codice dell'ambiente - Lamentata introduzione di ulteriori deroghe ai vincoli paesaggistici *ex lege*, in contrasto con il regime vincolistico del codice dell'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e tutela dei beni culturali.

- Legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10, art. 12, che inserisce l'art. 45-*decies* della legge Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 142, 146 e 149. Pag. 1

- N. 73. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Valle d'Aosta - Trasferimento alla Regione di funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria - Personale - Medici addetti al servizio integrativo di assistenza sanitaria (SIAS) già in servizio presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Previsione che possano mantenere presso il servizio sanitario regionale il numero delle ore rese all'amministrazione penitenziaria, mediante un rapporto di lavoro annuale, rinnovabile, di continuità assistenziale, con il corrispondente trattamento economico previsto dall'accordo collettivo nazionale per la medicina generale - Possibilità di conferire nuovi incarichi annuali, a tempo determinato, rinnovabili e con il trattamento economico previsto dall'accordo collettivo nazionale per la medicina generale - Contrasto con la legislazione statale di riferimento, aggravio di oneri finanziari non quantificati e privi di copertura - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 10 maggio 2011, n. 11, art. 3, commi 2, 3, 4 e 5.
- Costituzione, artt. 81 e 117, comma terzo; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, 3 e 4; decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 192, art. 3; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 283; decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1 aprile 2008, artt. 3 e 8. Pag. 7



- N. 74. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attività estrattive - Parchi regionali, comunali e intercomunali di cui alla legge n. 42/1996 - Divieto di esercizio di nuova attività di ricerca e di coltivazione di sostanze minerali - Mancata previsione di divieto per le attività già in essere - Contrasto con la normativa nazionale sui parchi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6, art. 1, che inserisce il comma 1-*quater* all'art. 1 della legge Regione Friuli-Venezia Giulia 18 agosto 1986, n. 35.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5; legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, comma 3, lett. b), e 22, comma 1, lett. a).

Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Risorse geotermiche - Acque utilizzate per scopi geotermici - Assimilazione alle acque reflue domestiche qualora non siano state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e non siano state sottoposte a trattamenti chimici - Contrasto con la normativa nazionale che prevede necessariamente la classificazione quali acque reflue industriali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6, art. 24, che inserisce la lettera c-*ter*) al comma 26 dell'art. 18 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 15 maggio 2002, n. 13.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 144, comma 5.

Pag. 11

- N. 75. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 agosto 2011 (della Regione Toscana)

Turismo - Delegazione legislativa - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Lamentata adozione di un testo normativo completo e organico in una materia di competenza esclusiva regionale senza coinvolgimento delle Regioni - Lamentata adozione sulla base di una norma di delega (legge n. 246 del 2005, c.d. "delega salva leggi") priva di oggetto e scaduta - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, leale collaborazione, violazione delle regole costituzionali per l'esercizio del potere delegato.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, comma quarto, e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14; direttiva 2008/122/CE del 14 gennaio 2008.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Individuazione in astratto di esigenze di carattere unitario in materia di turismo (valorizzazione, sviluppo e competitività a livello interno ed internazionale, nonché riordino e unitarietà dell'offerta) che rappresenterebbero il fondamento della potestà legislativa statale - Lamentata generalizzata ed indefinita avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni, senza alcun riferimento a specifiche e definite funzioni amministrative - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.



Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Attività ricettiva - Previsione che nella licenza di esercizio dell'attività ricettiva sia ricompresa anche la licenza per la somministrazione di alimenti e bevande non solo alle persone alloggiate, ma anche a quelle non alloggiate - Lamentata introduzione per l'attività di somministrazione di un diverso regime giuridico a seconda che la somministrazione sia erogata nell'ambito di una attività ricettiva ovvero nell'ambito di una attività di ristorazione soggetta alla disciplina del commercio - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Avvio ed esercizio delle strutture turistico-ricettive, nonché apertura, trasferimento e modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo - Sottoposizione a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, artt. 16, commi 1 e 2, e 21, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Agenzie di viaggi e turismo - Previsione che l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare non richieda la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 20, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - "Sistemi turistici locali" - Definizione, promozione, riconoscimento - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Lamentata generalizzata ed indefinita avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni, senza alcun riferimento a specifiche e definite funzioni amministrative, e in carenza di esigenze unitarie connesse alla promozione del sistema turistico nazionale nei rapporti con l'estero - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 23, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Attribuzione alla competenza statale della attività di promozione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico, artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano - Lamentata insussistenza delle condizioni per l'attrazione in sussidiarietà alla competenza statale, mancata previsione della necessaria intesa - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo e nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali, violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 24.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.



- n. 76. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 agosto 2011 (della Regione Puglia)

Turismo - Delegazione legislativa - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Riferimento alle disposizioni di delega contenute nell'art. 14, commi 14, 15 e 18, della legge n. 246 del 2005 c.d. "delega salva leggi" - Lamentato esercizio del potere legislativo del Governo in assenza di delega legislativa o al di fuori dell'ambito oggettivo da questa individuato e, comunque, sulla base di una norma di delega del tutto priva della delimitazione dell'oggetto e carente anche in relazione alla fissazione di adeguati principi e criteri direttivi per l'esercizio del potere delegato - Lamentata lesione indiretta delle attribuzioni della Regione in un ambito di sua piena competenza - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza regionale legislativa e amministrativa nella materia residuale del turismo, violazione delle regole costituzionali per l'esercizio del potere delegato - In subordine, richiesta alla Corte di sollevare davanti a sé la questione di legittimità costituzionale del comma 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, comma quarto, e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, commi 14, 15 e 18.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Individuazione in astratto di esigenze di carattere unitario in materia di turismo (valorizzazione, sviluppo e competitività a livello interno ed internazionale, nonché riordino e unitarietà dell'offerta) che rappresenterebbero il fondamento della potestà legislativa statale - Lamentata generalizzata ed indefinita avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni, senza alcun riferimento a specifiche e definite funzioni amministrative - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione del principio di sussidiarietà.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Definizione di attività ricettiva - Fornitura di generi di varia natura e somministrazione di alimenti e bevande, quali attività accessorie ricomprese nella licenza di esercizio di attività ricettiva - Inerenza alla materia residuale del commercio - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del commercio e del turismo.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Avvio ed esercizio delle strutture turistico-ricettive, nonché apertura, trasferimento e modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo - Sottoposizione a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, artt. 16, commi 1 e 2, e 21, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Agenzie di viaggi e turismo - Previsione che l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare non richieda la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 20, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.



Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - “Sistemi turistici locali” - Definizione, promozione, riconoscimento - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Lamentata generalizzata ed indefinita avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni, senza alcun riferimento a specifiche e definite funzioni amministrative, e in carenza di esigenze unitarie connesse alla promozione del sistema turistico nazionale nei rapporti con l'estero - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 23, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Attribuzione alla competenza statale della attività di promozione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico, artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano - Lamentata insussistenza delle condizioni per l'attrazione in sussidiarietà alla competenza statale, mancata previsione della necessaria intesa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo e nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali, violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 24.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma. Pag. 23

N. 190. Ordinanza del Tribunale di Alessandria del 23 settembre 2009

Fallimento e procedure concorsuali - Esdebitazione - Disciplina transitoria - Applicabilità dell'istituto alle procedure di fallimento chiuse prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 5 del 2006 - Omessa previsione - Irragionevolezza intrinseca, trattamento diseguale di situazioni eguali.

- Decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169, artt. 19 e 22, comma 4.
- Costituzione, art. 3. Pag. 40

N. 191. Ordinanza della Corte d'appello di Caltanissetta del 20 aprile 2011

Procedimento civile - Domande di equa riparazione dell'irragionevole durata dei processi - Competenza territoriale funzionale della Corte d'appello determinata ai sensi dell'art. 11 del codice di procedura penale - Applicabilità (secondo il nuovo orientamento delle Sezioni unite civili della Cassazione, considerato “diritto vivente”) anche se i procedimenti presupposti, di cui si lamenta l'irragionevole durata, siano iniziati davanti alla Corte dei Conti o alle altre giurisdizioni speciali di cui all'art. 103 della Costituzione - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge - Irragionevolezza - Incidenza sull'applicazione del principio di ragionevole durata del processo - Violazione del diritto di difesa.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, 25, primo comma, e 111, comma secondo. Pag. 41

N. 192. Ordinanza del giudice dell'esecuzione del Tribunale di Reggio Emilia del 24 febbraio 2011

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Esito negativo del terzo incanto nell'espropriazione forzata immobiliare - Assegnazione dell'immobile allo Stato “per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede”, anziché “per il prezzo base del terzo incanto” - Violazione del principio di ragionevolezza rispetto ai mezzi giuridici e allo scopo pratico, nonché del principio di uguaglianza in sé e in relazione al principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e determinatezza delle prestazioni imposte, pur nell'ipotesi in cui il criterio della “minor somma” abbia natura sanzionatoria - Irragionevole determinazione del prezzo per l'assegnazione coattiva in misura pari alla “minor ... somma per la quale si procede”, non collegata in alcun modo al valore di mercato dell'immobile.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 85, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 42 e 53. Pag. 47



- N. 193. Ordinanza del Tribunale di Verona del 6 luglio 2010
Responsabilità civile - Danni alla persona derivanti dall'inadempimento o dall'inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto di "pacchetto turistico" - Risarcibilità nei limiti previsti dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (C.C.V.), firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970 e resa esecutiva con la legge n. 1084 del 1977 - Limitazione risarcitoria introdotta dal legislatore delegato in assenza di corrispondente principio e criterio direttivo della legge di delegazione - Difetto di delega.
 - Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, art. 15.
 - Costituzione, artt. 76 e 77, in relazione all'art. 24 della legge 22 febbraio 1994, n. 146... Pag. 54
- N. 194. Ordinanza della Corte d'appello di Brescia del 30 maggio 2011.
Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Alienazione di un terreno appartenente al patrimonio disponibile dello Stato - Termine per l'esercizio del diritto di prelazione da parte dell'ente locale interessato (nella specie, Comune di Spino d'Adda) di quindici giorni dalla comunicazione dell'Amministrazione finanziaria, anziché di sessanta giorni - Irrazionale ed ingiustificata diversa disciplina rispetto all'alienazione di alloggi di edilizia residenziale e di beni culturali ed ambientali - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.
 - Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 99, come sostituito dall'art. 14 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.
 - Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 59
- N. 195. Ordinanza della Commissione tributaria regionale della Lombardia del 18 maggio 2011
Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Non deducibilità integrale ai fini delle imposte sui redditi - Conseguente non deducibilità dall'imponibile IRPEG e IRES del 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi - Violazione del principio di eguaglianza e del principio della tutela del lavoro - Disparità di trattamento tributario in danno delle imprese che, a parità di reddito, maggiormente ricorrono alla forza lavoro e al capitale di prestito - Violazione del principio di capacità contributiva in conseguenza dell'incremento dell'imponibile soggetto al reddito d'impresa.
 - Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
 - Costituzione, artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 53, primo comma. Pag. 62
- N. 196. Ordinanza del Giudice di pace di Anzio del 24 maggio 2011
Acque e acquedotti - Servizio idrico integrato - Tariffa - Determinazione - Criterio "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito" - Questione di legittimità costituzionale - Richiamo alle ragioni poste a base della richiesta di referendum abrogativo dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 26 del 2011.
 - Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 154, comma 1.
 - Pag. 64
- N. 197. Ordinanza del Tribunale di Bergamo - Sez. distaccata di Treviglio del 5 marzo 2007
Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Ingiustificata disparità di trattamento.
 - Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
 - Costituzione, art. 3. Pag. 68



N. 198. Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 9 febbraio 2007

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Ingiustificata disparità di trattamento.

- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 69

N. 199. Ordinanza del Tribunale di Bergamo - sez. distaccata di Treviglio del 9 febbraio 2007

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Ingiustificata disparità di trattamento.

- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 71

N. 200. Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 19 marzo 2007

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Ingiustificata disparità di trattamento.

- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 73





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 72

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 luglio 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Deroga al regime della autorizzazione paesaggistica - Zone territoriali omogenee escluse dalla tutela paesaggistica *ex lege* - Previsione che siano escluse anche quelle aree che alla data del 6 settembre 1985, risultino comprese in zone urbanizzate con le caratteristiche insediative e funzionali delle zone A e B, previa verifica della corrispondenza ai parametri quantitativi di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero, alla medesima data, le aree a destinazione pubblica, quali strade, piazze ed aree a verde, purché incluse nel territorio urbanizzato individuato ai sensi dell'art. 142, comma 2, del codice dell'ambiente - Lamentata introduzione di ulteriori deroghe ai vincoli paesaggistici *ex lege*, in contrasto con il regime vincolistico del codice dell'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e tutela dei beni culturali.

- Legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10, art. 12, che inserisce l'art. 45-*decies* della legge Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 142, 146 e 149.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12 nei confronti della Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Veneto del 26 maggio 2011, n. 10, pubblicata sul B.U.R. Regione Veneto n. 38 del 31 maggio 2011 recante «Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio” in materia di paesaggio».

L'art. 12 della legge della Regione Veneto n. 10 del 2011 viene impugnato giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 6 luglio 2011 in allegato al presente ricorso.

La Regione Veneto con legge regionale 26 maggio 2011, n. 10 (in B.U.R. Regione Veneto n. 38 del 31 maggio 2011) ha introdotto modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004 n. 11, recante «norme per il governo del territorio» in materia di paesaggio.

Tra le novità normative introdotte viene in rilievo l'art. 12 della legge regionale n. 10/2011, che ha aggiunto l'art. 45-*decies* alla legge regionale n. 11/2004.

Segnatamente l'art. 45-*decies* è stato aggiunto dall'art. 12 della citata legge regionale 26 maggio 2011, n. 10, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 16 della stessa legge), nell'ambito del titolo V-*bis* (aggiunto, a sua volta, dall'art. 4 della medesima legge).

L'art. 12 è illegittimo per i seguenti

MOTIVI

L'art. 12 della legge della Regione Veneto n. 10/2011 viola l'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

L'art. 117 comma 2 lettera s) della Costituzione affida, come noto, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Tale attribuzione da parte del Legislatore costituzionale trova fondamento nella avvertita esigenza di offrire adeguata protezione a beni giuridici di primario momento, la cui altissima rilevanza sistematica, già per vero non revoca-



bile in dubbio sulla scorta del diritto vivente, ha ricevuto altresì evidente e definitiva consacrazione per opera dell'art. 9 Cost., che vale a conferire loro valore di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

La materia ambientale, in particolare, è stata oggetto di numerosi interventi da parte di codesta Ecc.ma Corte, che ne hanno, nel corso del tempo, delineato i tratti principali e definito la portata applicativa, con particolare riguardo al rapporto con le altre materie ora sottoposte alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni.

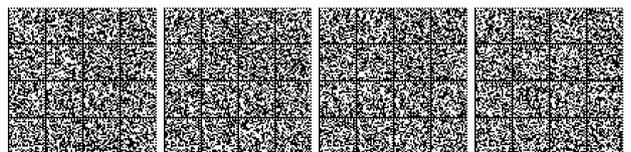
Così, si è dapprima affermato il carattere «primario» ed «assoluto» del bene giuridico-ambiente (già a partire da C. cost. n. 151 del 1986), comportante per ciò stesso la sua necessaria prevalenza rispetto ad ogni altro bene che non partecipi dei medesimi requisiti, e dunque, in definitiva, la non intaccabilità da parte dei poteri pubblici, sia pure nell'esercizio legittimo di funzioni loro attribuite; è poi progressivamente andata delineandosi, specie in seguito alla riformulazione dell'art. 117 cost. operata dalla riforma del Titolo V del 2001 - ed alla conseguente citata introduzione della «tutela dell'ambiente» tra le materie di legislazione statale esclusiva - la natura «trasversale» della materia, come precisato, in particolare, da C. cost. n. 380/2007, senza che tale natura possa, peraltro, minimamente pregiudicare il riparto di competenza legislativa, che rimane in via di esclusivo appannaggio statale: «Al riguardo, è necessario sottolineare che questa Corte, nel delineare, in via generale, i confini della materia «tutela dell'ambiente», ha affermato ripetutamente che la relativa competenza legislativa, pur presentandosi «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti» (sent. n. 32 del 2006), tuttavia, rientra nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) [...] In realtà dalla giurisprudenza di questa Corte, sia precedente che successiva alla nuova formulazione del titolo V della parte seconda della Costituzione, è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come «valore» costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia «trasversale» (sentenza n. 32 del 2006, n. 336, n. 232, n. 214, n. 62 del 2005, n. 259 del 2004, n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)».

Ancor più significativamente, la stessa giurisprudenza di codesta Corte ha proceduto a ricostruire in chiave sistematica le nozioni di «tutela dell'ambiente» e di «tutela del paesaggio», di cui, rispettivamente, agli artt. 117, secondo comma e 9 Cost., operando una sostanziale assimilazione semantica di tali concetti ed escludendo per tal verso l'accoglimento di una diversa ipotesi ricostruttiva, che alla mera difformità del dato letterale fra le due norme potesse in qualche misura ricollegare una diversità di significato precettivo o di ambito oggettivo di applicazione.

Il rapporto di osmosi giuridica tra la tutela ambientale e la tutela paesaggistica, se per un verso può ritenersi elemento costantemente caratterizzante i percorsi argomentativi seguiti da codesta Corte, ogni volta che sia stata chiamata a pronunciarsi su questioni attinenti ai rapporti, sovente conflittuali, tra gli strumenti (contemplati nella normativa statale) di salvaguardia del paesaggio e gli strumenti (di disciplina legislativa regionale) di governo del territorio (*cf.* ad esempio la recente sent. 5 maggio 2006, n. 182), è stato chiaramente esplicitato dalla sentenza C. cost. 367/2007, nella quale si afferma inequivocabilmente che «il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della «tutela del paesaggio» senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. [...] L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle «bellezze naturali», ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico. Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni».

Se è incontestabile che la materia della tutela dell'ambiente/paesaggio investe beni di carattere primario ed assoluto, la cui cura è affidata in via esclusiva alla disciplina dettata dallo Stato, senza che l'esercizio da parte delle Regioni di potestà legislativa in materie ad essa strettamente correlate (quali quella del governo del territorio) possa in alcun modo scalfire detto carattere di esclusività, non può parimenti essere negato come la principale normativa statale di riferimento, che concretamente attua tale potestà esclusiva di tutela, sia costituita, anzitutto, dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 («Codice dei beni culturali e del paesaggio»), «poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (C. cost. n. 367/07, cit.).



Il Codice dei beni culturali, all'art. 1, significativamente esordisce: «In attuazione dell'art. 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'art. 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice» (comma 1). Saggiunge che lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province ed i comuni, nonché gli altri soggetti pubblici, nella misura delle loro rispettive competenze, concorrono alle funzioni di conservazione, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, ma precisa che tali attività devono in ogni caso essere svolte in conformità alla normativa di tutela (comma 6).

Pone poi, con specifico riguardo ai beni paesaggistici, una compiuta elencazione, in cui figurano anche le eccezioni di stretta interpretazione (art. 142).

Esige, in ultimo, che tutti gli interventi che i proprietari, i possessori ovvero i detentori a qualsiasi titolo intendano eseguire sui beni di interesse paesaggistico debbano essere preventivamente sottoposti alla regione o ad altro ente locale delegato, ai fini del rilascio della necessaria autorizzazione (art. 146), individuando tassativamente le categorie di interventi che, per converso, non necessitano di tale provvedimento ampliativo (art. 149).

Tale stringente e, tuttavia, opportuna disciplina viene dettata, evidentemente, al fine precipuo di orientare l'utilizzo e la fruizione del paesaggio a principi di qualità e sostenibilità ambientale, come pure è affermato nel comma secondo dell'art. 131 del Codice (come recentemente modificato dall'art. 2, comma 1, lett. a, d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63), quantomeno in relazione a quegli aspetti e caratteri del paesaggio che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.

In questo contesto si inserisce l'art. 12 censurato.

Segnatamente, l'art. 12 così recita «1. Dopo l'art. 45-*nonies* della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, come inserito dall'art. 11, è aggiunto il seguente:

«Art. 45-*decies* (Disposizioni in materia di zone territoriali omogenee escluse dalla tutela paesaggistica). — 1. Nei comuni dotati, alla data del 6 settembre 1985, di strumenti urbanistici generali contenenti denominazioni di zone territoriali omogenee non coincidenti con quelle indicate dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, sono assimilate alle aree escluse dalla tutela ai sensi dell'art. 142, comma 2, quelle aree che, alla suddetta data del 6 settembre 1985, risultino:

a) comprese in zone urbanizzate con le caratteristiche insediative e funzionali delle zone A e B, previa verifica della loro corrispondenza ai parametri quantitativi di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;

b) a destinazione pubblica, quali strade, piazze ed aree a verde, purché incluse nel territorio urbanizzato individuato ai sensi dell'art. 142, comma 2, del Codice e ai sensi della lettera *a)*.

2. In sede di formazione o di aggiornamento del quadro conoscitivo di cui all'art. 10, i comuni verificano ed eventualmente aggiornano i dati relativi ai vincoli con i contenuti di cui al comma 1.

3. La Giunta regionale disciplina, sentita la competente commissione consiliare, il procedimento e le modalità di elaborazione dei dati di cui al comma 2, nonché la loro acquisizione da parte dell'Osservatorio regionale per il paesaggio di cui all'art. 48-*septies*.».

L'art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.l. n. 207/2008 conv. con legge n. 14/2009), di contro, così dispone:

«Art. 142. (Aree tutelate per legge). — 1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:

a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;

b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;

c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;

e) i ghiacciai e i circhi glaciali;

f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;

g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227;

h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;



i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;

l) i vulcani;

m) le zone di interesse archeologico (221).

2. La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985:

a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B;

b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate;

c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

3. ...

4. Resta in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all'art. 157».

In sintesi:

L'art. 45-*decies*, introdotto dall'art. 12, prevede che nei comuni della regione Veneto che alla data del 6 settembre 1985 risultano dotati di strumenti urbanistici generali contenenti denominazioni di zone territoriali omogenee non coincidenti con quelle indicate dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, sono assimilate alle aree escluse dalla tutela ai sensi dell'art. 142, comma 2, quelle aree che alla suddetta data del 6 settembre 1985 sono:

«a) comprese in zone urbanizzate con le caratteristiche insediative e funzionali delle zone A e B, previa verifica della loro corrispondenza ai parametri quantitativi di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;

b) a destinazione pubblica, quali strade, piazze ed aree a verde, purché incluse nel territorio urbanizzato individuato ai sensi dell'art. 142, comma 2, del Codice e ai sensi della lettera a).»

di contro, l'art. 142 al comma 1 individua le «aree tutelate per legge» (cioè anche in assenza di vincoli imposti con atto amministrativo) elencandole con le lettere dalla a) alla m).

Solo al comma 2 prevede che vincoli di cui al comma precedente non si applicano alle aree che, alla data del 6 settembre 1985, avevano le caratteristiche indicate ai punti alle lettere a), b) e c).

Ed in particolare alla lett. a) del comma 2, indica tra le esclusioni quelle aree che: «a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B;».

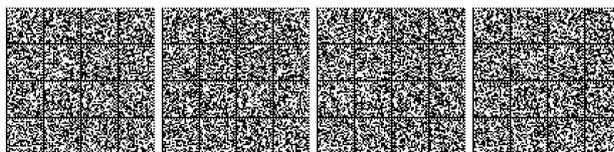
Dal semplice raffronto tra i due articoli appare allora, innanzitutto, evidente che l'art. 1, lett. a) dell'art. 45-*decies* introdotto dall'art. 12 modifica la menzionata norma statale di cui all'art. 142, comma 2, lett. a) ampliandone l'ambito di applicazione.

Per volontà regionale sono, infatti, esclusi dal vincolo paesaggistico *ex lege* anche le «denominazioni di zone territoriali omogenee non coincidenti con quelle indicate dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444» purché comprese in zone urbanizzate con le caratteristiche insediative e funzionali delle zone A e B.

E ciò malgrado l'anzidetta previsione recata dall'art. 142, comma 2, lett. a) sia di stretta interpretazione perché di natura derogatoria rispetto al principio generale di cui al precedente comma 1.

In tal senso, invero, si è anche recentemente espresso il Consiglio di Stato in alcune fattispecie riguardanti proprio la Regione Veneto, che la norma regionale censurata con il presente ricorso richiama immediatamente alla mente (ex pluribus CdS, sez. VI, n. 2056/2010).

Nella richiamata sentenza pronunciata dal giudice amministrativo il Comune di Jesolo, richiamando la disposizione derogatoria contenuta nell'art. 142, comma 2 del d.lgs. n. 42/04, sosteneva, infatti, che le zone di «ricomposizione spaziale» del territorio comunale, poste entro la fascia di 300 mt dal lido del mare, potessero essere pacificamente assimilate alle zone B (secondo l'ordine classificatorio contenuto nel DM 1444/68), sottraendole così al regime vincolistico che caratterizza i territori costieri proprio in virtù della norma richiamata.



Sul punto il Consiglio di Stato si è, tuttavia, così espresso, ritenendo le aree sottoposte alla disciplina del nulla osta della locale Soprintendenza per la tutela dei beni paesaggistici: «Anzitutto, sul piano firmale, rileva il dato obiettivo, già messo in luce dal Tar secondo cui, nel caso che ci occupa, nessuna delle ipotesi derogatorie espressamente contemplate dal richiamato art. 142 secondo comma può dirsi in concreto sussistente (in fatto la circostanza è incontestata, essendo controverso soltanto il profilo qualificatorio). Ora, poiché le eccezioni alla regola generale (i.e. la disapplicazione del regime vincolistico) vanno sempre interpretate restrittivamente (dato che nel dubbio prevale la regola e non l'eccezione), i primi giudici hanno avuto buon gioco nel sostenere che l'area oggetto dell'intervento non era stata qualificata come zona omogenea di tipo «B» (né tantomeno come zona «A») dallo strumento urbanistico del Comune di Jesolo vigente al 6 settembre 1985 (data prevista dalla legge quale discrimen temporale per l'applicazione del regime derogatorio), né rientrava — sempre a tale data — in un piano di attuazione le cui previsioni fossero già state realizzate (ipotesi derogatoria di cui alla lett. b) del medesimo art. 142, secondo comma). Di qui la pacifica assoggettività delle zone di ricomposizione spaziale al regime vincolistico imposto dalla normativa a protezione del paesaggio, risultando ardua e al postutto non consentita ogni operazione ermeneutica volta ad attrarre (in via estensiva o analogica) le aree di ricomposizione spaziale in una diversa categoria normativa. Ma, a parere del Collegio, a corroborare la soluzione della inconfigurabilità della possibilità di sottrarre gli interventi edilizi da realizzarsi nelle zone di ricomposizione spaziale all'autorizzazione previa della autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico soccorre un argomento ulteriore, di carattere sostanziale, afferente la specifica natura delle aree rientranti nella suddetta zonizzazione La ragione della esclusione del vincolo paesaggistico legale, in relazione alle aree di tipo omogeneo «A» e «B» di cui al DM 1444/68, è da cogliere nell'assetto tendenzialmente stabile, sul piano urbanistico, di tali aree, requisito pacificamente non predicabile a proposito delle zone di ricomposizione spaziale a ragione, dunque, la Soprintendenza veneziana ha ritenuto che tali zone non possono essere aggregate a quelle omogenee di tipo «B» ai fini dell'applicabilità del regime derogatorio (come detto, di stretta interpretazione) rispetto alla disciplina vincolistica impressa dalla stessa legge alle aree in oggetto».

Nella sostanza, l'art. 12, attraverso l'art. 45-*decies*, comma 1, lett. a), introduce una deroga ai vincoli paesaggistici *ex lege* ulteriore rispetto a quelle previste dalla legge statale, violando la competenza legislativa dello Stato in materia paesaggistica *ex art.* 117, comma 2, lett. s, della Costituzione.

Altrettanto deve dirsi anche dell'ipotesi sub b) del comma 1 dell'art. 45-*decies* che a riguardo alle «aree a destinazione pubblica, quali strade, piazze ed aree a verde».

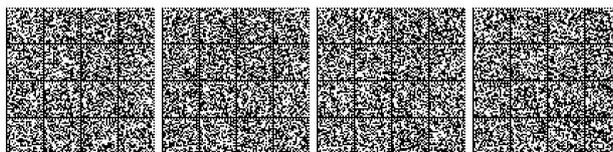
Esse, parimenti, costituiscono ipotesi derogatorie del tutto non contemplate dall'art. 142, pur se tale norma è richiamata da quella regionale in modo inconferente e tratlazio.

Anche con tale disposizione la normativa regionale introduce, invero, una vera e propria deroga ulteriore rispetto ai vincoli paesaggistici già previsti dalla legge statale, sicchè sussiste pure per tale disposizione la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente prevista dall'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

Alla luce di quanto considerato è da ritenere, dunque, che l'intero art. 12 — ivi compresi i commi 2 e 3 dell'art. 45-*decies* per intima con le precedenti disposizioni dell'articolo - violi l'art. 117, comma 2, lett. s) cost. poiché invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, entrando in un ambito, quale appunto quello della tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva alla normativa statale.

Le Regioni, infatti, oltre che tenute a non invadere le competenze legislative dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, sono altresì tenute a rispettarne sempre la disciplina, dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la «tutela», prevedono il conferimento alle Regioni di precise funzioni amministrative se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 1 Cost., e nel rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni (così Corte costituzionale sent. n. 193/2010).

Il paesaggio, infatti, e la sua tutela, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, come ha avuto a ribadire in più occasioni, come detto, codesta Corte «il paesaggio de[ve] essere considerato come un “valore primario ed assoluto” (sentenze nn. 182 e 183 del 2006) e.. l'art. 9 della Costituzione sancisce il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali» (così Corte Costituzionale, sent. 272/2009).



È, invero, del tutto inibito alle Regioni introdurre disposizioni che alterino o comunque determinino previsioni diverse da quelle stabilite espressamente dalla normativa statale in tema di tutela dell'ambiente poiché «la tutela apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela del paesaggio, viene a funzionare come limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza» (sent. n. 378/2007; cfr anche sent. n. 105/2008).

L'art. 12, così come concepito, consente, invece, che in aree sottoposte a tutela paesaggistica, siano indiscriminatamente realizzati o mantenuti interventi che prescindono dalla necessaria autorizzazione paesistica ex art. 142 del Codice dei beni culturali, in tal modo incidendo su materia riservata alla competenza esclusiva statale ex art. 117 secondo comma lett. s).

Costituiscono, in particolare, normativa statale di riferimento rispetto alla presente impugnativa gli artt. 142, 146 e 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

Segnatamente, l'art. 142, come anticipato, dispone che sono comunque di interesse paesaggistico ed in quanto tali sottoposte alle disposizioni del Titolo I della Parte terza del Codice), le aree ivi indicate, con le limitate eccezioni ivi previste.

La disposizione in esame introduce un vincolo legislativo in quanto la sottoposizione alla tutela paesaggistica e, di conseguenza, alle misure di salvaguardia che possono garantire la conservazione delle caratteristiche proprie di dette aree viene attuata dal legislatore non già attraverso un provvedimento puntuale bensì *ope legis*.

La sottoposizione delle aree predette al predetto vincolo di legge, ai sensi del successivo art. 146, comporta, inoltre, l'obbligo (per il proprietario o possessore o detentore delle aree e, per l'effetto, dello stesso concessionario) di ottenere la relativa autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di opere o per l'esecuzione di lavori o, comunque, per qualsiasi modifica dello stato dei luoghi che incida su tali aree, tutelate per la loro valenza paesaggistica ovvero per le caratteristiche morfologiche v. anche art. 2 e 134 del Codice dei Beni culturali).

Il successivo art. 149 individua, altresì, tassativamente le tipologie di intervento, in area vincolata, realizzabili anche in assenza della relativa autorizzazione paesistica, che verrebbero sostanzialmente «oltrepassate» nell'urbanizzazione delle aree interessate dall'art. 12 censurato (art. 149, lett. a) interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; lett. b) interventi inerenti l'esercizio delle attività agro-silvo pastorali; lett. c) per il taglio culturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione...).

L'art. 12 regionale qui impugnato consente, dunque, una deroga alle disposizioni statali suesposte, consentendo una urbanizzazione non consona alla disciplina statale paesaggistica, in tal modo ponendosi in diretto contrasto con principi sul riparto della legislazione tra Stato ed Autorità regionale.

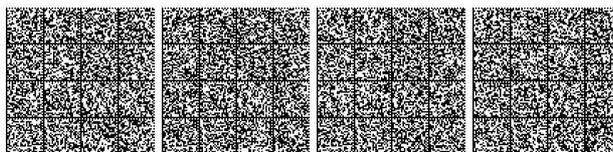
Con la disposizione regionale oggetto della presente impugnativa, infatti, si consente, in pratica, la costruzione o il mantenimento di opere nelle aree interessate, in deroga alle disposizioni di legge statale che, invece, richiedono, in via obbligatoria, sussistendo il vincolo paesaggistico, la necessaria autorizzazione da rilasciarsi entro i limiti prefissati dal legislatore nazionale.

Come, altresì, precisato da codesta Corte nella sentenza n. 182 del 2006, la «tutela del paesaggio» – alla quale le disposizioni di tutela di cui ai menzionati articoli sono specificamente dirette – è, invero, riconducibile all'art. 117, secondo comma, lett. s), proprio con riferimento agli standards stabiliti dallo Stato in funzione di uniformità su tutto il territorio nazionale.

Nell'ambito di protezione così delineato l'autorizzazione costituisce un momento indefettibile per l'effettiva tutela delle aree sottoposte a vincolo ex art. 142 summenzionato, buona sostanza, autorizzatorio e sicché non può competere alla Regione adottare norme che, in eliminando il vincolo paesaggistico, vanifichino lo strumento e consentano una urbanizzazione in violazione degli uniformi standards di protezione validi su tutto il territorio nazionale.

Per tale motivo il vincolo paesaggistico non può che essere oggetto di legislazione esclusiva rispetto alla quale la Regione non può intervenire con propri atti normativi disciplinando, in modo differenziato rispetto al territorio nazionale, i casi in cui detta misura di salvaguardia possa ritenersi non necessaria attraverso l'eliminazione del vincolo paesaggistico e della connessa autorizzazione.

Quanto sopra determina, dunque, nella specie il diretto contrasto dell'art. 12 con l'art. 117 secondo comma lett. s) della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, elementi questi, alla cui organica tutela presiedono, tra gli altri, i menzionati articoli del Codice dei beni culturali e del paesaggio.



P.Q.M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto del 26 maggio 2011, n. 10, pubblicata sul B.U.R. Regione Veneto n. 38 del 31 maggio 2011 recante «Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio" in materia di paesaggio», quanto all'art. 12 nella parte in cui aggiunge l'art. 45-decies alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

Si allegano la delibera del Consiglio dei ministri del 6 luglio 2011 di autorizzazione a proporre a presente impugnativa e la nota dell'Avvocatura distrettuale di Venezia del 22 giugno 2011 n. 32455.

Roma, 12 luglio 2011

L'Avvocato dello Stato: VENTURINI

11C0496

n. 73

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Valle d'Aosta - Trasferimento alla Regione di funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria - Personale - Medici addetti al servizio integrativo di assistenza sanitaria (SIAS) già in servizio presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Previsione che possano mantenere presso il servizio sanitario regionale il numero delle ore rese all'amministrazione penitenziaria, mediante un rapporto di lavoro annuale, rinnovabile, di continuità assistenziale, con il corrispondente trattamento economico previsto dall'accordo collettivo nazionale per la medicina generale - Possibilità di conferire nuovi incarichi annuali, a tempo determinato, rinnovabili e con il trattamento economico previsto dall'accordo collettivo nazionale per la medicina generale - Contrasto con la legislazione statale di riferimento, aggravio di oneri finanziari non quantificati e privi di copertura - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 10 maggio 2011, n. 11, art. 3, commi 2, 3, 4 e 5.
- Costituzione, artt. 81 e 117, comma terzo; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, 3 e 4; decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 192, art. 3; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 283; decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1 aprile 2008, artt. 3 e 8.

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 Valle d'Aosta, 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 Valle d'Aosta n. 11 del 10 maggio 2011, pubblicata sul B.U.R. n. 21 del 24.5.2011, recante la "Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria trasferite alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ai sensi del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 192 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recanti il trasferimento di funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria)", limitatamente all'art. 3, commi 2, 3, 4 e 5, per violazione dei parametri di cui all'art.117, comma 3 e art.81 Cost.

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Valle d'Aosta n. 21 del 24.5.2011, è stata pubblicata la legge regionale n. 11 del 10.5.2011, recante la "Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria trasferite alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ai sensi del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 192 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recanti il trasferimento di funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria)".

L'art.3 di tale Legge Regionale è rubricato "trasferimento del personale" e risulta illegittimo nei commi 2, 3, 4 e 5, per le ragioni che si confida di dimostrare con i seguenti



MOTIVI

1. L'art. 3, dopo aver Premesso, al comma 1, che:

“1. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria), il personale medico incaricato ai sensi della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), che, senza soluzione di continuità, dal 15 marzo 2008 alla data di entrata in vigore della presente legge, presta servizio nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria presso la casa circondariale di Brissogne è trasferito, a decorrere dalla data di approvazione del decreto di cui all'articolo 5 del D.Lgs. 192/2010, all'Azienda USL con la quale mantiene un unico rapporto di lavoro, nel rispetto delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti per il personale degli enti del servizio sanitario nazionale”, al comma 2 prevede che:

“2. I medici addetti al servizio integrativo di assistenza sanitaria (SIAS) che, senza soluzione di continuità, dal 15 marzo 2008 alla data di entrata in vigore della presente legge, prestano servizio nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria presso la casa circondariale di Brissogne, possono mantenere, a decorrere dalla data di approvazione del decreto di cui all'articolo 5 del D.Lgs. 192/2010, nelle more della definizione di profili specifici per la medicina penitenziaria in sede di contrattazione collettiva nazionale e del relativo trattamento economico, il numero delle ore rese all'amministrazione penitenziaria mediante un rapporto di lavoro annuale rinnovabile di continuità assistenziale con il trattamento economico previsto dall'accordo collettivo nazionale per la medicina generale. Le modalità di svolgimento del servizio sono definite dall'Azienda USL, assicurando che lo stesso sia effettuato secondo criteri di flessibilità. Al predetto personale sanitario si applicano le deroghe previste dall'articolo 2 della L. 740/1970”.

Quindi, in sintesi, la norma censurata (comma 2) dispone che i medici addetti al servizio integrativo di assistenza sanitaria (SIAS), che prestano servizio nell'ambito del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, possano mantenere presso il servizio sanitario regionale il numero delle ore rese all'amministrazione penitenziaria, mediante un rapporto di lavoro annuale, rinnovabile, di continuità assistenziale, con il corrispondente trattamento economico previsto dall'accordo collettivo nazionale per la medicina generale.

La disposizione qui censurata (come i successivi commi di cui si dirà al punto 2) investe due diversi ambiti materiali: da un lato, costituisce espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro, attiene alla tutela della salute, materie entrambe oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Pertanto, trattandosi di materie di legislazione concorrente, secondo il richiamato parametro costituzionale, lo Stato è legittimato a porre principi fondamentali, come tali vincolanti per le Regioni e per le Province autonome, palesemente disattesi dalla legge regionale impugnata.

Ciò posto, il comma 2 in questione eccede dalle competenze regionali, violando principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale.

Tale disposizione regionale, infatti, nel disciplinare il rapporto di lavoro dei medici addetti al SIAS, da ricomprendersi tra i rapporti di lavoro regolamentati dalla legge n. 740/1970, contrasta con quanto disposto al riguardo dalle norme di attuazione dello statuto in materia, e in particolare dall'art. 3 del d.lgs. n. 192/2010, che prevede che la legge regionale definisca le modalità di trasferimento al servizio sanitario regionale dei rapporti di lavoro in essere secondo i principi di cui all'art. 3 del d.P.C.M. del 1° aprile 2005 e, quindi, per i medici incaricati secondo il principio di cui al comma 4 del citato art. 3, che dispone esplicitamente la persistente applicazione al personale “incaricato” del regime dettato dalla legge n. 740 del 1970.

Per comprendere la censura che si va ad esporre, è indispensabile premettere che l'art. 2, comma 283, della legge finanziaria dello Stato per l'anno 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) — indicata dallo Stato come “principio fondamentale” ed espressamente riconosciuto come tale proprio in materia di sanità penitenziaria e coordinamento della spesa pubblica da codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, nella recente pronuncia 29.4.2010 n. 149 —, nell'ottica del contenimento della finanza pubblica e al fine di dare attuazione al riordino della medicina penitenziaria di cui al d.lgs. n. 230 del 1999 e del relativo comparto di spesa, ha delegato il Presidente del Consiglio dei Ministri a definire il trasferimento al servizio sanitario nazionale di tutte le funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro e delle risorse finanziarie afferenti alla sanità penitenziaria e facenti capo all'amministrazione penitenziaria.

Per le Regioni ordinarie, tale trasferimento è stato effettuato con il D.P.C.M. 1° aprile 2008.



Per le Regioni a statuto speciale, qual è la Valle d'Aosta, e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, il trasferimento è disciplinato, ai sensi dell'art. 8 dello stesso D.P.C.M., con le modalità previste dai rispettivi statuti e dalle correlate norme di attuazione.

Quindi, per la Regione Valle d'Aosta, il d.lgs. 26.10.2010 n. 192, recante le norme di attuazione dello statuto speciale, ha disposto il trasferimento alla regione autonoma delle funzioni relative all'assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati negli istituti penitenziari svolte nel territorio regionale dall'Amministrazione penitenziaria e, all'art. 3, comma 2, ha demandato alla legge regionale la definizione delle modalità di trasferimento al servizio sanitario regionale dei rapporti di lavoro in essere, secondo i principi di cui all'art. 3 del citato D.P.C.M. del 1° aprile 2008.

Allora, il censurato comma 2 dell'art. 3 L.R., attribuendo al personale medico in questione il trattamento economico previsto dal citato accordo collettivo nazionale per la medicina generale, applica a tali medici una disciplina del rapporto di lavoro difforme da quella statale (l. n. 740 del 1970), richiamata dalla norma di attuazione, e comporta maggiori oneri finanziari, peraltro privi di copertura finanziaria, considerato che l'art. 5, comma 1, della legge regionale in questione, prevede che "alla determinazione dell'onere derivante dall'esercizio delle funzioni trasferite e al suo finanziamento si provvede con le risorse finanziarie che lo Stato attribuisce alla Regione per l'esercizio delle stesse, ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. 192/2010".

Di conseguenza, la norma regionale in esame si pone anzitutto in contrasto con quanto stabilito dalle norme di attuazione dello statuto di cui all'art. 3 del d. lgs n. 192 del 2010, violando l'art. 4, comma 2, dello Statuto speciale (legge cost. n. 4 del 1948), secondo il quale la regione deve esercitare le funzioni delegate dallo Stato nell'ambito della delega conferita.

Inoltre, eccedendo dalle competenze conferite alla Valle d'Aosta dagli artt. 2, 3 e 4 dello statuto speciale, la disposizione regionale viola il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 1° aprile 2008, adottato in attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), secondo il quale, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario al Servizio sanitario regionale, i rapporti di lavoro del personale incaricato ai sensi della legge n. 740 del 1970 continuano ad essere disciplinati dalla stessa legge fino alla relativa scadenza.

Secondo tale norma finanziaria statale, infatti, il personale sanitario penitenziario "incaricato" ai sensi della menzionata legge n. 740 del 1970 non è inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario regionale, ma è semplicemente trasferito alle Aziende sanitarie locali, continuando ad essere disciplinato e retribuito secondo quanto previsto dalla citata legge statale.

La censurata disposizione regionale, pertanto, applicando ai medici addetti al SIAS una disciplina del rapporto di lavoro difforme da quella statale e comportando oneri aggiuntivi non quantificati e privi di copertura finanziaria, da un lato, eccede dalla competenza concorrente attribuita alla regione sia in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia in materia di tutela della salute, e quindi viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

Invero, codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, nella già ricordata sentenza n. 149 del 2010, ha avuto modo di affermare in materia che la norma statale di cui al citato comma 283 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, "indicata dallo Stato come principio fondamentale, non ha alterato l'originaria natura giuridica del contratto di lavoro dei medici in questione ma, nell'ottica di contenimento della finanza pubblica, ha delegato il Presidente del Consiglio a definire il mero trasferimento al SSN di tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia e si è esplicitamente fatto carico del contenimento della spesa. Il DPCM 1° aprile 2008 ha poi dato attuazione a tale novazione meramente soggettiva del rapporto, disponendo esplicitamente la persistente applicazione al personale "incaricato" del regime dettato dalla legge n. 740 del 1970".

Di conseguenza, la legislazione regionale in materia di medicina e sanità penitenziaria può solo attuare il trasferimento del personale medico in questione (attuare cioè la prevista "novazione soggettiva" dei rapporti), ma, al fine di rispettare l'esigenza fondamentale di contenimento della spesa pubblica, doveva esplicitamente stabilire la persistente applicazione del regime previsto dalla legge statale in materia, ovvero dalla l. n. 740 del 1970.

D'altra parte, la stessa norma, attribuendo al personale medico in questione il trattamento economico previsto dal citato accordo collettivo nazionale per la medicina generale, viola l'art. 81 Cost., comportando oneri economici non quantificati e privi di copertura finanziaria: è noto; infatti, che in base a tale fondamentale parametro ogni legge che importi nuove spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

2.1 successivi commi 3, 4 e 5 dell'art. 3 in esame prevedono rispettivamente:

"3. Nelle more della definizione di profili specifici per la medicina penitenziaria in sede di contrattazione collettiva nazionale e del relativo trattamento economico, l'Azienda USL può inoltre attribuire, secondo i criteri previsti dall'ac-



cordo collettivo nazionale di lavoro per la medicina generale, incarichi annuali, a tempo determinato, rinnovabili, con il trattamento economico di cui al comma 2. Le modalità di svolgimento del servizio sono definite dall'Azienda USL, assicurando che lo stesso sia effettuato secondo criteri di flessibilità.

4. Per il conferimento degli incarichi di cui al comma 3 l'Azienda USL predispone apposite graduatorie stilate secondo l'ordine di priorità decrescente previsto dalle lettere seguenti:

- a) medici inseriti nella graduatoria regionale di medicina generale, settore della continuità assistenziale;
- b) medici già titolari di incarico a tempo indeterminato per la continuità assistenziale con l'Azienda USL con precedenza per coloro che abbiano una maggiore anzianità di servizio presso la stessa Azienda;
- c) medici inseriti nella graduatoria regionale di medicina generale, settore della continuità assistenziale, già titolari di incarico a tempo determinato per la continuità assistenziale con l'Azienda USL;
- d) medici convenzionati titolari di incarico di assistenza primaria con l'Azienda USL operanti nel distretto 2, con un carico di assistiti inferiore a 650. In caso di parità di assistiti, prevale l'anzianità di titolarità dell'incarico con l'Azienda USL;
- e) medici convenzionati con incarico provvisorio di assistenza primaria con l'Azienda USL operanti nel distretto 2, con un carico di assistiti inferiore a 650. In caso di parità di assistiti, prevale l'anzianità di titolarità dell'incarico con l'Azienda USL;
- f) medici convenzionati titolari o con incarico provvisorio di assistenza primaria operanti nei distretti dell'Azienda USL, con priorità per i medici con un numero inferiore di assistiti. In caso di parità di assistiti, prevale l'anzianità di titolarità dell'incarico con l'Azienda USL;
- g) medici non inseriti nella graduatoria regionale di medicina generale.

5. Ai medici di cui al comma 4, lettere b), c), d), e), f), e g), possono essere attribuiti incarichi con impegno orario anche inferiore alle ventiquattro ore settimanali, effettuabili anche in forma frazionata e flessibile nell'arco delle ventiquattro ore, nei giorni feriali, prefestivi e festivi, con il trattamento economico della continuità assistenziale previsto dall'accordo collettivo nazionale per la medicina generale”.

In sintesi, tali commi prevedono la possibilità per l'Azienda USL di attribuire, secondo i criteri previsti dall'accordo collettivo nazionale di lavoro per la medicina generale, nuovi incarichi annuali, a tempo determinato, rinnovabili e con il trattamento economico di cui al comma 2.

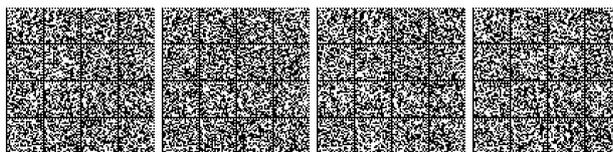
Appare evidente che, anche in questo caso di medici incaricati a termine, come per i medici di cui al precedente comma 2, i relativi oneri, peraltro non quantificati, non trovano copertura nelle risorse che lo Stato attribuisce alla Regione.

Le censurate norme regionali — analogamente al precedente comma 2 — introducono, quindi, una disciplina dei rapporti di lavoro e un trattamento economico difformi da quanto disposto dalla normativa statale (di cui al DPCM 1° aprile 2008), richiamata dalla norma di attuazione, e comportano maggiori oneri finanziari non quantificati e privi di copertura finanziaria, considerato che l'art. 5, comma 1, della legge regionale in esame, prevede che “alla determinazione dell'onere derivante dall'esercizio delle Funzioni trasferite e al suo finanziamento si provvede con le risorse finanziarie che lo Stato attribuisce alla Regione per l'esercizio delle stesse, ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. 192/2010”.

Così disponendo, anche tali commi si pongono, anzitutto, in contrasto con quanto stabilito dalle norme di attuazione dello statuto di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 192 del 2010, violando l'art. 4, comma 2, dello Statuto speciale (l. cost. n. 4 del 1948), secondo il quale la regione deve esercitare le funzioni delegate dallo Stato nell'ambito della delega conferita.

Inoltre, eccedendo dalle competenze di cui agli artt. 2 e 3 e 4 dello statuto speciale, tali disposizioni regionali violano il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 1° aprile 2008, adottato in attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008); al riguardo si richiamano le considerazioni svolte al punto 1, richiamando i chiari enunciati di cui alla citata sentenza n. 149 del 2010 di codesta Ecc.ma Corte.

Le disposizioni regionali in esame, pertanto, comportando oneri aggiuntivi non quantificati e privi di copertura finanziaria, eccedono dalla competenza concorrente attribuita alla regione in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute, violando al contempo l'art. 117, terzo comma e l'art. 81 Cost.



P.Q.M.

Si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 3, 4 e 5 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 10 maggio 2011, per contrasto con gli artt. 117, comma 3 e 81 Cost.

Unitamente all'originale del ricorso notificato si produrrà copia autentica della delibera di impugnativa in data 7.7.2011 con allegata relazione del Ministro proponente e copia della legge regionale impugnata.

Roma, addì 20 luglio 2011

L'Avvocato dello Stato: NOVIELLO

11C0525

n. 74

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Ambiente - Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attività estrattive - Parchi regionali, comunali e intercomunali di cui alla legge n. 42/1996 - Divieto di esercizio di nuova attività di ricerca e di coltivazione di sostanze minerali - Mancata previsione di divieto per le attività già in essere - Contrasto con la normativa nazionale sui parchi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6, art. 1, che inserisce il comma 1-*quater* all'art. 1 della legge Regione Friuli-Venezia Giulia 18 agosto 1986, n. 35.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s*); statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5; legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, comma 3, lett. *b*), e 22, comma 1, lett. *a*).

Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Risorse geotermiche - Acque utilizzate per scopi geotermici - Assimilazione alle acque reflue domestiche qualora non siano state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e non siano state sottoposte a trattamenti chimici - Contrasto con la normativa nazionale che prevede necessariamente la classificazione quali acque reflue industriali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6, art. 24, che inserisce la lettera *c-ter*) al comma 26 dell'art. 18 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 15 maggio 2002, n. 13.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s*); statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 144, comma 5.

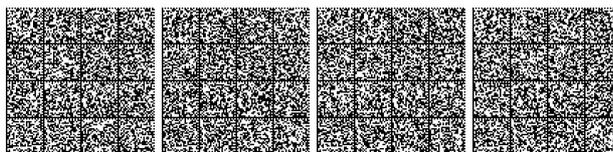
Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la stessa domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 7 luglio 2011, ricorrente;

Contro la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Piazza Unità d'Italia n. 1, Trieste, intimata;

Per la declaratoria, dell'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 24 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 6/2011 del 19 maggio 2011, pubblicata nel BUR n. 21 del 25.5.2011, recante «Disposizioni in materia di attività estrattiva e risorse geotermiche», per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost.

L'art. 1 della L.R. Friuli-Venezia Giulia 19.5.2011, n. 6, contenente «Disposizioni in materia di attività estrattive e di risorse geotecniche», ha modificato l'art. 1 della L.R. 18 agosto 1986, n. 35, concernente la «Disciplina delle attività estrattive», inserendo in esso il comma 1 *quater*, che così dispone: «All'interno dei parchi regionali, comunali e intercomunali di cui alla legge regionale 30 settembre 1996, n. 42 (Norme in materia di parchi e riserve naturali regionali), è vietato l'esercizio di nuova attività di ricerca e di coltivazione delle sostanze minerali a eccezione di quelle relative alle pietre ornamentali comprese le cave di pietra ornamentale in sotterraneo, così come in aree di falda acquifera».

L'art. 24 della L.R. n. 6/2011 modifica l'art. 18 della L.R. 15.5.2002, n. 13, recante «Disposizioni allegare alla legge finanziaria 2002», inserendo al comma 26, la lettera *c ter*, che prevede l'assimilazione delle acque utilizzate per



scopi geotermici, che non sono state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e che non hanno subito trattamenti chimici, alle acque reflue domestiche.

Gli artt. 1 e 24 della L.R. Friuli-Venezia Giulia si prestano a censure di incostituzionalità per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*), cost. in relazione agli artt. 4 e 5 dello Statuto di autonomia approvato con legge costituzionale n. 1/1963 e agli artt. 11, comma 3, lett. *b*) e 22, comma 1, lett. *d*) della legge 6.12.1991 n. 394.

La Regione Friuli-Venezia Giulia gode di autonomia speciale in base al proprio statuto, approvato con legge costituzionale n. 1/1963. L'art. 4 dello Statuto riconosce alla regione competenza di tipo primario in materia di acque minerali e termali; l'art. 5 attribuisce una competenza di tipo concorrente in materia di miniere, cave e torbiere nonché di utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni; opere idrauliche di 4° e 5° categoria.

In base alle predette norme statutarie, la competenza legislativa regionale in dette materie deve esplicarsi in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato e, per le materie di competenza concorrente, con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie.

L'art. 1 della L.R. n. 6/2011 inserisce nell'art. 1 della L.R. n. 35/1986 il comma 1-*quater* che, nel vietare l'esercizio di nuove attività di ricerca e di coltivazione di minerali nei parchi regionali e comunali, non prevede allo stesso tempo alcun divieto per le attività già in essere, consentendone, pertanto, la prosecuzione. Tale previsione contrasta con l'art. 22, comma 1, lett. *d*) della Legge n. 394/91, in base al quale i regolamenti delle aree protette regionali sono adottati secondo i criteri stabiliti con legge regionale in conformità con i principi di cui all'art. 11. Quest'ultimo, al comma 3, lettera *b*), vieta espressamente l'apertura e l'esercizio, nei parchi nazionali, di cave, miniere e discariche, nonché l'asportazione di minerali.

Secondo principi più volte affermati da codesta Ecc.ma Corte, «In materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province autonome (sentenza n. 272 del 2009 e n. 378 del 2007)», in quanto «lo Stato stabilisce "standard minimi di tutela"» intendendosi «tale espressione nel senso che lo Stato assicura una tutela "adeguata e non riducibile" dell'ambiente (sentenza n. 61 del 2009) valevole anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome» (Sentenza n. 101 del 2010; nonché sentenza n. 234/2010).

La norma censurata è pertanto illegittima in quanto reca una disciplina afferente alla materia dell'ambiente, attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. *s*) Cost., che eccede la competenza regionale, accordando, peraltro, al predetto bene ambiente, una tutela inferiore rispetto a quella statale.

2. — Violazione dell'art. 117, 2° comma, lettera *s*), Cost.; in relazione agli artt. 4 e 5 dello Statuto di autonomia approvato con legge costituzionale n. 1/1963 e all'art. 144, comma 5, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'articolo 24 della legge impugnata modifica l'art. 18 della l.r. 13/2002, inserendo al comma 26 la lettera *c* ter, che prevede l'assimilazione delle acque utilizzate per scopi geotermici che non sono state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e che non hanno subito trattamenti chimici, alle acque reflue domestiche.

La normativa statale di riferimento recata dal D.lgs. n. 152/06, in merito alle acque utilizzate per scopi geotermici, prevede all'art. 144, comma 5 una disciplina specifica «nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinate».

Come ha più volte affermato codesta ecc.ma Corte, la materia di attività estrattiva e di risorse geotecniche, afferendo necessariamente alla tutela dell'ambiente, è di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117 comma 2, lett. *s*) (Corte cost. n. 221/2010, n. 380/2007; n. 3781/2007).

Pertanto, in merito alla classificazione delle acque utilizzate per scopi geotermici, si deve rilevare che - trattandosi di acque utilizzate nell'ambito di una attività industriale, prive delle caratteristiche qualitative equivalenti alle acque reflue domestiche e non assimilabili a queste ultime neanche ai sensi dell'articolo 101, comma 7, del d.lgs n. 152/06 (al pari ad esempio delle acque termali - art 101, comma 7, lett *f*) - le stesse devono essere necessariamente classificate quali acque reflue industriali.

Di conseguenza, lo scarico di tali acque è soggetto ai limiti di tutela ambientale posti dalla normativa statale e alle eventuali prescrizioni previste nell'ambito delle autorizzazioni, in modo che non sia pregiudicato il patrimonio idrico, e che sia assicurato l'equilibrio del bilancio idrico, e che comunque sia garantita la tutela qualitativa e quantitativa delle acque superficiali e delle acque sotterranee, ove scaricate ai sensi della deroga prevista dall'articolo 104, comma 2, del d.lgs. 156/06.



P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli artt. 1 e 24, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, n. 6 del 19.5.2011, pubblicata nel BUR n. 21 del 25.5.2011, recante «Disposizioni in materia di attività estrattive e di risorse geotermiche» per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si depositano:

- 1) copia della legge regionale impugnata;*
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 7 luglio 2011, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, addì 14 luglio 2011

L'Avvocato dello Stato: GUIDA

11C0526

n. 75

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 agosto 2011
(della Regione Toscana)*

Turismo - Delegazione legislativa - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Lamentata adozione di un testo normativo completo e organico in una materia di competenza esclusiva regionale senza coinvolgimento delle Regioni - Lamentata adozione sulla base di una norma di delega (legge n. 246 del 2005, c.d. "delega salva leggi") priva di oggetto e scaduta - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, leale collaborazione, violazione delle regole costituzionali per l'esercizio del potere delegato.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, comma quarto, e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14; direttiva 2008/122/CE del 14 gennaio 2008.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Individuazione in astratto di esigenze di carattere unitario in materia di turismo (valorizzazione, sviluppo e competitività a livello interno ed internazionale, nonché riordino e unitarietà dell'offerta) che rappresenterebbero il fondamento della potestà legislativa statale - Lamentata generalizzata ed indefinita avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni, senza alcun riferimento a specifiche e definite funzioni amministrative - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Attività ricettiva - Previsione che nella licenza di esercizio dell'attività ricettiva sia ricompresa anche la licenza per la somministrazione di alimenti e bevande non solo alle persone alloggiate, ma anche a quelle non alloggiate - Lamentata introduzione per l'attività di somministrazione di un diverso regime giuridico a seconda che la somministrazione sia erogata nell'ambito di una attività ricettiva ovvero nell'ambito di una attività di ristorazione soggetta alla disciplina del commercio - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.



Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Avvio ed esercizio delle strutture turistico-ricettive, nonché apertura, trasferimento e modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo - Sottoposizione a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, artt. 16, commi 1 e 2, e 21, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Agenzie di viaggi e turismo - Previsione che l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare non richieda la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 20, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - "Sistemi turistici locali" - Definizione, promozione, riconoscimento - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Lamentata generalizzata ed indefinita avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni, senza alcun riferimento a specifiche e definite funzioni amministrative, e in carenza di esigenze unitarie connesse alla promozione del sistema turistico nazionale nei rapporti con l'estero - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 23, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Attribuzione alla competenza statale della attività di promozione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico, artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano - Lamentata insussistenza delle condizioni per l'attrazione in sussidiarietà alla competenza statale, mancata previsione della necessaria intesa - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo e nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali, violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 24.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 629 del 25 luglio 2011 rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dall'Avv. Lucia Bora dell'Avvocatura Regionale, ed elettivamente domiciliato in Roma, presso lo studio dell'Avv. Prof. Marcello Cecchetti, in Via Antonio Mordini n. 14, 00195 Roma;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 del decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011; dell'art. 2, comma 2, dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011; dell'art. 8, comma 2, dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011; dell'art. 16, commi 1 e 2 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011; dell'art. 20, comma 2, dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011; dell'art. 21, commi 1, 2 e 3 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011; dell'art. 23, commi 1 e 2 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011; dell'art. 24 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, per violazione degli artt. 76, 77 primo comma, 117 terzo e quarto comma, 118, primo comma, della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

Sul supplemento ordinario n. 139 alla *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 129 del 6 giugno 2011 è stato pubblicato il decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, recante «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio».

Le impugnate disposizioni sono lesive delle competenze regionali per i seguenti motivi di



DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 1 del decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, per violazione degli artt. 76, 77, 1° comma, 117, 4° comma e 118, 1° comma della Costituzione.

L'art. 1, comma 1 del decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011 dispone che «È approvato il codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui all'allegato 1».

1.1. — In base a tale disposizione, dunque, il Governo ha emanato un nuovo testo normativo, volto a disciplinare, in maniera organica, la materia «turismo», senza alcun adeguato coinvolgimento delle Regioni.

Detta materia, però, a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, è rimessa alla competenza legislativa residuale regionale ai sensi dell'art. 117, 4° comma, Cost. (e ciò è confermato, del resto, dalla circostanza che nel previgente testo dell'art. 117 Cost. il «turismo» era ricompreso nell'ambito delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni). Da tale considerazione deriva che lo Stato non può dettare una «normativa quadro» generale sul turismo, né tanto meno un Codice, contenente norme di principio e/o di dettaglio destinate ad essere attuate dalle Regioni.

Il meccanismo della «legge quadro», infatti, è proprio delle competenze «concorrenti», ma non può sussistere con riguardo alle materie di competenza residuale regionale, pena la vanificazione stessa della competenza in questione. A maggior ragione, un «codice» (inteso come corpo normativo tendenzialmente completo, organico, in una data materia) potrà trovare spazio legittimo soltanto nelle materie di competenza esclusiva statale. (1)

In forza dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 79/2011, invece, lo Stato ha inteso proprio dettare una disciplina — tendenzialmente organica — del settore turistico, con ciò contravvenendo in modo evidente al riparto di competenze legislative e regolamentari dettato dall'art. 117 della Costituzione.

Infatti, fino dalla sentenza n. 197 del 5 giugno 2003, la Corte costituzionale ha riconosciuto che, nel nuovo assetto costituzionale, seguito alla legge costituzionale n. 3/2001, il «turismo» è una materia affidata alla potestà legislativa residuale regionale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

In particolare, nella citata pronuncia n. 197/2003 la Corte Cost. ha deciso in merito alla legittimità costituzionale della c.d. «legge quadro» sul turismo (legge n. 135/2001).

In tale occasione, premesso che nella vigenza del nuovo testo dell'art. 117 Cost. la materia «turismo» è di esclusiva competenza regionale, è stato affermato che «a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale (cfr: sentenza n. 510 del 2002)».

Inoltre, la citata sentenza ha dichiarato inammissibili le censure allora mosse dalle Regioni ricorrenti nei confronti della legge n. 135/2001, per «sopravvenuta carenza di interesse», in quanto le norme impugnate non impedivano la riesplorazione della competenza regionale e comunque non potevano legittimare futuri interventi invasivi da parte del Governo. Afferma, infatti, la pronuncia in esame che la «persistenza» delle norme contenute nella legge n. 135/2001 «non preclude affatto, come già rilevato, l'adozione di apposite normative regionali in materia e non può comunque [...] legittimare in futuro l'Esecutivo a dettare i principi e gli obiettivi [...] sulla base di una semplice intesa con le Regioni in una materia che è divenuta di competenza esclusiva delle Regioni».

La competenza delle Regioni è stata confermata in più occasioni dalla Corte costituzionale, oltre che nella citata sentenza n. 197/2003, anche nelle più recenti sentenze nn. 90/2006 e 214/2006.

Nella prima delle citate pronunce è stato affermato che «la materia «turismo» è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 90 del 10 marzo 2006).

Vero è che nella successiva sentenza n. 214 del 1° giugno 2006, la Corte, dopo aver ribadito che «il turismo è materia di competenza legislativa residuale (sentenze n. 90 del 2006 e n. 197 del 2003)», ha rilevato che detta circostanza «comunque non esclude la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l'esercizio (sentenze n. 242 del 2005 e n. 6 del 2004)». Tuttavia è stato specificato che per un legittimo

(1) Cfr. M. Malo, Primi dubbi sul codice del turismo, editoriale nel fascicolo n. 2/2011 della Rivista italiana di diritto del turismo. L'Autore, in via preliminare, esprime «scetticismo circa l'utilizzo della delega per il riordino di discipline statali, in una materia che risulta di piena o esclusiva competenza legislativa regionale».



esercizio della potestà statale, occorre che la disciplina statale dettata in materia di turismo sia «proporzionata» e che sia comunque rispettato il principio della leale collaborazione, prevedendo il ricorso al meccanismo delle intese. (2)

Nella stessa occasione, le Regioni ricorrenti avevano impugnato anche i commi 2, 3, 4 e 7 dell'art. 12 del d.l. n. 35/2005, relativi all'istituzione dell'Agenzia nazionale del turismo (in sostituzione dell'ENIT) e le relative competenze.

La Corte costituzionale ha ritenuto legittime dette disposizioni perché, a differenza delle precedenti, rispettose dei criteri di proporzionalità e del principio di leale collaborazione.

Sul punto, la sentenza n. 214/2006 afferma che «l'intervento legislativo dello Stato è giustificato. Basti ricordare il rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e l'estrema varietà dell'offerta turistica italiana. E però la valorizzazione di questa caratteristica presuppone un'attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni.

L'intervento dello Stato è anche proporzionato, perché i compiti affidati all'Agenzia sono solamente quelli strettamente connessi con la menzionata esigenza di unitarietà».

Ad ogni modo, nel caso oggetto della citata pronuncia, le competenze ed attribuzioni regionali erano fatte salve dall'intesa (fra Stato e Regioni) prevista dall'art. 7 del d.l. n. 35 del 2005 per l'emanazione del regolamento disciplinante gli organismi e l'attività dell'Agenzia.

Questo indirizzo, del resto, sembra confermato anche dalla successiva giurisprudenza costituzionale, che ha sottolineato come «la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura» (Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 16 marzo 2007).

In particolare, nella sentenza da ultimo citata, è affermato che «allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga».

Del resto, «L'iniziativa dello Stato nella materia in esame è dal legislatore ritenuta necessaria anche per ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e per esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale».

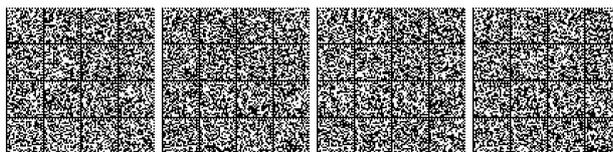
Ciò, però, a condizione che «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003)».

Più di recente, nella sentenza n. 76 del 20 marzo 2009, la Corte Costituzionale ha sì ammesso che in virtù della «esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative», «i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel titolo V della Parte II della Costituzione», ma di nuovo a condizione che «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni».

Il Codice in esame non è conforme ai citati requisiti, perché detta una nuova disciplina organica dell'intera materia «turismo» che non rispetta il principio della leale collaborazione e che contiene una disciplina generale e complessiva relativa al turismo non rispondente al criterio della ragionevolezza in quanto non limitata alla regolamentazione di specifici aspetti in cui la sussidiarietà legittimi l'intervento statale.

Di qui l'eccezionale violazione dell'art. 117 quarto comma e 118 primo comma Cost.

(2) Nel caso oggetto della citata sentenza n. 214/2006, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, del d.l. n. 35/2005 in base alle seguenti considerazioni: «In primo luogo, l'intervento legislativo statale di cui all'art. 12, comma 1, del d.l. n. 35 del 2005 non può essere considerato proporzionato perché il legislatore ha attratto, in capo al Comitato, una generale attività di coordinamento delle compressive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico. In secondo luogo, non è stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni, né la composizione del Comitato, come fissata nel d.P.C.m. dell'8 settembre 2005, vale a colmare tale lacuna. In effetti il d.P.C.m. in questione prevede che del Comitato facciano parte sette Ministri, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, il coordinatore degli assessori regionali al turismo, cinque rappresentanti delle Regioni, tre rappresentanti delle principali associazioni di categoria, un rappresentante delle Camere di commercio, il Presidente dell'Associazione nazionale comuni d'Italia e quello dell'Unione province italiane. Come si vede, la partecipazione dei membri espressione delle Regioni non è affatto preponderante rispetto a quella dei componenti di origine statale (in entrambi i casi si tratta di sette componenti); inoltre, Presidente del Comitato è il Ministro delle attività produttive; infine, quest'ultimo, in relazione a specifiche tematiche in trattazione, può richiedere la partecipazione di altri Ministri (art. 2, comma 2, del d.P.C.m. 8 settembre 2005)».



1.2 — L'illegittimità costituzionale della disposizione in esame (e dunque del Codice del Turismo) risulta ancor più grave se si considera che il Codice del Turismo è stato adottato in assenza di specifica delega legislativa.

1.2.1 — Una siffatta censura di legittimità costituzionale risulta proponibile in questa sede (di ricorso in via principale) proprio perché l'assenza di delega, nel caso di specie, concretizza una grave violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo, cioè in una materia che — si ripete — il quarto comma dell'art. 117 Cost. riserva alle Regioni.

1.2.2 — Ciò premesso in punto di ammissibilità della presente censura, si osserva che per la parte relativa all'approvazione del Codice (cioè appunto l'art. 1), il decreto legislativo n. 79/2011 afferma nelle premesse di fondarsi sulle deleghe legislative di cui all'art. 14, commi 14, 15 e 18 della legge n. 246 del 2005, ovvero nel meccanismo semplificato conosciuto come «sistema taglia-leggi».

Il comma 14 citato prevedeva la c.d. «delega salva-leggi» (scaduta il 16 dicembre 2009), per l'adozione di decreti legislativi di individuazione delle disposizioni legislative, anteriori al 1° gennaio 1970, da sottrarre all'abrogazione generalizzata disposta dal comma 14-ter, con efficacia dal 16 dicembre 2010.

Fra i principi e criteri direttivi previsti dal comma 14 per l'esercizio della delega legislativa, risultavano i seguenti:

«d) identificazione delle indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione;

e) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse».

Il successivo comma 15 prevedeva, invece, un'ulteriore delega al Governo da esercitare con gli stessi decreti legislativi di cui al comma 14 (e, pertanto, sempre entro il 16 dicembre 2009), stabilendo che «I decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970».

Infine, il comma 18 prevedeva che «Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione di cui al comma 19».

In attuazione di tali deleghe, per quanto qui interessa, è stato emanato il solo d.lgs. n. 179/2009, entrato in vigore il 15 dicembre 2009, il quale contiene un solo articolo e due allegati, nei quali vengono individuati attraverso semplici elenchi cronologici, rispettivamente, 2.375 atti legislativi da salvare rispetto alla c.d. «ghigliottina taglia-leggi», e 861 atti legislativi da sottrarre all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d.l. n. 200/2008 (così come convertito in legge n. 9/2009), e dunque all'abrogazione generalizzata.

Il citato decreto legislativo n. 179/2009, quindi, non prevede alcuna distinzione o organizzazione per materie, né per settori omogenei delle disposizioni legislative individuate.

Pertanto, omettendo di organizzare per materie o per settori omogenei le disposizioni anteriori al 1970 «salvate» dall'abrogazione, il Governo ha determinato il venir meno del presupposto fondamentale delle deleghe al «riassetto» contemplate nei commi 15 e 18. Infatti, il comma 15 subordinava la possibilità di procedere al riassetto normativo soltanto a condizione ed in base alla previa individuazione di almeno una materia definita che ne costituisse l'oggetto.

In mancanza di una siffatta specificazione dell'oggetto della delega, sussiste la violazione degli artt. 76 e 77 primo comma Cost. per carenza del potere legislativo delegato.

Inoltre la delega è stata esercitata nonostante l'avvenuta scadenza del termine previsto dall'art. 14, comma 18°, della legge n. 246/2005.

Pertanto si eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 79/2011, per violazione anche degli articoli 76 e 77, 1° comma, Cost., in quanto il potere legislativo del Governo è stato esercitato in assenza di delega legislativa, al di fuori dell'ambito oggettivo da questa individuato e, comunque, sulla base di una norma di delega del tutto priva di oggetto e ormai scaduta e, pertanto, carente anche in relazione alla fissazione di adeguati principi e criteri direttivi per l'esercizio del potere delegato.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, per violazione dell'art. 117, 4° comma, e 118, 1° comma, Cost.

L'art. 2 del Codice del Turismo, premesso (al comma 1) che «L'intervento legislativo dello Stato nella materia del turismo è consentito quando il suo oggetto principale costituisce esercizio di una autonoma competenza legislativa



statale esclusiva o concorrente», al successivo comma 2 prevede che «L'intervento legislativo dello Stato in materia di turismo è, altresì, consentito quando sussistono le seguenti esigenze di carattere unitario:

- a) valorizzazione, sviluppo e competitività, a livello interno ed internazionale, del settore turistico quale fondamentale risorsa del Paese;
- b) riordino e unitarietà dell'offerta turistica italiana».

Tale disposizione individua in astratto alcune «esigenze di carattere unitario» in materia di turismo che rappresenterebbero il fondamento della potestà legislativa statale *in subiecta materia*.

L'art. 2, comma 2, del Codice del Turismo risulta incostituzionale proprio perché realizza una avocazione da parte dello Stato di sole funzioni legislative, del tutto sganciate da quelle amministrative e senza alcun riferimento a queste ultime.

In tal modo, la disposizione citata si pone in contrasto con gli articoli 117, comma 4, e 118, comma 1, Cost., perché attua un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà non rispettosa delle condizioni individuate dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale per un legittimo esercizio di siffatta attrazione al livello centrale di governo.

Non risulta, infatti, ammissibile una avocazione statale se non per specifiche e definite funzioni, pena altrimenti la vanificazione della competenza concorrente o residuale riconosciuta alle Regioni.

Tali condizioni, però, non sussistono nel caso in esame, atteso che la norma impugnata si limita ad individuare obiettivi generali, destinati ad essere perseguiti mediante norme legislative.

In tal modo, quindi, l'art. 2 comma 2 del Codice del Turismo, in buona sostanza, si traduce in una generalizzata ed indefinita avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni.

Di qui i vizi eccezionali, di violazione degli articoli 117, 4° comma, e 118, 1° comma, della Costituzione.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, per violazione dell'art. 117, 4° comma, Cost.

L'art. 8, comma 2, del Codice del Turismo prevede che «Per attività ricettiva si intende l'attività diretta alla produzione di servizi per l'ospitalità esercitata nelle strutture ricettive. Nell'ambito di tale attività rientra altresì, unitamente alla prestazione del servizio ricettivo, la somministrazione di alimenti e bevande alle persone alloggiate, ai loro ospiti ed a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di manifestazioni e convegni organizzati, nonché la fornitura di giornali, riviste, pellicole per uso fotografico e di registrazione audiovisiva o strumenti informatici, cartoline e francobolli alle persone alloggiate, nonché la gestione, ad uso esclusivo di dette persone, attrezzature e strutture a carattere ricreativo, per le quali è fatta salva la vigente disciplina in materia di sicurezza.

Nella licenza di esercizio di attività ricettiva è ricompresa anche la licenza per la somministrazione di alimenti e bevande per le persone non alloggiate nella struttura nonché, nel rispetto dei requisiti previsti dalla normativa vigente, per le attività legate al benessere della persona o all'organizzazione congressuale».

3.1 — La norma citata, sia pure apparentemente definitoria, in realtà apporta modifiche sostanziali all'attuale disciplina, in quanto nella licenza di esercizio dell'attività ricettiva viene ad essere ricompresa anche la licenza per la somministrazione di alimenti e bevande non solo alle persone alloggiate, ma anche a quelle non alloggiate.

Ne consegue un incomprensibile regime giuridico applicabile in maniera differente a seconda che sia svolta la sola attività di somministrazione (la ristorazione senza attività ricettiva resterebbe assoggettata alla disciplina dettata in materia di commercio, e dunque all'obbligo di possedere i requisiti professionali richiesti dalla medesima normativa) oppure sia esercitata anche attività ricettiva (con conseguente esclusione dalla disciplina sul commercio).

In tal modo la disposizione viola le competenze regionali in materia di turismo e di commercio, attribuite alla competenza residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117 quarto comma Cost.

La Corte Costituzionale ha già avuto modo di esprimersi su disposizioni analoghe a quella censurata in questa sede con la sentenza n. 339 del 12 ottobre 2007, che ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale relative ai commi 3 e 4 dell'art. 4, della legge n. 96/2006, relativa alla disciplina delle attività agrituristiche.

La Corte, ricordato che «il comma 3 prevede che «L'attività agricola si considera comunque prevalente quando le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessano un numero non superiore a dieci ospiti», ha affermato che «Tale disposizione, stabilendo una presunzione ai fini del riconoscimento di un'attività come agrituristiche, opera esclusivamente nell'ambito delle materie agricoltura e turismo, cui è riconducibile, in via immediata, la suddetta attività, ledendo, in tal modo, le prerogative legislative delle Regioni alle quali le suddette materie sono attribuite in via residuale, ai sensi dell'art. 117, comma quarto, della Costituzione».

Analogamente, con la stessa pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, al comma 4, in quanto si trattava di norma che «fissa, poi, una serie di criteri che l'impresa agrituristiche deve rispettare nella sommi-



nistrazione di pasti e bevande, tra i quali quello di garantire una quota significativa di prodotti propri, e quello di poter offrire, a determinate condizioni, anche prodotti di Regioni limitrofe.

Anche tale norma va ritenuta lesiva delle prerogative regionali, in quanto diretta a disciplinare esclusivamente aspetti inerenti l'attività agrituristica».

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, nonché dell'art. 21, commi 1, 2 e 3 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, per violazione degli artt. 117, 4° comma, 118 primo comma Cost. anche sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione.

4.1 — Gli articoli 16 e 21 del Codice del Turismo stabiliscono che siano assoggettati a SCIA, così come disciplinata dall'attuale formulazione dell'art. 19 della legge n. 241/1990, l'avvio e l'esercizio delle strutture turistico-ricettive (art. 16, commi 1 e 2) e l'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo (art. 21).

In particolare, il primo comma dell'art. 16 dispone che «L'avvio e l'esercizio delle strutture turistico-ricettive sono soggetti a segnalazione certificata di inizio attività nei limiti e alle condizioni di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Il secondo comma precisa, inoltre, che «L'attività oggetto della segnalazione, di cui al comma 1, può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente».

Analogamente, l'art. 21 del Codice, avente lo scopo di introdurre una semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle agenzie di viaggi e turismo, prevede quanto segue:

«1. L'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo, sono soggette, nel rispetto dei requisiti professionali, di onorabilità e finanziari previsti dalle leggi delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, alla segnalazione certificata di inizio attività nei limiti ed alle condizioni di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

2. L'attività oggetto della segnalazione, di cui al comma 1, può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

3. L'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate a operare, non è soggetta a segnalazione certificata autonoma ma a comunicazione alla provincia ove sono ubicati, nonché alla provincia a cui è stata inviata la segnalazione di inizio attività».

Anche tali disposizioni risultano costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 117, comma 4, Cost., perché con detta disciplina lo Stato ha inteso imporre unilateralmente l'applicazione della SCIA, intervenendo su procedimenti amministrativi relativi ad una materia (il «turismo») di competenza legislativa residuale regionale, così violando quanto disposto dall'art. 117, 4° comma, e dell'art. 118 della Costituzione.

Tale violazione trova conferma nella già citata sentenza n. 339 del 12 ottobre 2007 con cui la Corte Costituzionale ha ritenuto incostituzionale l'art. 6, commi 2 e 3, della legge n. 96/2006, in materia di agriturismo.

In particolare, nella sentenza, premesso che «L'art. 6, ai commi 2 e 3, prevede, rispettivamente, che «La comunicazione di inizio dell'attività consente l'avvio immediato dell'esercizio dell'attività agrituristica. Il comune, compiuti i necessari accertamenti, può, entro sessanta giorni, formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi di adeguamento senza sospensione dell'attività in caso di lievi carenze e irregolarità, ovvero, nel caso di gravi carenze e irregolarità, può disporre l'immediata sospensione dell'attività sino alla loro rimozione da parte dell'interessato, opportunamente verificata, entro il termine stabilito dal comune stesso», e che «Il titolare dell'attività agrituristica è tenuto, entro quindici giorni, a comunicare al comune qualsiasi variazione delle attività in precedenza autorizzate, confermando», sotto la propria responsabilità, «la sussistenza dei requisiti e degli adempimenti di legge», si afferma che «Le norme impugnate, nel disciplinare il procedimento amministrativo che consente l'avvio dell'esercizio di un agriturismo, nonché le comunicazioni delle eventuali variazioni dell'attività autorizzata, attengono unicamente ad aspetti relativi alla attività agrituristica che, in quanto tali, sono sottratti alla competenza legislativa dello Stato».

Analogamente, la stessa pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1 della legge n. 96/2006.

Tale disposizione prevedeva che «L'attività agrituristica può essere svolta tutto l'anno oppure, previa comunicazione al comune, secondo periodi stabiliti dall'imprenditore agricolo. Tuttavia, ove se ne ravvisi la necessità per esigenze di conduzione dell'azienda agricola, è possibile, senza obbligo di ulteriori comunicazioni al comune, sospendere la ricezione degli ospiti per brevi periodi»; il successivo comma 2, prevedeva, poi, che «Entro il 31 ottobre di ciascun anno, secondo la procedura indicata dalla regione, i soggetti che esercitano l'attività agrituristica presentano una dichiarazione contenente l'indicazione delle tariffe massime riferite a periodi di alta e di bassa stagione, che si impegnano a praticare per l'anno seguente».



Ebbene, la Corte ha riconosciuto che «Le comunicazioni prescritte dalla disposizione impugnata sono strettamente ed esclusivamente collegate con l'attività agrituristica, di talché risultano estranee ad ambiti di competenza legislativa statale e, quindi, la norma che prevede tali comunicazioni deve ritenersi lesiva delle prerogative regionali».

4.2 — Ancora, nella già citata sentenza n. 76 del 20 marzo 2009, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 194, della legge n. 244/2007 rilevando:

«Con specifico riguardo al settore turistico, questa Corte ha già affermato che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Siffatte esigenze giustificano anche l'intervento del legislatore statale attuato con l'art. 2, comma 194, della legge n. 244 del 2007. Per realizzare, infatti, economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore, appare necessaria la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate.

Tuttavia, considerato che una tale disciplina regolamentare è destinata ad incidere in maniera significativa sulle competenze delle Regioni in materia di turismo (in particolare introducendo procedure e termini che dovranno essere osservati anche dalle strutture amministrative regionali), la norma impugnata deve prevedere l'incisivo strumento di leale collaborazione con le Regioni rappresentato dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La disposizione censurata, quindi, laddove stabilisce che i regolamenti siano emanati "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", prevede una modalità di collaborazione delle Regioni inidonea ad assicurare a queste ultime il ruolo che loro compete.

L'art. 2, comma 194, della legge n. 244 del 2007 è, dunque, illegittimo nella parte in cui stabilisce che i regolamenti da esso previsti siano adottati "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", invece che "d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Anche nel caso in esame non è prevista alcuna intesa con le Regioni, neppure in sede di Conferenza Unificata. (3)

Di qui i vizi denunciati, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

4.3 — Del resto, la disciplina in questione non può essere ricondotta alla materia (di competenza esclusiva statale) della «tutela della concorrenza» di cui alla lettera e) dell'art. 117 Cost.

Quest'ultima, infatti, comprende le misure legislative di tutela in senso proprio che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e quelle di promozione che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura eliminando barriere all'entrata (Corte costituzionale, sentenze n. 63 del 14 marzo 2008 e n. 430 del 14 dicembre 2007).

Con la SCIA, la P.A. abilita il privato a realizzare una determinata attività (avvio ed esercizio delle attività turistico-ricettive; apertura, trasferimento e modifiche delle agenzie di viaggi e turismo); viene quindi in questione il rapporto tra l'Amministrazione ed il privato e non invece la concorrenza tra gli imprenditori che hanno diritto alla parità di trattamento e ad agire in un mercato libero senza barriere.

Ne consegue che ciò che assume rilievo in questa materia è la relazione che si instaura tra il privato che decide di realizzare un intervento e l'amministrazione che deve verificare se esso sia conforme o meno alla disciplina vigente. Le disposizioni censurate, dunque, non sono dirette ad incrementare la concorrenza esistente nel settore turistico, ma al contrario hanno «mere» finalità semplificatorie sotto il profilo squisitamente amministrativo.

Altresì non pertinente sarebbe il riferimento alla lettera m) dell'art. 117 Cost., perché detto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (Corte costituzionale, sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005; n. 423 del 2004).

Anche perché, diversamente opinando, si finirebbe con il configurare un generale un generalissimo titolo di intervento della legislazione statale su tutta l'attività amministrativa regionale e locale.

Nel caso in esame non è predeterminato tale livello ed il momento in cui l'attività può essere iniziata non costituisce una prestazione concernente un diritto.

(3) tant'è vero che nella seduta del 18 novembre 2010 la Conferenza Unificata aveva «rilevato profili di illegittimità costituzionale per eccesso di delega e per violazione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e regioni e hanno sottolineato la necessità di stabilire immediatamente un calendario di incontri al fine di pervenire ad una disciplina condivisa nel merito e nel metodo»



Escludendo i due titoli di competenza statale, la disciplina in esame ricade nella sola materia del «turismo», o al più in quella del «commercio», entrambe comunque rimesse dall'art. 117, 4° comma, Cost. alla potestà legislativa residuale regionale.

La nuova Scia travolge pertanto tutte le norme regionali in materia, con ciò violando l'art. 117, comma 4°, Cost.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, per violazione degli artt. 117, 4° comma, e 118, 1° comma, Cost. anche sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione.

L'art. 20 del Codice del Turismo, al comma 2 prevede che «L'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare non richiede la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio».

Anche con riferimento a questa disposizione, devono richiamarsi le argomentazioni già svolte al precedente punto 4 in relazione agli articoli 16 e 21 del Codice del Turismo.

Anche in questo caso, infatti, siamo di fronte ad una disposizione volta unicamente a disciplinare, in un'ottica (forse) di semplificazione, i procedimenti amministrativi relativi all'apertura di filiali, succursali e punti vendita di agenzie già operanti, senza che tale disciplina sia necessitata dall'esercizio di una competenza esclusiva statale.

L'art. 20, comma 2 del Codice del Turismo risulta, pertanto, costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 117, 4° comma, e 118, 1° comma, Cost., violando le attribuzioni regionali in materia di turismo e di commercio sopra esposte, ed alle quali per brevità si rimanda.

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, primo e secondo comma, dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, per violazione degli artt. 117, 4° comma, e 118, 1° comma, Cost. anche sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione.

L'art. 23 del Codice del Turismo prevede quanto segue:

«1. Si definiscono sistemi turistici locali i contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate.

2. Gli enti locali o soggetti privati, singoli o associati, promuovono i sistemi turistici locali attraverso forme di concertazione con gli enti funzionali, con le associazioni di categoria che concorrono alla formazione dell'offerta turistica, nonché con i soggetti pubblici e privati interessati.

3. Nell'ambito delle proprie funzioni di programmazione e per favorire l'integrazione tra politiche del turismo e politiche di governo del territorio e di sviluppo economico, le regioni provvedono, ai sensi del capo V del titolo II della parte I del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e del titolo II, capo III, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, a riconoscere i sistemi turistici locali di cui al presente articolo».

Si tratta di una previsione del tutto sprovvista di qualsiasi titolo idoneo a fondare la potestà legislativa statale.

In particolare, anche l'art. 23 è una disposizione di dettaglio, dettata dallo Stato in una materia — il «turismo» — rimessa dalla Costituzione alla competenza legislativa piena delle Regioni, e già per questo la stessa norma deve ritenersi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Inoltre, neppure con riferimento all'argomento «sistemi turistici locali» sussistono le condizioni individuate dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale per ritenere legittima la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato.

In primo luogo, infatti, la chiamata in sussidiarietà, per essere ritenuta legittima e legittimata alla stregua del primo comma dell'art. 118 della Costituzione, deve riguardare funzioni amministrative. In particolare, la chiamata in sussidiarietà attiene, in prima battuta, all'attrazione a livello statale di funzioni e competenze amministrative, riguardando le competenze legislative soltanto se e limitatamente alla necessaria per disciplinare le prime.

L'art. 23 del Codice del Turismo, invece, reca proprio prescrizioni «generali», destinate ad essere poi attuate — in base al dato letterale del testo — dalle Regioni e dagli Enti Locali, così dimostrando l'insussistenza della necessità di avocare allo Stato le funzioni amministrative in materia e, tanto meno, le competenze legislative.

In secondo luogo, si ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimità costituzionale della chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato di funzioni e competenze regionali in materia di turismo a condizione che esistano esigenze unitarie connesse alla promozione del sistema turistico nazionale, soprattutto nei rapporti con l'estero (cioè connesse ad un «settore», per il quale il livello regionale deve ritenersi necessariamente inadeguato).



L'art. 23 del Codice del Turismo, invece, riguarda testualmente i «sistemi turistici locali», ovvero una tipologia di azioni per la quale il livello regionale non può certo essere considerato inadeguato.

La previsione è incostituzionale anche perché in sostanza le Regioni si limiterebbero a riconoscere «strutture» (appunto, i sistemi turistici locali) definiti dalla legge statale, senza che alcun margine di individuazione ulteriore residui per le Regioni medesime. Il tutto, però, in una materia che è rimessa alla competenza piena regionale, anche per quanto riguarda i rapporti con (e *tra*) gli Enti Locali.

Per tali motivi, l'art. 23 del Codice del Turismo viola l'art. 117, quarto comma, e l'art. 118, comma primo, della Costituzione.

7) Illegittimità costituzionale dell'art. 24 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, per violazione degli artt. 117, 3° e 4° comma, e 118, 1° comma, Cost. anche sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione.

L'art. 24, dispone che «Nel rispetto dell'art. 9 della Costituzione e del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, promuove la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica».

Si tratta di una previsione che si pone all'incrocio di due materie: da un lato, il turismo, rimesso alla potestà residuale regionale; e dall'altro, la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», rimessa, invece, alla competenza concorrente statale.

In proposito, si osserva in primo luogo che tale attività promozionale ben può essere svolta a livello regionale, non sussistendo, almeno in astratto, alcun valido giustificativo alla sua attrazione, in via di chiamata in sussidiarietà, alla competenza statale. Per tale motivo, quindi, la norma censurata viola il principio di sussidiarietà, atteso che ciascuna Regione è perfettamente idonea a promuovere le iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente nel proprio territorio.

In secondo luogo, anche a voler ritenere rispettato il principio di sussidiarietà, l'art. 24 del Codice del Turismo non ha comunque rispettato i requisiti procedurali previsti dalla giurisprudenza costituzionale per la legittimità della chiamata in sussidiarietà.

Infatti, la norma censurata non prevede che l'attività promozionale (qui assegnata allo Stato) sia esercitata previa una necessaria intesa in sede di Conferenza Unificata, qualora gli interventi si pongano su un livello «sovraregionale», o direttamente con la Regione interessata nel caso di interventi limitati al territorio di una singola Regione.

Peraltro, nella sentenza n. 94 dell'aprile 2008 questa Ecc.ma Corte costituzionale ha sottolineato proprio il necessario coinvolgimento regionale anche nelle procedure di adozione delle misure di sostegno al settore turistico.

In conclusione, l'art. 24 del Codice del Turismo involge senz'altro profili attinenti alle materie del turismo e della valorizzazione dei beni culturali di competenza regionale, senza però, prevedere la necessaria intesa con le Regioni, ponendosi così in aperta violazione con gli articoli 117, commi 3 e 4, e 118, comma 1, della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione.

P.Q.M.

Si confida che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 del decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, dell'art. 2, comma 2, dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, dell'art. 8, comma 2 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, dell'art. 16, commi 1 e 2 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, dell'art. 20, comma 2 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, dell'art. 21, commi 1, 2 e 3 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, dell'art. 23, primo e secondo comma dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, e dell'art. 24 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011, per violazione degli artt. 76, 77 primo comma, 117 terzo e quarto comma, 118, primo comma della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

Firenze - Roma, addì 29 luglio 2011

L'avvocato: BORA



n. 76

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 agosto 2011
(della Regione Puglia)*

Turismo - Delegazione legislativa - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Riferimento alle disposizioni di delega contenute nell'art. 14, commi 14, 15 e 18, della legge n. 246 del 2005 c.d. "delega salva leggi" - Lamentato esercizio del potere legislativo del Governo in assenza di delega legislativa o al di fuori dell'ambito oggettivo da questa individuato e, comunque, sulla base di una norma di delega del tutto priva della delimitazione dell'oggetto e carente anche in relazione alla fissazione di adeguati principi e criteri direttivi per l'esercizio del potere delegato - Lamentata lesione indiretta delle attribuzioni della Regione in un ambito di sua piena competenza - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza regionale legislativa e amministrativa nella materia residuale del turismo, violazione delle regole costituzionali per l'esercizio del potere delegato - In subordine, richiesta alla Corte di sollevare davanti a sé la questione di legittimità costituzionale del comma 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, comma quarto, e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, commi 14, 15 e 18.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Individuazione in astratto di esigenze di carattere unitario in materia di turismo (valorizzazione, sviluppo e competitività a livello interno ed internazionale, nonché riordino e unitarietà dell'offerta) che rappresenterebbero il fondamento della potestà legislativa statale - Lamentata generalizzata ed indefinita avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni, senza alcun riferimento a specifiche e definite funzioni amministrative - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione del principio di sussidiarietà.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

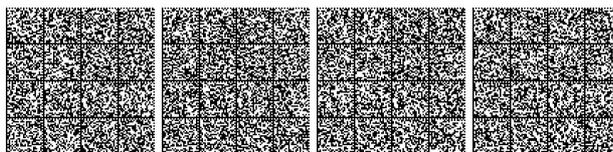
Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Definizione di attività ricettiva - Fornitura di generi di varia natura e somministrazione di alimenti e bevande, quali attività accessorie ricomprese nella licenza di esercizio di attività ricettiva - Inerenza alla materia residuale del commercio - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del commercio e del turismo.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Avvio ed esercizio delle strutture turistico-ricettive, nonché apertura, trasferimento e modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo - Sottoposizione a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, artt. 16, commi 1 e 2, e 21, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.
- **Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Agenzie di viaggi e turismo - Previsione che l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare non richieda la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio.**

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 20, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.



Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - “Sistemi turistici locali” - Definizione, promozione, riconoscimento - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Lamentata generalizzata ed indefinita avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni, senza alcun riferimento a specifiche e definite funzioni amministrative, e in carenza di esigenze unitarie connesse alla promozione del sistema turistico nazionale nei rapporti con l'estero - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 23, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Attribuzione alla competenza statale della attività di promozione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico, artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano - Lamentata insussistenza delle condizioni per l'attrazione in sussidiarietà alla competenza statale, mancata previsione della necessaria intesa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo e nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali, violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 24.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Nicola Vendola, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1717 del 29 luglio 2011, rappresentato e difeso dagli avv. ti prof. Nicola Colaianni e prof. Marcello Cecchetti ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Antonio Mordini n. 14 (e-mail: marcello.cecchetti@gmail.com; pecmarcellocecchetti@pec.ordineavvocati-firenze.it), come da mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/1221 CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungoterminale, contratti di rivendita e di scambio), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 6 giugno 2011, n. 129 S.O., limitatamente all'art. 1, comma 1, del suddetto decreto legislativo, nonché all'art. 2, comma 2, all'art. 8, comma 2, all'art. 16, commi 1 e 2, all'art. 21, commi 1, 2 e 3, all'art. 20, comma 2, all'art. 23, comma 1, e all'art. 24 dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo), per violazione degli articoli 76, 77, primo comma, 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, della Costituzione.

1. — Con l'art. 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 è stato approvato il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo. Il decreto, all'art. 2, contiene invece la disciplina di alcune tipologie di contratti in attuazione della direttiva 2008/122/CE, modificando e integrando il d.lgs. n. 206 del 2005; per questa parte — che rimarrà del tutto estranea al presente ricorso — il d.lgs. trova il proprio fondamento nella delega legislativa contenuta negli artt. 1 e 2 e nell'allegato B della legge n. 96 del 2010 (Legge comunitaria 2009).

Diversamente, per la parte relativa all'approvazione del menzionato Codice (art. 1 e Allegato 1), il decreto in questione, secondo quanto risulta dalle premesse, assume di trovare fondamento nelle deleghe legislative di cui all'art. 14, commi 14, 15 e 18, della legge n. 246 del 2005, ossia nel complesso meccanismo semplificatorio introdotto per l'apporto da queste disposizioni e più comunemente conosciuto come “sistema taglia-leggi”.

Quanto all'*iter* procedimentale, lo schema di decreto ha ottenuto l'approvazione preliminare nella seduta del Consiglio dei ministri del 19 ottobre 2010; successivamente, è stato trasmesso alla Presidenza del Senato per i prescritti pareri delle commissioni parlamentari competenti in data 21 gennaio 2011 (*cf.*: Atto del Governo n. 327), accompagnato dal parere della Conferenza unificata espresso in data 18 novembre 2010 (parere positivo per la parte attuativa della delega di cui alla legge comunitaria n. 96 del 2010 e, viceversa, negativo per la parte relativa al Codice del turismo), nonché dal parere del Consiglio di Stato n. 307/2011 espresso dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi nell'adunanza del 13 gennaio 2011 (parere favorevole con condizioni e Osservazioni).



Il decreto è stato approvato in via definitiva nella seduta del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2011, emanato dal Presidente della Repubblica il 23 maggio successivo e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 6 giugno 2011, n. 129 S.O.

2. — La Regione Puglia, con la deliberazione della Giunta regionale indicata in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Corte l'art. 1, comma 1, del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), con il quale è stato approvato il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo di cui all'Allegato 1, nonché alcune specifiche disposizioni contenute nel medesimo Allegato 1 e, in specie, gli articoli 2, comma 2; 8, comma 2; 16, commi 1 e 2; 21, commi 1, 2 e 3; 20, comma 2; 23, comma 1; e 24.

Ciò in quanto l'intero Allegato 1 e, in particolare, gli articoli specificamente indicati, risultano costituzionalmente illegittimi e in ogni caso lesivi dell'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce alla Regione Puglia, in riferimento alle seguenti disposizioni costituzionali:

artt. 76; 77, primo comma; 117, terzo e quarto comma; 118, primo comma, Cost.

L'illegittimità costituzionale che si denuncia con il presente ricorso si fonda sulle seguenti ragioni di

DIRITTO

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, il quale approva l'intero "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo" di cui all'Allegato 1, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma Cost., in relazione alla lesione delle attribuzioni spettanti alle Regioni in base agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto il potere legislativo del Governo è stato esercitato in assenza di delega legislativa o al di fuori dell'ambito oggettivo da questa individuato e, comunque, sulla base di una norma di delega del tutto priva della delimitazione dell'oggetto e carente anche in relazione alla fissazione di adeguati principi e criteri direttivi per l'esercizio del potere delegato.

3.1. — Come accennato in premessa, per la parte concernente l'approvazione del Codice di cui all'Allegato 1, il decreto che qui si impugna fa esplicito riferimento alle disposizioni di delega contenute nell'art. 14, commi 14, 15 e 18, della legge n. 246 del 2005.

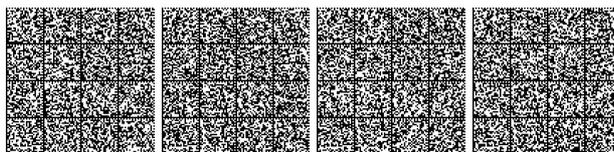
Al riguardo, occorre subito sgombrare il campo da un primo possibile equivoco.

Considerata la pacifica scadenza del termine delle due deleghe legislative contenute nei citati commi 14 e 15 avvenuta in data 16 dicembre 2009 (e comunque non oltre il 16 marzo 2010, in forza della previsione contenuta nell'ultimo periodo del comma 22 del medesimo art. 14 della legge n. 246 del 2005) — a prescindere dal fatto che la delega del comma 14 abilitava il Governo alla sola emanazione di decreti meramente ricognitivi delle disposizioni legislative anteriori al 1970 da mantenere in vigore, sottraendole agli effetti abrogativi della c.d. "clausola ghigliottina", così come già riconosciuto da questa Corte nella sent. n. 346 del 2010, al par. 4.5 del Considerato in diritto — l'unica delega legislativa astrattamente in grado di fondare il potere del Governo di approvare il Codice in questione è quella contenuta nel comma 18 per la parte relativa all'emanazione di «disposizioni di riassetto».

Tale previsione, frutto della novella di cui all'art. 13 della legge n. 15 del 2009, stabilisce che «entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione di cui al comma 19».

Orbene, la semplice lettura del testo della disposizione in esame rende assai difficile anche solo ipotizzare che in essa si potesse rinvenire una delega legislativa al "riassetto" dell'intera legislazione statale avente ad oggetto l'«ordinamento» e il «mercato del turismo». Dunque, l'unica norma di delega astrattamente utilizzabile — e di fatto dichiaratamente utilizzata nel caso di specie — non abilitava affatto il Governo ad adottare il Codice impugnato (come, del resto, era stato espressamente contestato dalla Conferenza Unificata a sostegno del parere negativo del 18 novembre 2010 citato in premessa). Ne consegue la palese violazione dell'esplicito disposto dell'art. 77, primo comma, Cost., ai sensi del quale «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria».

3.2. — Né a diversa conclusione si potrebbe giungere anche volendo accogliere l'interpretazione sistematica dei commi 12, 14, 15, 18 e 18-bis dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 prospettata dal Consiglio di Stato nel parere n. 802/2010 reso dalle Sezioni riunite Prima e Normativa nell'adunanza del 13 gennaio 2010. Ad avviso del Supremo



organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo, infatti, la delega al “riassetto” di cui al comma 18 dovrebbe essere considerata come delega autonoma rispetto alla delega integrativa-correctiva ivi prevista e varrebbe sostanzialmente come “proroga” per un ulteriore biennio della delega al “riassetto” già prevista nel comma 15 e scaduta il 16 dicembre 2009. Di qui la lapidaria conclusione secondo la quale «quanto (.) all’oggetto della delega esso è e rimane quello previsto dall’art. 14, comma 15, della legge n. 246 del 2005, e cioè il riassetto della materia oggetto dei decreti legislativi di cui al comma 14. Si evidenzia, in questa prospettiva, il legame che unisce la fase di riassetto, da compiersi ai sensi del nuovo comma 18, con la fase, in precedenza svolta, di identificazione della disciplina da mantenere in vigore. L’opera di riassetto può, infatti, essere realizzata per la prima volta nel biennio di cui all’art. 14, comma 18, ma è comunque sequenzialmente collegata con l’attività svolta nelle fasi precedenti» (cfr. par. 8 del Considerato, pag. 18).

Una simile interpretazione può certamente condividersi sul piano dell’astratta ricostruzione del quadro normativo. Essa, tuttavia, non riesce affatto a far ritenere il Codice del turismo esente da vizi di costituzionalità inerenti il suo procedimento di formazione. Ciò per le seguenti ragioni. Il comma 14, come accennato, prevedeva la c.d. “delega salva-leggi” (scaduta il 16 dicembre 2009) per l’individuazione delle disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970 da sottrarre alla abrogazione generalizzata della clausola “ghigliottina” prevista dal comma 14-ter e, tra i principi e criteri direttivi, per quanto rileva in questa sede, contemplava, alla lett. e), quello relativo alla «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse».

Il successivo comma 15, per parte sua, prevedeva, invece, una ulteriore delega al Governo da esercitare con gli stessi decreti legislativi di cui al comma 14 (dunque, sempre entro il 16 dicembre 2009), stabilendo che «i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970».

Il tenore delle disposizioni appena riportate rende palese che la delega di cui al comma 15, considerata isolatamente, non era caratterizzata da un “oggetto definito”. Ciò, tuttavia, avrebbe potuto non implicare necessariamente la sua incostituzionalità, dal momento che tale “oggetto” era suscettibile di risultare “definito” mediante la adozione dei decreti di cui al precedente comma 14, ove essi avessero provveduto ad organizzare le disposizioni da mantenere in vigore «per settori omogenei o per materie», ai sensi del rinvio ai medesimi operato dal comma 15. Si trattava dunque di una delega con oggetto indefinito, ma “definibile” attraverso successivi atti normativi.

In base a tali previsioni, in sintesi, sarebbe stato ben possibile che il Governo, mediante l’«organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse», da effettuare nell’esercizio della c.d. “delega salva-leggi” del comma 14, rendesse concretamente predeterminati una pluralità di “oggetti definiti” ai sensi dell’art. 76 cost. sui quali esercitare la delega al “riassetto” del comma 15 o, scaduta quest’ultima, la delega al “riassetto” del comma 18 come prospettato dal Consiglio di Stato.

Tuttavia, anche ad ammettere che una simile soluzione ermeneutica potesse considerarsi conforme al modello costituzionale della delega legislativa, il dato dirimente è che nulla di tutto ciò si è verificato.

In attuazione delle deleghe di cui ai commi 14 e 15 — fatta eccezione per il Codice dell’ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010) che qui non rileva — è stato emanato il solo d.lgs. n. 179 del 2009, entrato in vigore il 15 dicembre 2009.

Tale decreto, come è noto, contiene un solo articolo e due allegati, nei quali vengono individuati attraverso semplici elenchi cronologici, rispettivamente, 2.375 atti legislativi da salvare rispetto alla c.d. “ghigliottina taglia-leggi” e 861 atti legislativi da sottrarre all’effetto abrogativo di cui all’art. 2 del d.l. n. 200 del 2008 (così come convertito in legge dalla legge n. 9 del 2009) e, di conseguenza, anche alla stessa abrogazione generalizzata. Il decreto n. 179, dunque, si pone in palese contrasto con il menzionato principio e criterio direttivo della delega di cui alla lett. e) del comma 14, giacché non contempla alcuna distinzione o organizzazione per “materie” o per “settori omogenei” delle disposizioni legislative individuate, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse. A prescindere dalla verosimile illegittimità costituzionale, sotto tale profilo, del decreto appena richiamato, ciò che più conta è il fatto che, omettendo di organizzare per materie o per settori omogenei le disposizioni anteriori al 1970 “salvate” dall’abrogazione generalizzata, il Governo ha determinato il venir meno del presupposto fondamentale delle deleghe al “riassetto” contemplate nei commi 15 e 18. Infatti, come testualmente conferma il disposto del comma 15, il riassetto normativo sarebbe stato giuridicamente possibile solo sulla base della previa individuazione almeno di “materie” definite che ne potessero costituire con sufficiente precisione l’oggetto. Se tale individuazione — come è innegabile — non è stata effettuata direttamente dal legislatore delegante e, nel caso di specie, non risulta neppure dall’unico decreto delegato emanato in attuazione del comma 14, la conseguenza è una sola e palesemente incostituzionale: ammettere all’interno del comma 18 la perdurante esistenza di una delega al Governo per l’emanazione di decreti legislativi «di riassetto» nei due anni dall’entrata



in vigore del d.lgs. n. 179 del 2009, oltretutto se si ritenga che tale “riassetto” debba coinvolgere anche le disposizioni legislative successive al 1970, significherebbe riconoscere in capo all’Esecutivo una delega a “riformare” (innovando) l’intero ordinamento legislativo dello Stato senza alcun limite che valga a “definire” — come richiede l’art. 76 Cost. — l’ambito oggettivo dell’intervento.

Di fronte ad una simile conseguenza, il canone dell’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione contenuta nell’art. 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005 offre due soluzioni — non necessariamente alternative tra loro — in grado di evitare l’illegittimità della delega:

a) la prima soluzione, come si è accennato, è quella di ritenere che tale delega richiedesse, come suo presupposto imprescindibile e per espresso disposto del legislatore delegante, la previa organizzazione delle disposizioni legislative anteriori al 1970 per materie o settori omogenei, in conformità con quanto previsto dai principi e criteri direttivi del comma 14; il che avrebbe consentito di disporre di un “oggetto definito” cui riferire l’intervento di riassetto da parte del Governo, così come imposto dal precetto dell’art. 76 Cost.;

b) la seconda soluzione è quella di ritenere che tanto il riassetto di cui al comma 15 (inserito nell’ambito degli stessi decreti legislativi “salva-leggi”) quanto, a maggior ragione, quello sostanzialmente analogo di cui al comma 18 dovessero essere intesi come limitati, nel loro ambito oggettivo di intervento, alle sole disposizioni legislative anteriori al 1970 e fatte salve con il d.lgs. n. 179 del 2009, potendo prendere in considerazione le disposizioni pubblicate in data successiva al 1° gennaio 1970 solo «al fine di armonizzare» le prime con queste ultime.

Entrambe le soluzioni interpretative, però, pur provando in qualche modo a fare salva la conformità a Costituzione delle norme di delega, conducono alla palese illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 79 del 2011, nella parte in cui approva il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, cost. Nella prima ipotesi, perché il Governo ha agito in assoluta carenza di potere, non sussistendo né i presupposti generali della delega al “riassetto”, consistenti nella individuazione di materie o settori normativi omogenei previamente “definiti”, né, tanto meno, una qualche sia pur minima traccia nella legislazione statale vigente al momento dell’emanazione del decreto n. 79 del 2011 che consentisse di fondare un potere legislativo delegato avente ad oggetto il “riassetto” dell’«ordinamento» e del «mercato del turismo»; nella seconda ipotesi, perché il Governo ha ecceduto i limiti della delega per la parte in cui ha provveduto al riassetto dell’intera disciplina legislativa statale esistente e asseritamente ascrivibile al “turismo”, senza limitarsi alle sole disposizioni anteriori al 1970 e mantenute in vigore mediante il d.lgs. n. 179 del 2009. 3.3. — Qualora non dovessero ritenersi condivisibili le interpretazioni adeguate della disposizione di delega contenuta nel comma 18 dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005 che si sono appena indicate, sarebbe questa stessa disposizione a risultare costituzionalmente illegittima per contrasto con l’art. 76 Cost.; con conseguente illegittimità derivata del decreto n. 79 del 2011 sempre nella parte in cui, all’art. 1, comma 1, approva il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo di cui all’Allegato 1.

Sarebbe inevitabile, infatti, la constatazione che la delega al “riassetto” di cui al comma 18 è costruita in termini palesemente difformi rispetto al modello costituzionale dell’art. 76, mancando essa di qualunque delimitazione di oggetti. D’altra parte, l’esigenza che il potere legislativo delegato al Governo risulti affidato «soltanto (...) per oggetti definiti» non potrebbe certo ritenersi soddisfatta ritenendo che il comma 18 conferisca all’Esecutivo la potestà di provvedere al “riassetto” di tutta la legislazione statale vigente, distinguendola in base al solo “criterio soggettivo” della struttura amministrativa che venga considerata “competente” in relazione a determinate fonti legislative. Si tratterebbe, in realtà, come dimostra per l’appunto la vicenda che oggi si sottopone all’esame di questa Corte, di una sorta di “abilitazione take away”, rivolta a ciascuna delle strutture delle Amministrazioni dello Stato, a scegliersi liberamente, di volta in volta, i materiali legislativi da “riassetto” e a confezionarsi a piacimento la riforma — più o meno organica — della “propria” legislazione.

Né a soccorrere l’interprete nella individuazione degli «oggetti definiti» della delega al “riassetto” di cui al comma 18 potrebbero invocarsi i principi e criteri direttivi della delega cui la disposizione fa riferimento richiamando, per il tramite del rinvio al comma 15, i principi e criteri dell’art. 20 della legge n. 59 del 1997.

Come è stato correttamente affermato in dottrina, infatti, il generico richiamo a tali principi risulta «decisamente fuori luogo e inadatto a indirizzare l’azione del Governo, non foss’altro per il fatto che buona parte di essi tradiscono la loro matrice di origine di guide-lines della semplificazione amministrativa e, ad ogni modo, non risultano adeguati ad un’azione di riordino “senza materia”, in quanto riferita a leggi operanti in ambiti assolutamente disparati e indeterminabili a priori» (così P. Carnevale, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in M. Ruotolo (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, 73).

Altra dottrina, nella medesima logica, ha osservato come il richiamato art. 20 della legge n. 59 del 1997 non detti «affatto criteri specifici per una determinata materia ma, al più, orientamenti di carattere generale, per così dire, “buoni per tutti gli usi”, ed in effetti in alcuni casi utilizzabili per l’adozione sia di decreti legislativi sia di regolamenti di



delegificazione (comma 4), a dimostrazione della loro inidoneità a porsi quali punti di riferimento esclusivi» per l'adozione di un determinato decreto di "riassetto"; l'art. 20 della legge n. 59, d'altronde, «appare chiaro nel presupporre che il riassetto debba essere autorizzato da una legge (in quel caso, la legge di semplificazione annuale) recante, ai sensi dell'art. 76 Cost., "gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento" (comma 1) e principi e criteri specifici per le singole materie (comma 3) dei quali costituiscono un'integrazione quelli, di carattere generale, espressamente individuati nei commi 3 e 4» (così G. Tarli Barbieri, Quando la semplificazione normativa è politicamente "sensibile": lo "strano caso" dell'abrogazione del d.lgs. 43/1948, in Studi in onore di Franco Modugno, IV, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, 3538).

3.4. — Per le ragioni appena esposte — qualora questa Corte non ritenesse di accogliere le prospettazioni contenute nei parr. 3.1 e 3.2 del presente ricorso, dichiarando direttamente l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011 (recante l'approvazione dell'intero Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo di cui all'Allegato 1) a prescindere dalla eventuale illegittimità della norma di delega contenuta nel comma 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 — la Regione Puglia chiede a questo Ecc.mo Collegio di sollevare davanti a se stesso, quale giudice *a quo*, la questione di legittimità costituzionale del menzionato comma 18 per violazione dell'art. 76 cost. e, conseguentemente all'accoglimento di tale questione, di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011 per incostituzionalità derivata dalla illegittimità della norma di delega.

È del tutto evidente, nell'ipotesi di specie, che la questione di cui si chiede l'autorimessione davanti a questa Corte si configuri come senz'altro rilevante ai fini della definizione del presente giudizio e, altresì, fondata per le ragioni indicate.

3.5. — Un ultimo profilo del presente motivo di ricorso merita un chiarimento.

Come è reso palese dalla rubrica del motivo, le questioni che la Regione Puglia solleva per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, cost. sono espressamente costruite «in relazione alla lesione delle attribuzioni spettanti alle Regioni in base agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.». Si tratta di una precisazione non meramente formale; essa, infatti, vale ad evidenziare la piena legittimazione della Regione ricorrente a dedurre nel presente giudizio la violazione di parametri costituzionali estranei al riparto di competenze tra Stato e Regioni, in ragione del fatto che la suddetta violazione "ridonda" senz'altro, nel caso di specie, in una lesione indiretta delle sfere di autonomia regionale che la Costituzione riconosce all'art. 117, quarto comma, e all'art. 118, primo comma.

È dato innegabile che il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo — a prescindere dai possibili specifici titoli di legittimazione delle competenze dello Stato su cui ci soffermerà nei paragrafi che seguono — sia dichiaratamente destinato ad "incidere" su un ambito di sicura competenza legislativa regionale (la materia del "turismo", come noto ricondotta dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte all'art. 117, quarto comma, Cost.) e sia volto a "vincolare" e "conformare" non soltanto l'esercizio di tale competenza ma anche l'esercizio di rilevanti e numerose funzioni amministrative spettanti alle Regioni in base all'art. 118, primo comma, Cost.

Non può sussistere alcun dubbio, pertanto, sul fatto che la Regione subisca una "lesione indiretta" delle proprie attribuzioni costituzionali se tali attribuzioni vengono incise, compresse o, comunque, vincolate da un atto legislativo dello Stato che non risulti pienamente conforme a Costituzione, in special modo, come si denuncia nel presente giudizio, sotto il profilo della carenza assoluta di potere in capo all'organo che lo ha emanato o sotto il profilo della illegittimità costituzionale della delega su cui tale atto ha preteso di trovare fondamento.

4. — Considerazioni preliminari sulla materia "turismo".

Nella denegata ipotesi in cui questa Ecc.ma Corte non ritenesse di accogliere le censure appena esposte, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto impugnato e dell'intero Allegato 1 recante il "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo", la Regione Puglia solleva, in via subordinata, alcune questioni di legittimità costituzionale in relazione a singole disposizioni del Codice, in quanto invasive delle competenze legislative o amministrative costituzionalmente attribuite alla Regione.

La ricorrente, tuttavia, ritiene opportuno far precedere l'illustrazione di tali questioni di legittimità costituzionale da alcune considerazioni preliminari concernenti gli ambiti materiali interessati dalle norme contenute nel Codice, ed in particolare da quelle che in questa sede si contestano.

Al riguardo, occorre premettere, in linea generale, che la materia "turismo", già espressamente contemplata nell'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni contenuto nella versione originaria dell'art. 117 Cost., è oggi ricompresa, per unanime riconoscimento dottrinale e per uniforme indirizzo della giurisprudenza costituzionale, nell'ambito della potestà legislativa regionale residuale individuata dall'art. 117, quarto comma, cost. (cfr. ad es., le sentt. nn. 197 del 2003, par. 4 del Considerato in diritto; 214 del 2006, par. 8 del Considerato in



diritto; 88 del 200V, par. 4° del Considerato in diritto; 339 del 2007, par. 3 del Considerato in diritto; 94 del 2008, par. 5 del Considerato in diritto; 76 del 2009, par. 2 del Considerato in diritto; 16 del 2010, par. 6 del Considerato in diritto).

Tale rilievo consente di affermare, senza dubbio alcuno, che le competenze normative regionali nella materia *de qua* debbono ritenersi ampliate rispetto al sistema di riparto che caratterizzava il sistema costituzionale fino alla riforma del 2001, non essendo più vincolate al rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dal legislatore statale, come invece accadeva durante la vigenza del testo originario dell'art. 117 Cost.

La Regione ricorrente non ritiene, tuttavia, che ciò escluda che lo Stato disponga di titoli di legittimazione del proprio intervento, anche nell'ambito della materia "turismo" o in materie ad essa contigue.

In particolare, questi titoli possono essere individuati nei seguenti.

A) In alcune delle c.d. "materie trasversali" contemplate dall'art. 117, secondo comma, Cost., come ad esempio la "tutela della concorrenza", il "coordinamento statistico e informativo", la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale".

B) Nella possibilità — certamente concretizzatasi nella normativa contenuta nel Codice — di avocare in sussidiarietà al livello statale funzioni amministrative che le Regioni risultino inadeguate a svolgere, in considerazione dell'ambito valutativo ultraregionale necessario a tal fine, nonché di avocare congiuntamente le correlative funzioni legislative. Proprio in materia di "turismo" questa ipotesi è stata ammessa, in relazione ad importanti funzioni, dalla giurisprudenza costituzionale recente (sentt. n. 76 del 2009, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006). Come si mostrerà più avanti, tuttavia, la "avocazione in sussidiarietà" che lo Stato ha operato con il Codice in diverse circostanze non rispetta affatto lo "statuto" di tale istituto che questa Corte ha elaborato nella sua giurisprudenza ormai consolidata (oltre alle ben note sentt. n. 303 del 2003 e 6 del 2004, in questa sede si possono richiamare le più recenti sentt. nn. 165 e 33 del 2011, nonché 278 e 121 del 2010) e per questa ragione essa deve, in tali casi, essere ritenuta incostituzionale.

C) Nella possibilità per lo Stato di disciplinare, esercitando la propria competenza legislativa esclusiva, oggetti che si pongono in stretta correlazione con la materia "turismo" (e/o hanno una indubbia influenza sulle attività che ad esso devono essere riferite), ma che sono essenzialmente differenti dalla medesima: l'esempio più importante è senz'altro quello dell'ordinamento civile", nel quale certamente ricadono numerose disposizioni del Codice, come ad esempio l'intero Titolo VI contenente la disciplina dei contratti (artt. 32-53), ma deve essere menzionato anche quello delle "professioni".

In sintesi, la circostanza secondo la quale la materia "turismo" sia affidata alla competenza residuale regionale non esclude la possibilità, per lo Stato, di incidere con proprie discipline legislative su tale settore o su settori contigui. E ciò certamente è accaduto nel presente caso.

Tuttavia, deve essere evidenziato che questa considerazione non esclude ciò che si affermava all'inizio: e cioè che le competenze regionali in materia siano notevolmente aumentate rispetto al 2001, essendo oggi del tutto precluso allo Stato di dettare una "normativa quadro" generale sul turismo, contenente norme di principio destinate ad essere attuate dalle Regioni, come invece accadeva prima della riforma costituzionale del 2001. Tale rilievo è importante, poiché sembra invece che lo Stato si sia mosso esattamente in tale ottica: ossia riproponendo il meccanismo delle "leggi quadro sul turismo" che caratterizzavano questa materia fino a tale riforma. E proprio a tale specifico riguardo, può essere interessante ricordare le parole con le quali questa Corte ha significativamente dichiarato l'inammissibilità delle questioni a suo tempo proposte dalle Regioni nei confronti dell'ultima di tali "leggi-quadro", ossia la legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo): «4 decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale (cfr. sentenza n. 510 del 2002), fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione» (sent. n. 197 del 2003, par. 4 del Considerato in diritto).

Le Regioni — come ha di recente notato la dottrina (cfr. P. Sabbioni, Il codice della normativa statale in materia di turismo, ovvero: ma a cosa è servita la riforma del criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni?, in *forumcostituzionale.it*, par. 1) — si sono in effetti "appropriate" dello spazio normativo che compete loro, sulla scorta delle indicazioni che la Corte costituzionale a fornito nella sentenza appena citata. Solo che, con il nuovo Codice, il legislatore statale ha portato le lancette dell'orologio indietro di dieci anni, a prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, proponendo nella sostanza una nuova "legge-quadro" ormai però "fuori tempo massimo". Come è stato osservato, infatti, «la vicenda» del Codice del turismo, il quale «rappresenta un'indubbia forzatura degli orientamenti fino ad ora espressi dalla Corte costituzionale circa il criterio di riparto della potestà legislativa e la clausola della "chiamata in sussidiarietà"», «è (. . .) emblematica dell'arretramento dell'autonomia legislativa regionale, nel volgere di pochi anni, dalla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione», a tal punto da far considerare l'atto



normativo in questione come il frutto di una operazione volta a «riattribuire allo Stato una generale potestà normativa della materia» (così P. Sabbioni, op. cit., par. 4).

In conseguenza di tutto ciò, non è difficile affermare che il Codice sia costruito con un impianto essenzialmente diatonico rispetto all'attuale assetto costituzionale delle competenze.

Ciò non consente, evidentemente, di ritenerlo integralmente incostituzionale per tutti i suoi contenuti, proprio perché, come si è evidenziato, esistono numerosi titoli che legittimano l'intervento della legge statale. È però certamente possibile individuare numerosi possibili profili di illegittimità costituzionale per violazione delle attribuzioni spettanti alle Regioni: e ciò è quanto la Regione Puglia intende argomentare in relazione alle specifiche disposizioni di seguito censurate. 5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011, per violazione dell'art. 117, quarto comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost.

5.1. — La disposizione in questione così stabilisce: «L'intervento legislativo dello Stato in materia di turismo è, altresì, consentito quando sussistono le seguenti esigenze di carattere unitario: a) valorizzazione, sviluppo e competitività, a livello interno ed internazionale, del settore turistico quale fondamentale risorsa del Paese; b) riordino e unitarietà dell'offerta turistica italiana».

Non possono essere nutriti seri dubbi sulla ascrivibilità di tale previsione alla materia "turismo", secondo quanto esposto più sopra.

L'illegittimità costituzionale della medesima deriva — come si mostrerà — dalla circostanza secondo la quale lo Stato ha con essa preteso di esercitare titoli di intervento in tale materia senza che ne sussistessero i presupposti, e comunque senza rispettare le condizioni legittimanti individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

5.2. — L'art. 2, comma 2, del Codice individua in astratto alcune «esigenze di carattere unitario» in materia di turismo che costituirebbero fondamento della potestà legislativa dello Stato.

Questa disposizione è incostituzionale per le seguenti ragioni.

Vertendosi nell'ambito della materia "turismo", la norma difetta di un qualsiasi titolo di legittimazione reperibile nell'art. 117, commi secondo e terzo, cost. Né, del resto, è possibile ritenere che tale titolo di legittimazione possa essere individuato nell'art. 118, primo comma, Cost., e nel connesso istituto della c.d. "sussidiarietà legislativa".

Da questo punto di vista, è necessario, innanzi tutto, considerare che la disciplina qui contestata pretende di avocare in sussidiarietà allo Stato, in una materia residuale regionale, direttamente funzioni legislative, senza che ciò sia connesso con la avocazione di funzioni amministrative al cui svolgimento le Regioni debbano ritenersi inadeguate. Ciò contrariamente al fondamento costituzionale della avocazione in sussidiarietà che — per uniforme e costante riconoscimento giurisprudenziale — è collocabile nell'art. 118, primo comma, Cost., concernente, per l'appunto, le funzioni amministrative.

Al riguardo, è possibile evocare, per tutte, le "sentenze capofila" della c.d. "sussidiarietà legislativa", che hanno evidenziato al di là di ogni possibile dubbio come tale fenomeno, essendo legittimato dall'art. 118, primo comma, Cost., si giustifica solo ed esclusivamente ove sussista la inadeguatezza regionale all'esercizio delle funzioni amministrative, e — in conseguenza di ciò — lo Stato avochi a se stesso queste ultime, congiuntamente all'esercizio della funzione legislativa nella misura strettamente necessaria a disciplinarle.

Quanto evidenziato risulta chiaramente, ad esempio, dalla ormai "celebre" sent. n. 303 del 2003, secondo la quale l'«art. 118, primo comma, cost. (...) si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». E infatti «è (...) coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato». Di qui l'ulteriore considerazione secondo la quale «ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto» (par. 2.1. del Considerato in diritto).

Anche la successiva sent. n. 6 del 2004, del resto, è assai chiara al riguardo: «Il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 cost. È infatti indispensabile una



ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., conformemente a quanto già questa Corte ha ritenuto possibile nel nuovo assetto costituzionale (dr. sentenza 303 del 2003,). In conseguenza di ciò, per giudicare della legittimità costituzionale della disciplina oggetto di quel giudizio (ma — ovviamente — anche del presente giudizio), secondo la sent. n. 6 del 2004, «è necessario non già considerarne la conformità rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall'art. 118 cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative (...), dall'altro al principio di leale collaborazione» (par. 6 del Considerato in diritto).

In sintesi, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'istituto della "chiamata in sussidiarietà" della funzione legislativa è inestricabilmente connesso alla "chiamata in sussidiarietà" della funzione amministrativa, ed è "servente" rispetto alla medesima. E ciò per una ragione ben precisa. Come è noto, il riparto della funzione legislativa è regolato dalla nostra Costituzione mediante un criterio materiale, e non mediante il criterio, di matrice funzionalista, del principio di sussidiarietà. Quest'ultimo, invece, è previsto esplicitamente solo per il riparto della funzione amministrativa, e solo implicitamente, per consentire a quest'ultima di ascendere fino al livello statale pur nelle materie diverse da quelle previste dal secondo comma dell'art. 117 per la funzione legislativa.

In base a tali affermazioni, non può che concludersi nel senso della assoluta e radicale incostituzionalità della avocazione in sussidiarietà allo Stato della sola funzione legislativa: tale circostanza, infatti, mostra chiaramente che manca, per riconoscimento (implicito, ma evidente) della stessa legislazione statale, il presupposto della inadeguatezza del livello regionale allo svolgimento di una funzione amministrativa. In conseguenza di ciò, appare altrettanto evidente la impossibilità nel caso di specie di invocare — quale parametro costituzionale in grado di costituire il legittimo fondamento della disposizione impugnata — l'art. 118, primo comma, Cost.: l'unico, come si è visto, idoneo a giustificare la "avocazione in sussidiarietà" della funzione legislativa, al di là degli ambiti materiali indicati dall'art. 117, secondo comma, Cost.

Al riguardo, si deve osservare, peraltro, che a "salvare" da questo vizio la norma qui censurata non può certo valere il comma 3 del medesimo art. 2, ai sensi del quale «le funzioni amministrative, esercitate dallo Stato di cui ai commi 1 e 2, sono attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato», poiché tali funzioni non sono identificate e, inoltre, sono meramente eventuali, nel senso che la avocazione della funzione legislativa di cui al comma 2 è destinata a realizzarsi, ai sensi del medesimo, anche ove non vi siano funzioni amministrative corrispondenti.

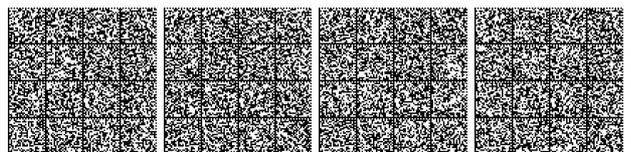
A tali considerazioni se ne può aggiungere una ulteriore.

La giurisprudenza costituzionale che ha ammesso la c.d. "chiamata in sussidiarietà" all'interno di ambiti materiali diversi da quelli di competenza legislativa esclusiva statale ha affermato che ciò può avvenire in relazione a specifiche e definite funzioni: ciò che non avviene nel caso di specie, poiché la norma si limita ad individuare obiettivi generali, destinati ad essere perseguiti mediante norme legislative, realizzando così una generale e indiscriminata avocazione in astratto di funzioni legislative, in luogo della sua "chiamata" in riferimento a specifici oggetti e compiti. In conclusione, l'art. 2, comma 2, del Codice è incostituzionale sia perché pretende di realizzare una avocazione in sussidiarietà direttamente della sola funzione legislativa, sia perché ciò avviene non in relazione a singoli e specifici compiti rispetto ai quali le Regioni debbano ritenersi inadeguate, ma in relazione a finalità ed obiettivi astratti e generalissimi, per non dire del tutto generici.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.s. n. 79 del 2011, in quanto contenenti una disciplina che accede alla materia del "commercio", o, in subordine, a quella del "turismo", per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

6.1 — La disposizione in esame prevede quanto segue: «Per attività ricettiva si intende l'attività diretta alla produzione di servizi per l'ospitalità esercitata nelle strutture ricettive. Nell'ambito di tale attività rientra altresì, unitamente alla prestazione del servizio ricettivo, la somministrazione di alimenti e bevande alle persone alloggiate, ai loro ospiti ed a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di manifestazioni e convegni organizzati, nonché la fornitura di giornali, riviste, pellicole per uso fotografico e di registrazione audiovisiva o strumenti informatici, cartoline e francobolli alle persone alloggiate, nonché la gestione, ad uso esclusivo di dette persone, attrezzature e strutture a carattere ricreativo, per le quali è fatta salva la vigente disciplina in materia di sicurezza. Nella licenza di esercizio di attività ricettiva è ricompresa anche la licenza per la somministrazione di alimenti e bevande per le persone non alloggiate nella struttura nonché, nel rispetto dei requisiti previsti dalla normativa vigente, per le attività legate al benessere della persona o all'organizzazione congressuale».

Il primo periodo contiene una definizione di "attività ricettiva", evidenziando come, con tale espressione, debba intendersi «l'attività diretta alla produzione di servizi per l'ospitalità esercitata nelle strutture ricettive». Considerata in sé e per sé tale definizione non è da ritenere incostituzionale, poiché è necessario individuare a che fini essa è posta



dal legislatore statale. Ciò — nel caso di specie — emerge dai successivi periodi della disposizione. Essi, infatti, sono volti a specificare quali attività accessorie sono ricomprese nella licenza di esercizio di attività ricettiva, individuandole nella fornitura di generi di varia natura, nonché nella somministrazione di alimenti e bevande.

6.2. — Alla luce di questa considerazione, è agevole rendersi conto che la norma in questione regola gli effetti derivanti dall'ottenimento di una licenza all'esercizio di attività ricettiva, individuandoli peraltro nel congiunto e automatico ottenimento della possibilità di fornire beni e servizi di varia natura, nonché di somministrare alimenti e bevande.

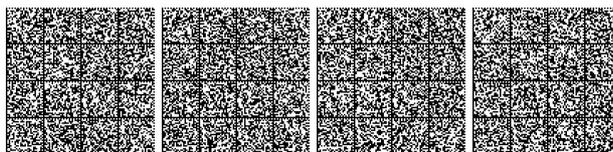
Non è necessaria altra argomentazione per dimostrare che la disciplina qui considerata invade palesemente la competenza legislativa regionale residuale nella materia del "commercio" senza poter trovare supporto in alcuno dei titoli di legittimazione del legislatore statale, violando così l'art. 117, quarto comma, Cost.

6.3. — L'argomentazione appena proposta è fondata sulla riconduzione della disciplina in esame all'ambito materiale del "commercio", spettante alla competenza residuale regionale. Identiche considerazioni, tuttavia, varrebbero ovviamente anche ove questa Corte ritenesse che, nel caso di specie, debbano considerarsi prevalenti i profili attinenti alla materia del "turismo", anch'essa ascrivibile all'ambito della "residualità regionale" ex art. 117, quarto comma, Cost.

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, nonché dell'art. 21, commi 1, 2 e 3, dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

7.1. — Le disposizioni in questione prevedono che siano assoggettati a Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) l'avvio e l'esercizio delle strutture turistico-ricettive (art. 16) e l'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo (art. 21).

La SCIA è disciplinata dal testo attualmente in vigore dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, il quale così prevede: «1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la legge prevede acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione; 2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente. — 3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo. — 4. Decorso il termine per



l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente. — 4-bis. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. — 5. [abrogato]. — 6. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredo la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni. — 6-bis. Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali».

7.2. — L'applicazione di tale normativa alle attività sopra indicate contrasta con l'art. 117, quarto comma, Cost., per le seguenti ragioni.

Lo Stato non ha alcun titolo per imporre l'applicazione della SCIA anche ai procedimenti amministrativi che devono essere esplicitati nelle materie di competenza residuale regionale. Ed è evidente che tale situazione ricorre precisamente nel caso di specie, poiché le attività turistico-ricettive e quella di agenzia di viaggi e turismo ricadono evidentemente nell'ambito della materia del "turismo" o, al più, nell'ambito della materia "commercio", entrambe pacificamente ascritte alla competenza legislativa residuale regionale.

Il titolo dell'intervento statale, peraltro, non può essere individuato in alcun modo nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.

In particolare, la normativa in questione non può ricondursi alla materia della "tutela della concorrenza", poiché disciplina le relazioni tra gli operatori economici e la pubblica amministrazione, senza che ciò possa in alcun modo incidere sulle relazioni tra gli operatori economici. In altre parole, anche ammettendo l'ipotesi secondo la quale norme che regolino relazioni tra operatori e pubblici poteri possano essere ricomprese nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., ciò potrebbe verificarsi solo in quanto tali previsioni siano dirette ad incrementare la concorrenza esistente. Ciò non accade in alcun modo nel caso in questione, posto che la disciplina censurata ha unicamente una funzione di semplificazione amministrativa.

Inoltre, le disposizioni qui considerate non possono neppure essere ricondotte alla materia della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Ciò in quanto non è certo pensabile che la citata disposizione costituzionale possa essere intesa nel senso di qualificare "prestazione" qualunque attività amministrativa con la quale entri in contatto il cittadino, poiché altrimenti si giungerebbe a configurare un generalissimo titolo di intervento della legislazione statale su tutta l'attività amministrativa regionale e locale. Viceversa, come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare (cfr. la sent. n. 398 del 2006), l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione" della quale lo Stato è competente a fissare un "livello essenziale" soltanto a fronte di uno specifico "diritto" di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, soggetti privati. In questo senso, del resto, è di recente intervenuta la sent. n. 232 del 2011, nella quale questa Corte ha affermato che il titolo dei "livelli essenziali delle prestazioni" «non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa» (par. 5.2. del Considerato in diritto).

Né, d'altra parte, una eventuale qualificazione delle disposizioni *de qua* come principi fondamentali (peraltro implausibile, visto che esse non offrono alcun "margine di manovra" ai legislatori regionali) varrebbe allo scopo, poiché, come è noto, la competenza regionale residuale non è vincolata da questo tipo di norme statali.

In definitiva, non può che concludersi che gli artt. 16, commi 1 e 2, e l'art. 21, commi 1, 2 e 3, rendendo applicabile la disciplina della SCIA a procedimenti amministrativi ricadenti nell'ambito di materie di competenza residuale regionale in assenza di qualunque titolo di intervento in capo al legislatore statale, violano l'art. 117, quarto comma, Cost.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

8.1. — La disposizione in questione stabilisce che «l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare non richiede la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio».



Si tratta di una norma posta dallo Stato nell'ambito della materia del "turismo" o, al più, nell'ambito della materia "commercio", entrambe di competenza residuale regionale, in assenza di qualunque titolo di legittimazione contenuto nell'art. 117, commi secondo e terzo, cost. o in altre disposizioni costituzionali.

Per questa ragione essa viola palesemente l'art. 117, quarto comma, Cost., senza che occorra spendersi in particolari argomentazioni ulteriori.

9. — Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011, per violazione dell'art. 117, quarto comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost.

9.1. — L'art. 23, al comma 1, definisce i "sistemi turistici locali", evidenziando come con tale espressione si debba fare riferimento ai «contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate».

I fini in vista dei quali la definizione è posta sono reperibili nei commi successivi del medesimo art. 23.

Il comma 2 prevede, infatti, che «gli enti locali o soggetti privati, singoli o associati, promuovono i sistemi turistici locali attraverso forme di concertazione con gli enti funzionali, con le associazioni di categoria che concorrono alla formazione dell'offerta turistica, nonché con i soggetti pubblici e privati interessati»; il comma 3, a sua volta, dispone che «nell'ambito delle proprie funzioni di programmazione e per favorire l'integrazione tra politiche del turismo e politiche di governo del territorio e di sviluppo economico, le regioni provvedono, ai sensi del capo V del titolo II della parte I del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e del titolo II, capo III, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, a riconoscere i sistemi turistici locali di cui al presente articolo». 9.2. — L'art. 23, comma 1, del Codice pone una normativa in totale carenza di un titolo atto a fondare la potestà legislativa dello Stato, in violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

In particolare, deve notarsi che la materia interessata è, evidentemente, quella del "turismo" dal momento che la disciplina qui contestata è volta a promuovere l'offerta turistica, nonché l'integrazione delle politiche del turismo con altre politiche regionali.

Peraltro, ove fosse considerata isolatamente, la disposizione definitoria che qui si impugna risulterebbe sostanzialmente "neutra", dal momento che solo i fini in vista dei quali essa è concretamente dettata possono consentirne la riconducibilità ad una materia piuttosto che ad un'altra. Nel caso di specie, i fini, come si è mostrato più sopra, sono posti dai commi 2 e 3 dell'articolo in esame, i quali, per quel che qui interessa, hanno due caratteristiche che devono essere illustrate.

La prima è che disciplinano attività promozionali dell'offerta turistica. La seconda è che tale disciplina è meramente ricognitiva di disposizioni esistenti.

Da queste due caratteristiche derivano altrettante conseguenze.

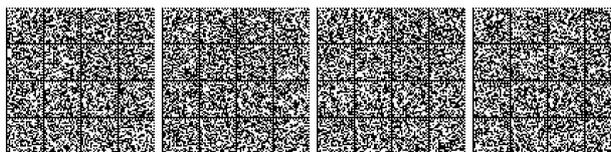
Dalla prima deriva la conferma che l'ambito materiale interessato dalla disposizione impugnata non può che essere quello del "turismo". La definizione dei "sistemi turistici locali" dettata dal legislatore statale, dunque, non è affatto "neutra", bensì è espressamente finalizzata ad incidere sulla materia "turismo", pretendendo di vincolare, in tal modo, l'esercizio della potestà legislativa spettante alle Regioni.

Dalla seconda deriva invece che tale definizione, inserendosi in un contesto di attività già disciplinate o esercitate — in base alla normativa vigente e a scopi promozionali dell'offerta turistica — dalle Regioni, determina una significativa compressione dell'autonomia costituzionale di queste ultime, poiché esse sono costrette a far riferimento ad una nozione di "sistema turistico locale" eteroimposta anziché ad una nozione elaborata autonomamente, come invece accadrebbe ove questa Corte si risolvesse nel senso di ritenere fondata la presente questione di legittimità costituzionale, espungendo dall'ordinamento l'art. 23, comma 1, del Codice e lasciando, viceversa, inalterate le norme meramente ricognitive dell'esistente contenute nei commi 2 e 3 del medesimo articolo.

Non c'è bisogno di molto altro per mostrare l'invasione da parte della norma impugnata, dell'art. 117, quarto comma, Cost.

È infatti sufficiente evidenziare che la definizione dei "sistemi turistici locali" che il legislatore statale ha preteso di imporre con la norma in esame non possa ritenersi legittimata neanche dal meccanismo della c.d. "sussidiarietà legislativa", che lo Stato potrebbe senz'altro utilizzare in attuazione dell'art. 118, primo comma, Cost., dal momento che non possono in alcun modo ritenersi sussistenti, nel caso di specie, le condizioni in presenza delle quali la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto costituzionalmente legittima la avocazione in sussidiarietà da parte dello Stato.

Al riguardo, è infatti necessario considerare che, innanzi tutto, tale avocazione, essendo legittimata dall'art. 118, primo comma, cost. e dal principio di sussidiarietà in esso contenuto, dovrebbe avere ad oggetto le funzioni ammi-



nistrative e potrebbe estendersi alla funzione legislativa soltanto limitatamente a ciò che risultasse necessario per disciplinare le prime. Sul punto ci si è già soffermati più sopra, al precedente par. 5.2, richiamando anche la principale giurisprudenza costituzionale in tema. A tale paragrafo, dunque, si può fare comodamente rinvio. Qui ci si limita a mai, ricordare come mai, in nessun caso, l'istituto della "sussidiarietà legislativa" può riguardare la sola funzione legislativa. Deve trattarsi, viceversa, di circostanze in presenza delle quali i livelli regionali di governo devono ritenersi inadeguati allo svolgimento di una determinata funzione amministrativa: e solo in conseguenza di tale inadeguatezza, lo Stato può avocare la funzione legislativa per allocare a se stesso tale funzione amministrativa, e comunque soltanto per dettarne la relativa disciplina, secondo il principio di proporzionalità (per una applicazione di tale principio proprio alla avocazione in sussidiarietà nella materia del turismo, *cf.* la sent. n. 214 del 2006, par. 8 del Considerato in diritto).

A fronte di tutto ciò, invece, la normativa considerata pretende di dettare direttamente ed esclusivamente la definizione dei "sistemi turistici locali", in totale assenza della avocazione di funzioni amministrative. Anzi, i commi 2 e 3 dell'art. 23 mostrano con chiarezza che la definizione statale è destinata ad operare mediante attività amministrative delle Regioni e degli enti locali: risulta così provata in modo indiscutibile la insussistenza della necessità di allocare allo Stato funzioni amministrative concernenti i "sistemi turistici locali" e, conseguentemente, la impossibilità per il legislatore statale di avocare a sé la relativa funzione legislativa.

L'istituto della "sussidiarietà legislativa" non può soccorrere nel fornire di legittimazione la disciplina contestata per una ulteriore ragione.

La giurisprudenza di questa Corte che ha riconosciuto la legittimità costituzionale della avocazione in sussidiarietà, da parte dello Stato, di funzioni in materia di turismo, infatti, ha deciso in tal senso in considerazione della riscontrata sussistenza di esigenze unitarie connesse alla promozione unitaria del sistema turistico nazionale, soprattutto all'estero (*cf.*, ad es., la sent. n. 214 del 2006, par. 9 del Considerato in diritto): funzione rispetto alla quale l'ambito valutativo regionale non può che ritenersi inadeguato.

Le norme qui prese in esame riguardano invece esplicitamente — ed esclusivamente — i "sistemi turistici locali". Rispetto alle funzioni ad essi sottese, dunque, livello, regionale non può certo essere ritenuto inadeguato.

Del resto, anche la dottrina ha già rilevato la palese incostituzionalità della normativa che qui si contesta. Questa — è infatti stato detto — «contrasta(.) palesemente con il criterio costituzionale di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, giacché neppure può essere invocato l'interesse unitario per avocare allo Stato la disciplina di alcuni profili della materia del turismo». Ciò in quanto «risulta del tutto contrastante con l'odierno riparto della potestà legislativa in materia di turismo il citato art. 23 del nuovo codice che detta una disciplina (.) relativamente all'organizzazione pubblica locale per lo sviluppo turistico, tanto più in quanto pretende di stabilire le forme attraverso cui le Regioni devono provvedere al riconoscimento dei sistemi turistici locali»; si tratta, infatti, «della disciplina relativa all'organizzazione e all'esercizio di servizi, funzioni e compiti locali per i quali non si comprende a quale titolo lo Stato avochi a sé una potestà legislativa di cui non dispone, senza che neppure venga in rilievo una qualche esigenza unitaria» (così P. Sabbioni, Il codice della normativa statale in materia di turismo, cit., par. 3).

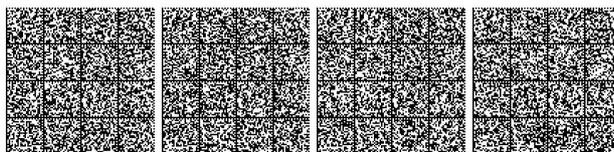
Per tutte queste ragioni, l'art. 23, comma 1, viola l'art. 117, quarto comma, e l'art. 118, primo comma, Cost.

10. — Illegittimità, costituzionale dell'art. 24 dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011, per violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto, e dell'art. 118, primo comma, Cost.

10.1. — La disposizione in questione prevede che «nel rispetto dell'articolo 9 della Costituzione e del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, promuove la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica».

Si tratta di una previsione che accede chiaramente alla materia di potestà legislativa concorrente "valorizzazione dei beni culturali e ambientali, dal momento che essa attribuisce un potere ad organi statali espressamente finalizzato ad incentivare proprio la "valorizzazione" del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico, così realizzando una attrazione di funzioni amministrative in capo allo Stato, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

A conclusioni pressoché identiche si perverrebbe, comunque, anche a voler ritenere prevalente il profilo "turistico" della disciplina in esame, riconducendola pertanto alla relativa materia di competenza legislativa regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.



10.2. — Trattandosi di una disciplina che alloca funzioni amministrative al livello statale in una materia di competenza concorrente (o residuale regionale), essa può ritenersi costituzionalmente legittima solo a patto di rispettare il “protocollo” della avocazione in sussidiarietà, così come definito dalla giurisprudenza costituzionale, sia nei suoi aspetti sostanziali, che in quelli procedurali.

Nel caso che qui interessa, sia gli uni che gli altri sono stati disattesi. Quanto ai primi (ai secondi si rivolgerà l’attenzione nel prossimo par. 10.3), è possibile Osservare quanto segue.

La giurisprudenza costituzionale ha in svariate occasioni evidenziato come, «perché nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolare l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest’ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi — anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) — la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003)» (sent. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto).

Da punto di vista sostanziale, nel caso di specie risulta evidente come non sia stato rispettato il principio di sussidiarietà: appare infatti davvero incongruo non ritenere adeguati i livelli regionali di governo rispetto alla attività di promozione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente nei territori di ciascuna Regione. Alla Regione, dunque, non sfugge certo l’ambito entro il quale devono essere compiute le valutazioni sottese alle attività in questione. L’ambito territoriale coinvolto, infatti, è — per definizione — non ultraregionale. Viceversa, la giurisprudenza costituzionale ha più volte evidenziato come presupposto per l’avocazione in sussidiarietà è la circostanza che l’ambito valutativo necessario all’espletamento della funzione oggetto della avocazione sfugga al livello regionale: in questo senso, ad es., la già citata sent. n. 6 del 2004, la quale ha ritenuto la normativa in quel caso oggetto di scrutinio rispettosa del principio di sussidiarietà solo perché «alle singole amministrazioni regionali — che si volessero attributarie delle potestà autorizzatorie contemplate dalla disciplina impugnata — sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l’autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno» (par. 7 del Considerato in diritto). Analogamente si è espressa la sent. n. 242 del 2005, nella quale l’unica ragione che ha consentito di ritenere conforme all’art. 118, primo comma, cost. la disciplina impugnata è stata individuata nella circostanza «dell’esplicita finalizzazione del Fondo rotativo nazionale alla crescita e allo sviluppo del tessuto produttivo nazionale, in quanto per il raggiungimento di tale finalità appare strutturalmente inadeguato il livello regionale, al quale inevitabilmente sfugge una valutazione d’insieme» (par. 7 del Considerato in diritto).

Applicando i principi desumibili da queste decisioni al caso che ci occupa in questa sede, la soluzione è obbligata: alla Regione non sfugge certo la “valutazione d’insieme” necessaria per porre in essere le attività di valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio di ciascuna Regione. Non può ingannare, peraltro, la circostanza secondo la quale la disposizione impugnata si riferisce al patrimonio «presente sul territorio italiano», giacché:

a) evidentemente, il patrimonio esistente in ciascuna Regione è «presente sul territorio italiano», e — d’altra parte — tutto il patrimonio esistente in ciascuna Regione rientra tra quello «presente sul territorio italiano»: c’è dunque una totale sovrapposibilità tra “patrimonio presente sul territorio italiano” e “patrimonio presente sul territorio delle Regioni italiane”;

b) l’espressione «presente sul territorio italiano», del resto, non può, in alcun modo, intendersi come riferita a beni “di interesse nazionale”, sia perché essa evoca una dimensione puramente spaziale e non valutativa, sia (e soprattutto) perché, come ha chiarito già 4a tempo la giurisprudenza costituzionale, «nel nuovo Titolo V l’equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l’erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l’interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale» (sent. n. 303 del 2003, par. 2.2 del Considerato in diritto).



c) per porre in essere attività di valorizzazione del “patrimonio presente nelle Regioni italiane” non è affatto necessario, come invece accadeva nel caso della autorizzazione alla realizzazione di grandi centrali termoelettriche volte a soddisfare il fabbisogno nazionale (sent. n. 6 del 2004) o nel caso della gestione del Fondo rotativo nazionale alla crescita e allo sviluppo del tessuto produttivo nazionale (sent. n. 242 del 2005), che l’ambito valutativo abbia dimensione ultraregionale. Tutt’altro: per porre in essere attività di valorizzazione dei beni appartenenti al “patrimonio” presente in ciascuna Regione non si ha bisogno di un ambito valutativo ulteriore rispetto a quello regionale.

Per tutte queste ragioni, l’avocazione di tale funzione in capo allo Stato contrasta con i principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all’art. 118, primo comma, Cost.

10.3. — Quanto appena esposto non esaurisce però i profili di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

È infatti necessario ritenere che — anche ove fossero considerati sussistenti i requisiti sostanziali per l’avocazione in sussidiarietà della funzione — l’impugnato art. 24 del Codice non soddisfa affatto i requisiti procedurali individuati dalla giurisprudenza costituzionale ormai consolidata perché possa legittimamente realizzarsi la “avocazione in sussidiarietà” da parte dello Stato. In particolare, la sent. n. 33 del 2011 e la sent. n. 278 del 2010 hanno affermato che è «oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest’ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un’intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un’adeguata autonomia, che l’ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003 > *cf.*, rispettivamente, i parr. 13 e 6.1. del Considerato in diritto).

L’art. 24 qui impugnato, dunque, deve senz’altro ritenersi incostituzionale poiché non ha previsto che le funzioni ivi disciplinate siano esercitate necessariamente previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, qualora gli interventi abbiano carattere “ultraregionale” o con la Regione direttamente interessata nel caso di interventi limitati al territorio di una singola Regione.

Per tutti questi motivi, l’art. 24 del Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo viola gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, cost. Evidentemente, peraltro, l’accoglimento della questione di costituzionalità proposta nel par. 10.2 condurrebbe alla declaratoria di incostituzionalità dell’intera disposizione impugnata, mentre l’accoglimento della questione proposta nel presente paragrafo — sollevata in via subordinata rispetto a quella del paragrafo precedente — condurrebbe alla declaratoria di incostituzionalità dell’art. 24 del Codice nella parte in cui non prevede che le funzioni ivi disciplinate siano esercitate necessariamente previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, qualora gli interventi abbiano carattere “ultraregionale” o con la Regione direttamente interessata nel caso di interventi limitati al territorio di una singola Regione.

11. — Sintesi delle questioni proposte

11.1. — In chiusura del presente ricorso, la Regione Puglia ritiene opportuno, per maggiore chiarezza, offrire una sintetica ricapitolazione delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte al giudizio di questa Corte.

I) Illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, il quale approva l’intero “Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo” di cui all’Allegato 1, per violazione:

degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione alla lesione delle attribuzioni spettanti alle Regioni in base agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto il potere legislativo del Governo è stato esercitato: a) in assenza di delega legislativa o al di fuori dell’ambito oggettivo da questa individuato; b) comunque, sulla base di una norma di delega del tutto priva della delimitazione dell’oggetto e carente anche in relazione alla fissazione di adeguati principi e criteri direttivi per l’esercizio del potere delegato.

II) (in via subordinata rispetto alla censura 1) Illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, dell’Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011, per violazione:



dell'art. 117, quarto comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., in quanto detta una disciplina statale in una materia di competenza legislativa residuale regionale ("turismo"), non potendosi neppure ritenere operante il titolo di legittimazione della "sussidiarietà legislativa", poiché la norma impugnata: *a)* pretende di avocare in sussidiarietà direttamente funzioni legislative, senza che la avocazione di queste ultime sia immediatamente connessa con la avocazione di funzioni amministrative al cui svolgimento le Regioni debbano ritenersi inadeguate; *b)* si limita ad individuare obiettivi generali, destinati ad essere perseguiti mediante norme legislative, realizzando così una generale e indiscriminata avocazione di funzione legislative, in luogo della sua "chiamata" in riferimento a specifici oggetti e funzioni amministrative, secondo quanto invece richiesto dalla giurisprudenza costituzionale.

III) (in via subordinata rispetto alla censura 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011, per violazione:

dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, regolando gli effetti derivanti dall'ottenimento di una licenza all'esercizio di attività ricettiva, e individuandoli nel congiunto e automatico ottenimento della possibilità di fornire beni e servizi di varia natura, nonché di somministrare alimenti e bevande, invade la competenza legislativa residuale nella materia del "commercio" (o, in subordine, in quella del "turismo") senza poter trovare supporto in alcuno dei titoli di legittimazione della potestà legislativa spettante allo Stato.

IV) (in via subordinata rispetto alla censura 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011, per violazione:

dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto — prevedendo che siano assoggettati a Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) l'avvio e l'esercizio delle strutture turistico-ricettive — disciplina procedimenti amministrativi destinati a svolgersi in materie di competenza legislativa residuale regionale ("turismo" o "commercio") in assenza di qualunque titolo di legittimazione del legislatore statale, non potendo quest'ultimo essere reperito né nella materia della "tutela della concorrenza" (poiché la norma impugnata disciplina le relazioni tra gli operatori economici e la pubblica amministrazione, senza che ciò possa in alcun modo incidere sulle relazioni tra gli operatori economici), né nella materia dei "livelli essenziali delle prestazioni" (poiché l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione" della quale lo Stato è competente a fissare un "livello essenziale" soltanto a fronte di uno specifico "diritto" di individui, imprese, operatori economici e, in generale, soggetti privati, ciò che non avviene nel caso di specie).

V) (in via subordinata rispetto alla censura 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 21, commi 1, 2 e 3, dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011, per violazione:

dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto — prevedendo che siano assoggettati a Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) l'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo — disciplina procedimenti amministrativi destinati a svolgersi in materie di competenza legislativa residuale regionale ("turismo") in assenza di qualunque titolo di legittimazione del legislatore statale, non potendo quest'ultimo essere reperito né nella materia della "tutela della concorrenza" (poiché la norma impugnata disciplina le relazioni tra gli operatori economici e la pubblica amministrazione, senza che ciò possa in alcun modo incidere sulle relazioni tra gli operatori economici), né nella materia dei "livelli essenziali delle prestazioni" (poiché l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione" della quale lo Stato è competente a fissare un "livello essenziale" soltanto a fronte di uno specifico "diritto" di individui, imprese, operatori economici e, in generale, soggetti privati, ciò che non avviene nel caso di specie).

VI) (in via subordinata rispetto alla censura 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011, per violazione:

dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, stabilendo che «l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare non richiede la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio», interviene nell'ambito della materia del "turismo" o, al più, in quella del "commercio", entrambe di competenza legislativa residuale regionale, in assenza di qualunque titolo di legittimazione contenuto nell'art. 117, commi secondo e terzo, cost. o in altre disposizioni costituzionali.

VII) (in via subordinata rispetto alla censura 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, dell'Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011, per violazione:

dell'art. 117, quarto comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., in quanto, pretendendo di definire i "sistemi turistici locali" in riferimento ad attività volte a promuovere l'offerta turistica, nonché l'integrazione delle politiche del turismo con altre politiche regionali, interviene nella materia "turismo", di competenza residuale regionale, senza che possa ritenersi sussistente un qualunque titolo di legittimazione dell'intervento statale, e non potendo quest'ultimo,



in particolare, reperirsi nella c.d. “sussidiarietà legislativa”, dal momento che: a) questo istituto in nessun caso può riguardare la sola funzione legislativa; b) rispetto alle attività promozionali in questione, i livelli regionali di governo non possono non ritenersi adeguati.

VIII) (in via subordinata rispetto alla censura I) Illegittimità costituzionale dell’art. 24 dell’Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011 — ai sensi del quale «nel rispetto dell’articolo 9 della Costituzione e del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, promuove la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica» — per violazione: dell’art. 117, commi terzo e quarto, e dell’art. 118, primo comma, Cost., poiché — in una materia di competenza legislativa concorrente quale la “valorizzazione dei beni culturali ambientali” o, alternativamente, in una materia di competenza legislativa residuale regionale quale il “turismo” — realizza una avocazione in sussidiarietà di funzioni amministrative e della connessa funzione legislativa in capo ad organi dello Stato, senza però che i livelli regionali possano considerarsi inadeguati allo svolgimento delle funzioni in questione e, pertanto, in contrasto con i principi di sussidiarietà e adeguatezza.

IX) (in via subordinata rispetto alla censura I, nonché in via ulteriormente subordinata rispetto alla censura VIII) Illegittimità costituzionale dell’art. 24 dell’Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo) al d.lgs. n. 79 del 2011 — ai sensi del quale «nel rispetto dell’articolo 9 della Costituzione e del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, promuove la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica» — nella parte in cui non prevede che le funzioni ivi disciplinate siano esercitate necessariamente previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, qualora gli interventi abbiano carattere “ultraregionale”, o con la Regione direttamente interessata nel caso di interventi limitati al territorio di una singola Regione, per violazione:

dell’art. 117, commi terzo e quarto, e dell’art. 118, primo comma, Cost., poiché — in una materia di competenza legislativa concorrente quale la “valorizzazione dei beni culturali ambientali” o, alternativamente, in una materia di competenza legislativa residuale regionale quale il “turismo” — realizza una avocazione in sussidiarietà di funzioni amministrative e della connessa funzione legislativa in capo ad organi dello Stato, senza rispettare il “protocollo” della “avocazione in sussidiarietà” elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale condizione della legittimità costituzionale di questo strumento è la previsione di una “intesa forte” con i livelli regionali nell’esercizio delle funzioni disciplinate.

P.Q.M.

Si chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/ CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), nonché, in ogni caso, dei seguenti articoli dell’Allegato 1 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo): art. 2, comma 2; art. 8, comma 2; art. 16, commi 1 e 2; art. 21, commi 1, 2 e 3; art. 20, comma 2; art. 23, comma 1; art. 24.

Con ossequio.

Roma, addì 29 luglio 2011

Avv. Prof. COLAIANNI - AVV. PROF. CECCHETTI



N. 190

*Ordinanza del 23 settembre 2009 emessa dal Tribunale di Alessandria
nel procedimento civile promosso da Cervetti Carlo & C. s.a.s.*

Fallimento e procedure concorsuali - Esdebitazione - Disciplina transitoria - Applicabilità dell'istituto alle procedure di fallimento chiuse prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 5 del 2006 - Omessa previsione - Irragionevolezza intrinseca, trattamento diseguale di situazioni eguali.

- Decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169, artt. 19 e 22, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva che precede, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione;

Vista l'istanza di esdebitazione ex artt. 142 sgg. legge fallimentare presentata l'11 luglio 2008 da Cervetti Carlo, già dichiarato fallito da questo tribunale, in qualità di socio illimitatamente responsabile della Cervetti Carlo & C. sas, con sentenza n. 38/1994;

Rilevato che il fallimento è stato chiuso con decreto 30 aprile 2003;

Rilevato che ai sensi degli artt. 19 e 22 comma 4 del d.lgs. 12 settembre 2007 n. 169 può essere pronunciata l'esdebitazione anche con riferimento a procedure fallimentari pendenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 9 gennaio 2006 n. 5 (e cioè al 16 luglio 2006);

che il Collegio solleva a questo punto d'ufficio questione di legittimità costituzionale degli artt. 19 e 22 comma 4 del d.lgs. 12 settembre 2007 n. 169 nella parte in cui non prevedono l'applicazione delle disposizioni di cui al Capo IX "Della esdebitazione" del titolo II del regio decreto 16 marzo 1942 n. 267 e successive modificazioni anche alle procedure di fallimento chiuse prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006 alla stregua dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e del trattamento diseguale tra situazioni uguali;

che la questione è rilevante alla luce delle seguenti considerazioni:

allo stato della legislazione, il Tribunale dovrebbe definire la procedura dichiarando la inammissibilità del ricorso per esdebitazione per non essere il fallimento del Cervetti pendente alla data del 16.7.2006;

il ricorso si appalesa per il resto ammissibile e, in particolare, è stato depositato nel termine di un anno dalla entrata in vigore dei d.lgs. 12 settembre 2007 n. 169 come previsto dall'art. 19 comma 2 del medesimo decreto;

ove la questione fosse dichiarata fondata, il Tribunale potrebbe prendere in esame nel merito il ricorso;

dato che la inammissibilità preclude l'esame del merito, la rilevanza della questione sussiste indipendentemente dalla fondatezza del ricorso del Cervetti;

solo per completezza, il Collegio rileva quindi allo stato che il ricorso del Cervetti sulla base di un vaglio deliberatorio non appare manifestamente infondato, dato che:

a) si deve ritenere pacifico che abbia diritto alla esdebitazione non solo l'imprenditore individuale fallito come tale ma anche la persona fisica che sia fallita in quanto socio illimitatamente responsabile di società di persone;

b) secondo la giurisprudenza maggioritaria, a cui questo ufficio ha già aderito, l'art. 142 comma 2 legge fallimentare non subordina l'esdebitazione al pagamento parziale di tutti i creditori concorsuali (che nel caso di specie manca), ma al pagamento di una parte dei creditori concorsuali;

c) allo stato non emergono elementi ostativi ai sensi del primo comma dell'art. 142 legge fallimentare; che la questione non è manifestamente infondata alla luce delle seguenti considerazioni:

la disposizione correttiva è stata emanata con il chiaro intento di eliminare la disparità che conseguiva alla impossibilità di applicare le disposizioni in materia di esdebitazione alle procedure fallimentari aperte prima del 16.7.2006, e consistente in ciò che la persona fisica il cui fallimento fosse chiuso dopo il 16.7.2006 aveva o non aveva diritto ad ottenere l'esdebitazione a seconda che la sentenza dichiarativa fosse posteriore o anteriore a tale data;

tuttavia tale disposizione correttiva ha introdotto una disparità ancora più manifesta, in quanto da essa consegue che le persone fisiche dichiarate fallite prima del 16 luglio 2006 hanno o non hanno diritto a ottenere la esdebitazione a seconda che il loro fallimento sia stato chiuso dopo il 16 luglio 2006 o prima di tale data;



la relazione alla legge delega attribuisce all'esdebitazione sia una finalità premiale nei confronti del debitore collaborativo, sia una finalità di incentivo alla celere ripresa di attività produttive;

il discrimine sopra indicato, dell'essere o non essere il fallimento chiuso prima del 16 luglio 2006:

in ordine alla prima finalità, sembra del tutto estrinseco, in quanto la maggior o minore celerità della procedura non dipende dalla condotta del fallito, e anzi pare assumere aspetti paradossali, se si considera che il debitore particolarmente collaborativo, che abbia cooperato per una chiusura molto celere della procedura fallimentare, si vede perciò escluso dal beneficio, che avrebbe potuto ottenere se solo la sua procedura si fosse attardata;

in ordine alla seconda finalità, sembra controproducente, dato che non consente di fruire della agevolazione della esdebitazione a soggetti che sono rientrati *in bonis* da più tempo;

l'assetto normativa indicato sembra comunque in via generale privo di ragionevolezza, dato che attribuisce, tra due soggetti falliti nello stesso momento, un trattamento peggiore a quello la cui procedura si è svolta con maggiore celerità, laddove ogni interesse pubblico e privato che entri in considerazione tende invece alla rapida definizione delle procedure concorsuali;

pertanto: trattamento dei falliti i cui fallimenti si siano chiusi prima del 16 luglio 2006 è differenziato e peggiore rispetto a quello dei falliti coevi i cui fallimenti si siano chiusi dopo 10 luglio 2006 senza che si possa rinvenire un ragionevole motivo di tale disparità;

P.Q.M.

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

Solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 19 e 22 comma 4 del d.lgs. 12 settembre 2007 n. 169 nella parte in cui non prevedono l'applicazione delle disposizioni di cui al Capo IX «Della esdebitazione» del titolo II del regio decreto 16 marzo 1942 n. 267 e successive modificazioni anche alle procedure di fallimento chiuse prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006, alla stregua dell'art. 3 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone che la cancelleria notifichi la presente ordinanza alle parti, al sig. Procuratore della Repubblica in sede e al sig. Presidente del Consiglio dei ministri e la comunichi ai sig.ri Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Alessandria, addì 23 settembre 2009

Il Presidente: MELA

11C0543

N. 191

Ordinanza del 20 aprile 2011 emessa dalla Corte d'appello di Caltanissetta nel procedimento civile promosso da Morreale Stefania ed altri contro Ministero economia e finanze

Procedimento civile - Domande di equa riparazione dell'irragionevole durata dei processi - Competenza territoriale funzionale della Corte d'appello determinata ai sensi dell'art. 11 del codice di procedura penale - Applicabilità (secondo il nuovo orientamento delle Sezioni unite civili della Cassazione, considerato "diritto vivente") anche se i procedimenti presupposti, di cui si lamenta l'irragionevole durata, siano iniziati davanti alla Corte dei Conti o alle altre giurisdizioni speciali di cui all'art. 103 della Costituzione - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge - Irragionevolezza - Incidenza sull'applicazione del principio di ragionevole durata del processo - Violazione del diritto di difesa.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, 25, primo comma, e 111, comma secondo.



LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel procedimento per equa riparazione iscritto al n. 601/2010 R.G.C., promosso da Morreale Stefania, Morreale Antonino, Morreale Giuseppe, Morreale Rosario, nella qualità di eredi di Galiano Calogera, elettivamente domiciliati in Caltanissetta, presso lo studio dell'avv. Alfredo Saia, rappresentati e difesi dagli avv.ti Girolamo Rubino e Laura Rollini, contro il Ministero dell'economia e delle finanze (Avvocatura distrettuale dello Stato).

Letti gli atti, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 14 marzo 2011, osserva:

IN FATTO

Con il ricorso in riassunzione in esame gli odierni ricorrenti chiedevano che venisse accertata la violazione dell'art. 6 parte I, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in relazione al procedimento giudiziario avviato dalla loro dante causa innanzi al TAR di Palermo, con ricorso del 5.06.1996, non ancora definito, con conseguente condanna dell'amministrazione convenuta al pagamento della somma spettante a titolo di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo.

Premettevano, al riguardo, di avere presentato l'odierna istanza avanti la Corte di appello di Palermo che, tuttavia, dichiarava la propria incompetenza territoriale a seguito dell'ordinanza delle SS.UU. n. 6306 con cui veniva totalmente innovato il precedente consolidato indirizzo che applicava ai giudizi amministrativi o contabili presupposti le regole ordinarie per quanto concerne la competenza per territorio per i ricorsi ex art. 2 legge n. 89/2001.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, ritualmente costituitosi, segnalava l'opportunità di una rimeditazione delle indicazioni fornite dalla Sezioni unite della Suprema Corte nell'ordinanza n. 6306/2010 e chiedeva di sollevare d'ufficio conflitto di competenza ai sensi dell'art. 50 c.p.c.

Questa Corte, formulata riserva di decisione, ritiene di dovere sollevare, d'ufficio, questione incidentale di costituzionalità dell'art. 3 della legge n. 89/2001, il cui vaglio di legittimità costituzionale è rilevante per il giudizio in corso.

IN DIRITTO

L'art. 3, primo comma, della legge n. 89/2001 prevede che «la domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla Corte di appello del distretto in cui ha sede il giudice competente ai sensi dell'art. 11 del codice di procedura penale a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto è concluso o estinto relativamente ai gradi di merito ovvero pende il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata».

Questa Corte di appello ha più volte in passato sostenuto, in conformità del resto all'orientamento dei giudici di legittimità all'epoca vigente in materia, che in ipotesi, come quella in esame, di giudizi presupposti celebrati davanti a giudici non ordinari - e, quindi, non articolati su base distrettuale - non sussistesse la propria competenza per territorio ex art. 11 c.p.p. a decidere in merito al diritto all'equa riparazione del ricorrente, dovendo la competenza territoriale in tali casi essere individuata non già secondo il criterio stabilito dall'art. 3 della legge 24 marzo 2001 n. 89, ma in base ai principi generali di cui all'art. 25 c.p.c., alla stregua del quale, quando l'amministrazione dello Stato è convenuta, la competenza appartiene inderogabilmente alla Corte d'appello nel cui distretto si trova il luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione (rispettivamente, luogo in cui è stato commesso l'illecito, ovvero luogo in cui ha sede la tesoreria provinciale nella cui circoscrizione ha domicilio il creditore).

Tuttavia, con la recente decisione n. 6306/2010 pronunciata a Sezioni unite, la Suprema Corte ha totalmente innovato il precedente consolidato indirizzo, stabilendo doversi applicare il criterio di cui alla legge n. 89 del 2001, art. 3, comma 1, ed al richiamato art. 11 c.p.c. anche ai procedimenti presupposti svoltisi innanzi al giudice speciale.

Secondo questa interpretazione della Suprema Corte, che oggi ben può considerarsi diritto vivente (vedasi le sentenze della Suprema Corte nn. 22930, 24171 e 24286 del 2010), la suddetta disposizione normativa andrebbe letta nel senso di assicurare una uniforme applicazione per tutta l'area del contenzioso originato dalla legge n. 89/2001.

Più precisamente, secondo la Corte di cassazione, occorrerebbe considerare in modo unitario il giudizio presupposto nel quale si è determinato il superamento della durata ragionevole, assumere a fattore rilevante della sua localiz-



zazione la sede del giudice di merito distribuito sul territorio, sia esso ordinario o speciale, davanti al quale il giudizio è iniziato, ed al luogo così individuato attribuire la funzione di attivare criterio di collegamento della competenza e di individuazione del giudice competente sulla domanda di equa riparazione, che è stabilito dall'art. 11 del c.p.p. ed è richiamato nell'art. 3, comma 1, della legge n. 89/2001.

Tutto ciò non troverebbe ostacolo sul piano lessicale, ad avviso delle Sezioni unite della Corte di cassazione, nel fatto che la disposizione faccia uso di un termine (distretto), che è proprio della distribuzione sul territorio delle Corti di appello, atteso che il termine distretto apparterebbe alla descrizione del criterio di collegamento che il legislatore importa dalla disposizione processuale penale e che la sua valenza di delimitare un certo ambito territoriale potrebbe funzionare in modo identico, quale che sia l'ufficio giudiziario davanti al quale il giudizio presupposto è iniziato e l'ordine giudiziario cui appartiene, perché dell'ufficio giudiziario verrebbe in rilievo la sede e non l'ambito territoriale di competenza.

Infine, sempre secondo le Sezioni unite, il dilatarsi del contenzioso innescato dalla legge n. 89 del 2001, che fa ricadere sul bilancio dello Stato un onere sempre più gravoso a causa del perdurare del fenomeno della eccessiva durata del processo, in diverso modo comune alle varie giurisdizioni, renderebbe ragionevole l'interpretazione accolta, secondo cui i giudici ordinari che debbono deciderne non siano prossimi a quelli speciali davanti ai quali il ritardo si manifesta e consentirebbe di ritenere superate le considerazioni svolte nella sentenza 17 luglio 2007 n. 287, dove la Corte costituzionale ha ritenuto non fondate le preoccupazioni, che invece danno ragione del perché la norma speciale debba applicarsi al posto di quelle ordinarie.

Questa Corte sospetta di incostituzionalità l'art. 3, comma primo, della legge 24 marzo 2001 n. 89, nella parte in cui, secondo l'interpretazione delle Sezioni unite della Corte di cassazione costituente ormai diritto vivente, viene stabilito che il criterio di collegamento stabilito dall'art. 11 c.p.p. si applica anche con riferimento al luogo in cui ha sede il giudice speciale dinanzi al quale si è celebrato il giudizio presupposto.

1. Innanzitutto, il testo dell'art. 3, comma primo, della legge 24 marzo 2001 n. 89 - come sopra interpretato - è, ad avviso della Corte, in contrasto con il principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge dettato dall'art. 25, primo comma, della Costituzione.

È pacifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale che alla nozione del giudice naturale precostituito per legge non è affatto estranea la ripartizione della competenza territoriale tra giudici (Corte costituzionale, 08/02/2006, n. 41) e che le norme generali della competenza territoriale uniformemente previste, pur con la pluralità dei fori alternativi, vanno a garantire la sussistenza del giudice naturale stesso, inteso non solo come giudice di tutti previamente individuato e stabilito, ma anche come giudice previamente individuato ed individuabile in relazione agli ordinari criteri previsti dalla legge processuale italiana o dalle leggi che via via regolano la materia.

Conseguentemente, ogni previsione normativa di deroga alla competenza territoriale (soprattutto ove si ponga più gravosa per l'esercizio dell'azione) deve non porsi in contrasto con il principio di ragionevolezza.

La stessa Corte costituzionale non manca di sottolineare, infatti, che il principio della precostituzione del giudice, sancito dall'art. 25 Cost., si deve intendere rispettato quando l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non in vista di singole controversie, mentre la nozione di giudice naturale non si cristallizza soltanto nella determinazione di una competenza generale, ma si forma anche a seguito di tutte le disposizioni di legge che possano derogare a tale competenza in base a criteri che ragionevolmente valutino i disparati interessi coinvolti nel processo (Corte costituzionale, 30/12/1997, n. 452).

Ebbene, posto che l'art. 3 della legge Pinto non prevede espressamente lo spostamento di competenza per le cause presupposte delle giurisdizioni non ordinarie, che viene desunto solo in via interpretativa dalle Sezioni unite, è necessario che tale spostamento di competenza territoriale (rispetto al criterio generale previsto dall'art. 25 c.p.c.) si presenti, però, ragionevole per non porsi in conflitto con l'articolato Costituzionale.

Ad avviso di questa Corte di appello, lo spostamento di competenza territoriale applicato anche ai giudizi presupposti, definiti innanzi alle giurisdizioni non ordinarie, non pare rispettare il parametro di ragionevolezza, non essendo supportato, in realtà, da alcun motivo prevalente e giustificativo dello spostamento stesso, se non la ricostruzione teorica ontologicamente unitaria della competenza operata dalle Sezioni unite.

Manca nel caso in specie, infatti, il primo supporto posto a fondamento dello spostamento della competenza territoriale, vale a dire l'imparzialità e terzietà del giudice dell'equa riparazione, non potendo verificarsi alcuna interferenza tra giudici ordinari e le altre giurisdizioni.

È opportuno ricordare che il medesimo concetto, se pure con riferimento ad altra ipotesi, è stato affermato da Cass. sez. un. pen. 15 dicembre 2004 n. 292, che trattando la questione relativa all'applicabilità dell'art. 11 cod. proc. pen. alla figura del vice pretore onorario, ha evidenziato che tale disciplina riguardava «solo i magistrati operanti nell'am-



bito della giurisdizione ordinaria - alla quale soltanto si confà il riferimento al distretto di Corte d'appello in cui sono esercitate le funzioni ..., onde da essa sicuramente esulano i magistrati delle giurisdizioni speciali...».

È, altresì, opportuno ricordare che tale impostazione interpretativa ha trovato l'avallo della Corte costituzionale, che - con la ricordata sentenza n. 287 del 17 luglio 2007 - non si è limitata a prendere atto della effettività dell'interpretazione (allora) costituente diritto vivente, ma (e ciò è rilevante per sostenere il sospetto di costituzionalità della diversa interpretazione successivamente propugnata dalle Sezioni unite della Suprema Corte con l'ord. n. 6307/2010) ha espressamente formulato adesione al principio.

Invero, la Corte costituzionale - chiamata a rispondere sul dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 3 in esame, nella parte in cui non dispone che la competenza territoriale funzionale della Corte di appello, così come regolata dall'art. 11 cod. proc. pen., per i giudizi di equa riparazione si estenda anche ai procedimenti, di cui si lamenti l'irragionevole durata, svoltisi davanti alla Corte dei conti ed alle altre giurisdizioni di cui all'art. 103 della Costituzione - ha così ritenuto che l'art. 3 in oggetto, nel prescrivere che la domanda si propone alla Corte di appello del distretto ove ha sede il giudice competente ai sensi dell'art. 11 c.p.p.: «fa riferimento alla sola articolazione territoriale della giurisdizione ordinaria, e che il carattere eccezionale della norma ne impedisce ogni interpretazione estensiva o applicazione analogica, con la conseguenza che, nel caso in cui il giudizio si sia svolto innanzi a giudici non ordinari - siano essi il TAR o una sezione giurisdizionale della Corte dei conti, i cui magistrati non fanno parte di alcun distretto di Corte d'appello, al di là della coincidenza di mero fatto, tra ambito del distretto ed ambito della circoscrizione della sezione, quanto al territorio regionale - il giudice competente va individuato secondo gli ordinari criteri dettati dal codice di procedura civile e, in particolare, essendo convenuta una amministrazione dello Stato, dall'art. 25 cod. proc. civ.».

Non solo, ma ha, altresì, sottolineato che: «l'estensione dell'art. 11 cod. proc. pen. ad ogni procedimento civile non solo non è costituzionalmente obbligata, ma comporterebbe una deroga generalizzata a plurime specifiche regole di competenza, ciascuna adeguata a garantire il pieno esercizio del diritto delle parti di agire e di difendersi in un singolo tipo di controversia, con il rischio di gravi compressioni di tale diritto (sentenza n. 51 del 1998). Ne consegue che il legislatore deve procedere (secondo ragionevolezza e nel rispetto dei principi costituzionali) ad un bilanciamento fra l'interesse alla imparzialità-terzietà del giudice civile e quello alla pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, con riguardo non al processo civile in genere, ma alle sue singole tipologie, nel senso che è a lui rimesso di stabilire quando ricorra quell'identità di *ratio* che imponga l'estensione del criterio di cui si tratta, e quando invece ciò non avvenga affatto o la stessa finalità sia realizzabile attraverso la previsione di un foro derogatorio appropriato alla specifica materia (sentenze n. 332 del 2003 e n. 458 del 2000). Alla generalità di tale principio non sfugge la competenza per le cause di equa riparazione, il cui carattere derogatorio ha indotto la Corte di cassazione a circoscrivere l'applicazione della norma censurata alle ipotesi di appartenenza dei giudici chiamati a giudicare sul diritto a tale riparazione allo stesso ordine dei giudici dalla cui attività sia derivato il danno per l'eventuale irragionevole durata del processo.

Il dubbio di costituzionalità, relativamente ai giudici amministrativi, non è formulabile sul mero dato della appartenenza degli stessi giudici alla medesima sede di Corte d'appello; né è formulabile nei confronti dei giudici contabili, (...)

... Il pericolo per l'imparzialità del giudice è talmente ipotetico che è giustificato rimetterne comunque la valutazione alla discrezionalità del legislatore, cui è tradizionalmente attribuito l'apprestamento di misure idonee a salvaguardare tale valore costituzionale, ove non ritenga che esso sia sufficientemente assicurato dagli istituti dell'astensione e della ricasazione, ferma restando la ragionevolezza dell'art. 3 della legge n. 89 del 2001, nell'interpretazione restrittiva oggi diritto vivente ... non può inferirsi che l'appartenenza ad altro distretto sia l'unica e insostituibile garanzia d'imparzialità, sia perché quella giurisprudenza ha comunque ricordato gli istituti dell'astensione e della ricasazione, sia perché, nel caso di specie, è assorbente la considerazione dell'appartenenza di giudici controllanti e controllori ad ordini giurisdizionali diversi».

Sotto altro (e non meno rilevante) profilo, nemmeno può considerarsi esatta la notazione della Suprema Corte secondo cui l'aumento del contenzioso originato dalla legge Pinto rende opportuno che i giudici ordinari che debbono deciderne non siano prossimi a quelli speciali davanti ai quali il ritardo si manifesta.

Infatti l'eventuale interferenza - che la Corte costituzionale esclude in radice nella citata sentenza n. 287/2007 - potrebbe, comunque, verificarsi in ogni caso, data la diversa strutturazione territoriale dei giudici non ordinari.

Quanto precede viene rafforzato da un esempio che rende plasticamente l'inutilità, ai fini in esame, dello spostamento territoriale per i giudizi presupposti in cui il ritardo si verifica presso la Corte dei conti. Ebbene, data la competenza regionale della Corte dei conti, che copre territorialmente tutti i distretti di Corte di appello ordinari, qualunque Corte d'appello decida sul ritardo, i giudici medesimi, in ipotesi di apertura di procedimenti di responsabilità, saranno soggetti al giudice contabile e dunque nessun spostamento di competenza, entro il territorio regionale, evita astrattamente l'interferenza stessa. Manca ancora qualsivoglia ragione legata al rispetto della previsione costituzionale della



ragionevole durata del processo di equa riparazione, anzi lo spostamento allunga i tempi di definizione del giudizio stesso.

È evidente, infatti, che, ad esempio, lo spostamento territoriale dalla Corte d'appello di Palermo a quella di Caltanissetta, per giudizi presupposti, come quello odierno celebratosi al TAR, sede di Palermo, comporti un abnorme allungamento dei tempi di definizione del processo per due distinte ragioni:

a) le parti hanno facoltà di richiedere che la Corte disponga l'acquisizione in tutto o in parte degli atti e dei documenti del procedimento in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'art. 2.

Facoltà questa esercitata nella generalità dei casi (dato che quasi mai l'incartamento è nella piena disponibilità delle parti richiedenti l'indennizzo) e circostanza che ritarda, data la distanza geografica ed i tempi occorrenti, il ricevimento dell'incartamento processuale del giudizio presupposto con allungamento dei termini;

b) lo spostamento di tutti i giudizi presupposti celebratisi innanzi le giurisdizioni non ordinarie presso il distretto (inteso nel senso voluto dalle Sezioni unite) di Palermo, vale a dire TARS, Corte dei conti (primo e secondo grado), Commissione tributaria centrale e Consiglio di giustizia amministrativa, confluenso in numero assai elevato presso una piccola Corte d'appello come quella di Caltanissetta comporta la paradossale conseguenza dell'ulteriore disfunzione dello stesso giudizio che deve riparare all'irragionevole durata del processo presupposto.

Lo spostamento di competenza, poi, oltre a porsi in conflitto con i principi di ragionevolezza e di ragionevole durata del processo si pone in ulteriore contrasto con la stessa previsione del n. 6 dell'art. 3 secondo cui la Corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per cassazione.

Invero, lo spostamento territoriale, proprio per gli inconvenienti sopra indicati, non consente il rispetto da parte della Corte di tale termine ponendosi in insanabile contrasto con la stessa centrale finalità del giudizio di equa riparazione.

Parimenti criticabile è l'assunto secondo cui l'interpretazione operata dalle Sezioni unite favorirebbe l'intera diffusione del contenzioso presso tutte le Corti d'appello alleggerendo il distretto di Roma ove si trovano gli organi di vertice.

Ciò per due ragioni:

a) per i giudizi amministrativi presupposti, lo spostamento (a prescindere dalla peculiare e paradossale situazione della Corte d'appello di Caltanissetta ove confluiscono la quasi totalità dei giudizi promossi in Sicilia) comporta, dato la sede regionale dei TARS - che ha giurisdizione per l'intero territorio regionale - che l'intero carico dei giudizi per il ritardo confluisca solo presso una Corte d'appello e non presso le altre (nelle regioni ove esistono due Corti d'appello; e l'effetto è ancor più devastante, e, quindi, irragionevole, in Sicilia ove pur esistendo quattro distretti di Corte d'appello, si ha, in concreto, la concentrazione di quasi tutti i giudizi presupposti trattati dai giudici speciali presso questa Corte d'appello di Caltanissetta, peraltro, già sottodimensionata rispetto al bacino di utenza del distretto di Corte d'appello di Palermo, da cui provengono i procedimenti ordinari oggetto di domanda per equa riparazione devoluti alla competenza di questa Corte);

b) anche la ragione dell'alleggerimento della Corte d'appello di Roma posta a base dell'ordinanza delle Sezioni unite non appare esatta, laddove un segmento del ritardo sia relativo al giudizio di Cassazione e/o al giudizio presso altri organi di vertice delle altre Giurisdizioni. Ciò per la palmare circostanza che applicando gli ordinari criteri (per come indicati nelle sentenze delle sezioni semplici prima del revirement) la competenza territoriale andrebbe determinata applicando o il foro del luogo ove è sorta l'obbligazione ovvero quello del luogo in cui deve eseguirsi (la Corte d'appello che si trova ed ha competenza nel luogo di residenza del richiedente l'indennizzo).

Dunque, applicando gli ordinari criteri di competenza territoriale, si verificherebbe proprio il risultato voluto dalla Corte di cassazione dell'estensione territoriale - della competenza - di tutte le Corti d'appello in relazione ai giudizi celebratisi innanzi le giurisdizioni speciali e ai segmenti di giudizio celebrati innanzi la stessa Corte di cassazione.

In conclusione, sul punto, se il giudice naturale precostituito per legge è quello individuato da criteri generali o da singole disposizioni di legge che possano derogare a tale competenza in base a criteri che ragionevolmente valutino i disparati interessi coinvolti nel processo, non può ritenersi costituzionalmente conforme al dettato dell'art. 25 Cost. la formulazione dell'art. 3, comma primo, legge n. 89/2001, come vive nell'interpretazione ormai costante della Corte di cassazione con riferimento allo spostamento di competenza per i giudizi presupposti celebratisi innanzi a giudici non ordinari, trattandosi di una deroga che, per le ragioni sin qui prospettate, si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza.

2. L'interpretazione dell'art. 3, primo comma, della legge n. 89/2001 formulata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione pone, altresì, dei dubbi di legittimità costituzionale anche in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione.



È noto, infatti, che la deroga alla competenza territoriale di cui all'art. 11 e.p.p. non è, nella sede penale, estensibile ai magistrati non ordinari e che deroghe alla competenza territoriale non risultano previste neppure nelle vicende processuali civili o amministrative aventi a protagonisti i magistrati amministrativi e contabile (si ricordi, sul punto, il conforme orientamento espresso dalle Sezioni unite penali della Corte di cassazione con la menzionata sentenza 15 dicembre 2004, n. 292).

Pertanto, a parere di questo Collegio, è irragionevole e non conforme al disposto dell'art. 3 della Costituzione, da un lato (si ribadisce) ritenere che la deroga alla competenza territoriale di cui all'art. 11 e.p.p. non è, nella sede penale, estensibile ai magistrati non ordinari; dall'altro, ritenere, invece, applicabile tale deroga unicamente per le cause di equa riparazione e prevedere un foro derogatorio solo per tale contenzioso.

3. Inoltre, l'interpretazione accolta da Cass. sez. un. civ. ord. 16 marzo 2010 n. 6307 dell'art. 3 della legge n. 89/2001, costituente diritto vivente, si ritiene contraria all'art. 111, 2° comma, della Costituzione perché impedisce, in concreto, la generale applicazione del principio della ragionevole durata del processo.

Questa Corte di appello, infatti, così come le altre Corti di appello che hanno visto aumentare a dismisura il contenzioso in materia di equa riparazione a causa della mole di procedimenti relativi a giudizi innanzi a giudici speciali, non solo non è in condizioni di assicurarne la definizione nei tempi previsti dall'art. 3, 6° comma, della legge n. 89 del 2001 (quattro mesi), ma è costretta a dilatarne i tempi di trattazione con il rischio concreto di alimentare ulteriore contenzioso per durata irragionevole sugli stessi procedimenti ex legge Pinto.

Il paradosso è ancor più stridente se si consideri che gli effetti della suddetta traslazione di procedimenti (determinata dall'avversata interpretazione dell'art. 3 di cui si discute) rischiano di ripercuotersi, anche, sulla durata dei procedimenti «ordinari» pendenti presso questa Corte di appello, a causa dell'aumento complessivo degli affari da trattare (ma trattasi, come già detto, di situazione facilmente rilevabile nelle altre Corti di appello sottodimensionate rispetto agli ulteriori carichi di lavoro derivanti dalla trattazione dei procedimenti per la non ragionevole durata dei giudizi svoltisi innanzi ai giudici speciali).

Naturalmente, qui non si discute (né si potrebbe) di questioni di politica giudiziaria, ma degli effetti di un'interpretazione di una norma, determinanti, a parere di questo Collegio, la lesione di principi costituzionalmente garantiti e ciò, si ritiene, costituisce dimostrazione della non conformità ai parametri costituzionali di una siffatta interpretazione.

4. Infine, sembra altresì sussistere un contrasto con l'art. 24 della Costituzione per violazione del diritto di difesa.

Se, infatti, nella fattispecie in cui il giudizio presupposto si sia svolto davanti a giudice speciale, l'interesse alla terzietà del giudice è già sufficientemente garantito dall'«appartenenza dei giudici controllori e controllati ad ordini giurisdizionali diversi» (come già statuito nella sentenza della Corte costituzionale n. 287/2007), deve allora ritenersi che l'equo contemperamento tra i contrapposti valori costituzionali di cui all'art. 108 comma 2 Cost. e 24 Cost., sia sufficientemente garantito dagli istituti generali dell'astensione e ricusazione, senza necessità di deroghe alle ordinarie regole di individuazione del giudice competente. Ne consegue che l'estensione anche a tali ipotesi del foro derogatorio di cui all'art. 3 della legge n. 89/2001 realizza automaticamente uno sbilanciamento, non necessario, in favore dell'interesse garantito dall'art. 108 comma 2 Cost. e dunque una non giustificata compressione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost. per il ricorrente che, per azionare il suo diritto al risarcimento per la violazione del termine di durata ragionevole del processo, si vede costretto ad adire la Corte d'appello, geograficamente più distante, individuata ex art. 11 c.p.p., anziché la Corte d'appello in cui ha sede la tesoreria provinciale nella cui circoscrizione lo stesso ricorrente ha il proprio domicilio.

In conclusione, si ritiene di rimettere la questione incidentale di costituzionalità, che non appare manifestamente infondata, per contrasto con gli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost., dell'art. 3, comma primo, della legge n. 89/2001, nella parte in cui, secondo l'interpretazione delle Sezioni unite della Corte di cassazione, il criterio di collegamento stabilito dall'art. 11 e.p.p. si applica anche ai procedimenti presupposti pendenti o svoltisi innanzi al giudice speciale.

La questione di costituzionalità prospettata, oltre a non essere manifestamente infondata per le ragioni sopra evidenziate, ad avviso della Corte è anche rilevante per il giudizio in corso, in quanto se fosse ritenuta fondata la questione, questo giudice sarebbe incompetente.



P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, legge 24 marzo 2001, n. 89, nella parte in cui dispone che la competenza territoriale funzionale della Corte di appello determinata ai sensi dell'art. 11 e.p.p. si estende anche ai procedimenti iniziati avanti alla Corte dei conti ed alle altre giurisdizioni di cui all'art. 103 Cost. per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 24 e 25, primo comma, 111, 2° comma, della Costituzione della Repubblica italiana.

Sospende il giudizio in corso.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Caltanissetta, addì 7 aprile 2011

Il Presidente: PERRIERA

11C0544

N. 192

Ordinanza del 24 febbraio 2011 emessa dal giudice dell'esecuzione del tribunale di Reggio Emilia nel procedimento civile promosso da Equitalia Emilia Nord S.p.a. contro Contini Contino

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Esito negativo del terzo incanto nell'espropriazione forzata immobiliare - Assegnazione dell'immobile allo Stato "per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede", anziché "per il prezzo base del terzo incanto" - Violazione del principio di ragionevolezza rispetto ai mezzi giuridici e allo scopo pratico, nonché del principio di uguaglianza in sé e in relazione al principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e determinatezza delle prestazioni imposte, pur nell'ipotesi in cui il criterio della "minor somma" abbia natura sanzionatoria - Irragionevole determinazione del prezzo per l'assegnazione coattiva in misura pari alla "minor ... somma per la quale si procede", non collegata in alcun modo al valore di mercato dell'immobile.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 85, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 42 e 53.

IL TRIBUNALE

Nella procedura esecutiva esattoriale n. 353/2009 R.G. Esec. promossa da Equitalia Emilia Nord S.p.a. (Agente per la riscossione tributi) contro Contini Contino.

Il giudice dell'esecuzione sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 22/2/2011, Equitalia Emilia Nord ha intrapreso la procedura di riscossione esattoriale nei confronti del debitore Contini Contino per un credito di complessivi euro 38.611,20, di cui euro 479,60 per «tributo erariale», compreso mora, compensi e spese di procedura (v. istanza depositata da Equitalia il 25/3/2010).

Nella procedura hanno avuto luogo e sono andati deserti tre esperimenti di incanto sull'immobile pignorato alle date del 18/11/2009, 9/12/2009, 13/1/2010.

Con istanza in data 25/3/2010 Equitalia Emilia Nord richiedeva l'assegnazione allo Stato ai sensi dell'art. 85 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 («Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito») al minor prezzo tra la base d'asta del terzo incanto, pari ad euro 72.275,00 e la somma per la quale si procede (sopra indicata).

All'udienza del 22/2/2011, fissata per l'audizione delle parti in ordine all'istanza ex art. 85 D.P.R. 29/9/1973 n. 602, il giudice dell'esecuzione si riservava la decisione.



Come già ritenuto da altri Tribunali (Tribunale di Forlì - Reg. ord. n. 380 del 2010; Tribunale di Torino - Reg. ord. n. 5 del 2011), si reputa che:

1) esistano fondati motivi per dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 85 comma 1° D.P.R. 29/9/1973 n. 602 (per quanto di seguito esposto);

2) la questione sia rilevante nella procedura *de qua*, poiché da essa dipende l'accoglimento o il rigetto dell'istanza di assegnazione e comunque la misura del prezzo da fissare perché lo Stato italiano acquisisca la proprietà dell'immobile pignorato;

3) sia necessario disporre la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23 legge 11/3/1953 n. 87 perché si pronunci sulla questione, sospendendo nelle more l'esecuzione.

Analisi del testo normativo

L'art. 85 D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, nel testo attualmente vigente, prevede:

1. Se il terzo incanto ha esito negativo, il concessionario, nei dieci giorni successivi, chiede al giudice dell'esecuzione l'assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede, depositando nella cancelleria del giudice dell'esecuzione gli atti del procedimento.

2. Il giudice dell'esecuzione dispone l'assegnazione, secondo la procedura prevista dall'art. 590 del codice di procedura civile. Il termine per il versamento del prezzo per il quale è stata disposta l'assegnazione non può essere inferiore a sei mesi.

3. In caso di mancato versamento del prezzo di assegnazione nel termine, il processo esecutivo si estingue se il concessionario, nei trenta giorni successivi alla scadenza di tale termine, non dichiara, su indicazione dell'ufficio che ha formato il ruolo, di voler procedere a un ulteriore incanto per un prezzo base inferiore di un terzo rispetto a quello dell'ultimo incanto. Il processo esecutivo si estingue comunque se anche tale incanto ha esito negativo.

La norma riguarda la riscossione delle sole entrate dello Stato di natura tributaria e non può, dunque, applicarsi ad entrate patrimoniali dello Stato, né ad entrate di enti impositori diversi dallo Stato, per i quali è prevista *ope legis* la (o che sono comunque ammessi ad avvalersi della) procedura di riscossione mediante ruolo disciplinata dal d.lgs. 26/2/1999 n. 46.

La limitazione alle sole entrate tributarie è prevista dall'art. 30 d.lgs. 26/2/1999 n. 46.

L'art. 85 attribuisce al giudice dell'esecuzione l'adozione dei provvedimenti necessari a far acquistare la proprietà dell'immobile allo Stato: l'istanza del concessionario è rivolta al giudice dell'esecuzione; il giudice dispone l'assegnazione, fissando allo Stato il termine, non inferiore a sei mesi, per il versamento del prezzo di assegnazione; avvenuto il versamento, il giudice pronuncia il decreto di trasferimento a norma dell'art. 586, secondo quanto prevede l'art. 590 c.p.c.

Rispetto alla devoluzione dei beni allo Stato, già prevista dall'art. 87 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 (testo abrogato dal d.lgs. 26/2/1999 n. 46) è venuto meno ogni automatismo nell'acquisto dell'immobile da parte dello Stato. La norma, infatti, prevedeva che - in caso di diserzione del terzo incanto (o mancata autorizzazione dell'intendente di finanza al suo svolgimento) - «l'immobile è devoluto di diritto allo Stato» e il comma 2°, coerentemente, individuava nel «verbale di esito negativo del terzo incanto, corredato dal provvedimento autorizzativo dell'intendente di finanza» il titolo per la trascrizione della devoluzione nei registri immobiliari.

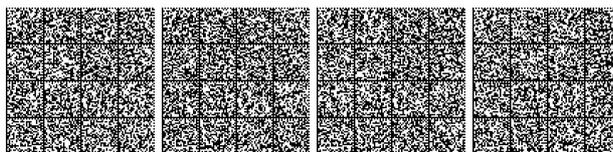
Attualmente, il giudice non ha alcun potere discrezionale di non far luogo all'assegnazione allo Stato quando ne ricorrano i presupposti (terzo incanto deserto, istanza del concessionario, la quale è, peraltro, atto dovuto), né di rifiutare, poi, l'emissione del decreto di trasferimento quando lo Stato ha versato il prezzo nel termine assegnatogli.

Che il giudice abbia un potere discrezionale nel decidere su istanze di assegnazione proposte in un'esecuzione ordinaria è questione dubbia, visto che - da un lato - l'art. 589 c.p.c. indica il valore per il quale può essere chiesta l'assegnazione e - dall'altro - l'art. 591 c.p.c. consente al giudice di «decidere di non accoglierle» facendo luogo a nuovo incanto.

Con riguardo all'art. 85 *de quo* questi dubbi interpretativi non sussistono: I) la norma chiaramente indica che «Il giudice dell'esecuzione dispone l'assegnazione» (e non «può disporre»); II) non rientra nei poteri del giudice disporre lo svolgimento di ulteriore incanto, in luogo dell'accoglimento dell'istanza di assegnazione allo Stato (il potere di ordinare un quarto e ultimo esperimento di asta spetta soltanto all'ente impositore).

L'assegnazione è dunque un atto necessario - ma dovuto - affinché lo Stato ottenga il trasferimento di proprietà previo versamento del prezzo.

L'assegnazione prevista dall'art. 85 *de quo* ha natura c.d. «sostitutiva» della vendita forzata.



Infatti, l'assegnazione viene fatta per un prezzo - pari alla minor misura tra la base d'asta del terzo incanto e il credito tributario per cui l'esattore procede - e questo prezzo deve essere interamente versato dallo Stato all'effetto di ottenere il trasferimento della proprietà, tanto che è regolato il caso del mancato versamento del prezzo.

Al versamento segue l'acquisizione del prezzo alla massa attiva (art. 509 c.c.) e la sua assegnazione all'esattore se non vi sono concorrenti (artt. 84 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 e 510 c.p.c.); in caso di intervento di altri creditori, deve procedersi alla distribuzione in ragione delle rispettive cause di prelazione tra esattore e altri concorrenti, secondo quanto previsto dagli artt. 84 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 e 596 c.p.c.

Implicitamente (ma inequivocamente), l'art. 85 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 esclude la possibilità per l'esattore di chiedere l'assegnazione a favore dello Stato a soddisfacimento del credito erariale (c.d. assegnazione «satisfattiva» o *datio in solutum* giudiziale) e la possibilità per lo Stato di limitarsi al versamento del solo eventuale conguaglio tra il prezzo di assegnazione e il credito per cui può utilmente collocarsi in sede di riparto (c.d. assegnazione mista).

Non a caso, l'art. 3 comma 40° d.l. 30/9/2005 n. 203 (convertito in legge 2/12/2005 n. 248) ha sostituito ai commi 2° e 3° dell'art. 85 *de quo* le parole «dell'eventuale conguaglio» con le parole «del prezzo per il quale è stata disposta l'assegnazione».

Il prezzo di assegnazione è pari alla minor somma tra il credito tributario per cui si procede e la base d'asta del terzo incanto andato deserto: su questo punto v'è continuità con quanto era previsto per la devoluzione allo Stato ex art. 87 D.P.R. 29/9/1973 n. 602.

Così, ad esempio, se il credito erariale per cui si procede pari ad euro 50.000,00 e la base d'asta del terzo incanto pari ad euro 200.000,00, l'assegnazione deve farsi al prezzo di euro 50.000,00; se l'esattore procede per un credito tributario pari ad euro 300.000,00, l'assegnazione dello stesso identico immobile dovrebbe farsi per la minor somma e quindi per euro 200.000,00.

Poiché non è previsto - e, anzi, è chiaramente escluso, a seguito della modifica apportata dall'art. 3 comma 40° d.l. 30/9/2005 n. 203 - il versamento di alcun «conguaglio», la norma deve interpretarsi nel senso che il prezzo di assegnazione è definitivamente fissato nella minor somma tra il credito e la base d'asta (la terza) e che l'eventuale differenza tra base d'asta e credito non dà luogo ad alcun obbligo di conguaglio né a incremento del prezzo di assegnazione.

La stessa Corte, pronunciandosi sulla devoluzione allo Stato, interpretò a suo tempo l'art. 87 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 nel senso che la norma consente «che la procedura esattoriale possa concludersi con la devoluzione del bene allo Stato per il minor prezzo tra quello dell'incanto e l'ammontare dell'imposta per cui ha avuto luogo l'esecuzione» (Corte Cost. ord. 31/3/1988 n. 383).

Non è neppure rilevante, ai fini della determinazione del prezzo di assegnazione, l'entità dei crediti concorrenti al riparto (art. 54 D.P.R. 29/9/1973 n. 602) aventi prelazione anteriore a quella dell'esattore: *I*) l'art. 85 *de quo*, facendo riferimento alla «somma per la quale si procede» riguarda evidentemente il solo credito tributario; *II*) l'art. 85 non rinvia all'art. 589 c.p.c. secondo cui «l'istanza di assegnazione deve contenere l'offerta di pagamento di una somma non inferiore a quella prevista nell'art. 506», né all'art. 506 c.p.c. che indica per l'assegnazione «un valore non inferiore alle spese di esecuzione e ai crediti aventi diritto a prelazione anteriore a quello dell'offerente».

Il rimettente non ignora che, tra due interpretazioni egualmente possibili, rientra nei poteri del giudice ordinario scegliere quella «costituzionalmente orientata» perché rispondente al canone di ragionevolezza e uguaglianza, e che pertanto non può essere sollevata questione di legittimità costituzionale quando il giudice rimettente - utilizzando i suoi poteri ordinari di interpretazione della norma - è in grado di fornire un'interpretazione della norma conforme a Costituzione (*ex multis* Corte Cost. 19/4/2007 n. 128). Tuttavia, l'interpretazione della norma, così come ora illustrata, pare essere l'unica possibile utilizzando gli ordinari strumenti ermeneutici di cui dispone il giudice ordinario.

Violazione dei principi di ragionevolezza rispetto ai mezzi e allo scopo e di eguaglianza in sé e in relazione al principio di capacità contributiva (artt. 3 e 53 Cost.)

Dei due scenari possibili che l'art. 85 prospetta, interessa il solo caso in cui l'assegnazione debba farsi per un prezzo pari al minor credito tributario, e quindi «a sconto» rispetto alla base d'asta dell'ultimo incanto, la quale a sua volta corrisponde, per effetto dei ribassi progressivi di un terzo, ai 4/9 del prezzo iniziale fissato dal concessionario (artt. 79 e 81 D.P.R. 29/9/1973 n. 602).

Non è dunque in questione il caso opposto - prezzo pari alla base del terzo incanto - poiché la regola che può estrarsi dall'art. 85 coincide, con buona approssimazione, con quella applicabile secondo il diritto comune (art. 589 e 568 c.p.c.) e non genera perplessità: se l'immobile pignorato per crediti tributari risulta invendibile col mezzo ordinario dell'incanto, è legittima la previsione che consente allo Stato di acquistarne la proprietà, poiché con l'ordinanza 13/3/1988 n. 383, la Corte ha già ritenuto che la devoluzione è «la conseguenza dell'oggettiva impossibilità di vendere



il bene esecutato, impossibilità dimostrata dall'esito negativo di più incanti caratterizzati da ribassi particolarmente elevati».

Si nutre però il sospetto che lo «sconto da assegnazione» - il differenziale tra la maggior base d'asta e il minor tributo - previsto dall'art. 85 *de quo* non sia conforme ai fondamenti costituzionali del prelievo tributario e comunque generi intrinsecamente irrazionalità e ineguaglianze tra casi omogenei. Si osserva in proposito:

A) L'art. 85 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 riguarda la riscossione dei soli tributi dello Stato (art. 30 d.lgs. 26/2/1999 n. 46) ed è quindi norma che - pur non riguardando i presupposti imponibili, i soggetti debitori, le modalità di determinazione o accertamento dell'imposta - rientra comunque (in senso ampio) nel campo delle norme tributarie (settore dell'ordinamento che disciplina, tra l'altro, l'esazione delle imposte).

Nello scenario qui contemplato, l'obbligazione tributaria non è ai margini dell'istituto (come scopo per il quale si svolge la procedura di riscossione) ma entra direttamente nel testo della norma e nel contenuto del provvedimento che il giudice deve adottare perché, essendo di ammontare inferiore alla base d'asta, determina sia la misura del prezzo di assegnazione, sia l'entità del sacrificio patrimoniale imposto al debitore (rispetto alla somma che potrebbe ricavarsi se l'assegnazione dovesse farsi, in ogni caso, per un prezzo pari alla base dell'ultimo esperimento d'asta).

Si osserva inoltre che: a) l'assegnazione fatta «a sconto» sulla base d'asta rappresenta per il debitore una perdita patrimoniale e, in modo perfettamente complementare, un lucro per lo Stato in misura pari alla differenza tra i due parametri (base d'asta e credito tributario); b) perdita e lucro, quasi per definizione, non trovano la propria causa giustificativa nell'adempimento dell'obbligazione tributaria poiché anzi il contribuente esecutato perde in termini patrimoniali il *surplus* rispetto all'entità del tributo rimasto insoluto; tenuto a corrispondere (come in specie) la somma di euro 479,60, viene privato a favore dello Stato di un bene che, a seguito di consistenti ribassi, è stato messo in vendita l'ultima volta a un prezzo non inferiore a euro 72.275,00; c) causa efficiente di perdita e lucro è perciò il fatto accidentale e casuale che il pignoramento esattoriale è caduto su un bene che, nonostante i ribassi d'asta, ancora esprime un valore patrimoniale superiore a quello del credito;

B) L'aggancio del prezzo all'entità del tributo insoluto genera *ictu oculi* ineguaglianze e aporie, sintomatiche dell'irrazionalità degli esiti applicativi della norma: il valore di assegnazione dello stesso immobile varia in funzione dell'entità del credito tributario per cui si procede a esecuzione.

Difatti, se - ad esempio - il credito erariale per cui si procede è pari ad euro 50.000,00 e la base d'asta del terzo incanto pari ad euro 200.000,00, l'assegnazione deve farsi al prezzo di euro 50.000,00; di contro, se si procede per un credito tributario pari ad euro 300.000,00, l'assegnazione dello stesso identico immobile dovrebbe farsi per la minor somma tra i due parametri e quindi per euro 200.000,00.

Le conseguenze paiono incongruenti:

1) l'assegnazione è sostitutiva della vendita (ossia ha una *causa venditionis*) e il prezzo d'acquisto - pure «a sconto» e tenuto conto delle forti e condivise esigenze pubblicistiche che s'esprimono nella disciplina della riscossione delle imposte erariali - non può essere razionalmente determinato se non in funzione di un parametro che riguarda l'immobile (cioè il prezzo ribassato che funge da base d'asta del terzo incanto: tale opzione, rientrando nella discrezionalità legislativa, non desta sospetti di incostituzionalità); invece, l'altro parametro - qui censurato - è costituito dalla misura del tributo per cui si procede, la quale non soltanto rappresenta una variabile indipendente dal valore dell'immobile, ma non v'è neppure indirettamente collegata visto che l'art. 76 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 prevede la misura minima del credito per procedere ad espropriazione immobiliare (euro 8.000,00), ma non un criterio di proporzionalità tra il credito e il valore dell'immobile che il concessionario può legittimamente pignorare.

Per neutralizzare le irrazionalità denunciate sarebbe sufficiente espungere dall'art. 85 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 la parte che aggancia il prezzo di assegnazione alla «minor somma per la quale si procede»;

2) l'aggancio al «minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede» implica che, a parità di valore dell'immobile, riceva un trattamento migliore il contribuente che ha verso lo Stato un debito tributario più elevato del valore (pur ribassato) dell'immobile.

Infatti, se il tributo insoluto è di entità inferiore alla base d'asta, l'esecutato riceverà, per effetto del versamento del prezzo e sia pure per pagare lo Stato e gli altri suoi creditori eventualmente intervenuti, una somma pari alla sola entità del credito (euro 50.000,00 nell'esempio suesposto) e subirà quindi la perdita patrimoniale «differenziale» che è stata sopra evidenziata. Viceversa, se il contribuente (per negligenza, opportunismo o altri motivi) ha accumulato un più consistente debito tributario (di ammontare superiore alla base d'asta), riceverà, per effetto del versamento del prezzo, quella stessa somma che avrebbe potuto ricevere se il terzo incanto fosse andato a buon fine (euro 200.000,00 secondo l'esempio) e non subirà perdite ulteriori.



In questo modo, una norma che plausibilmente ha lo scopo di contrastare, disincentivare l'inadempienza dei cittadini alle obbligazioni tributarie finisce per sortire un risultato pratico che è diametralmente opposto, perché *ceteris paribus* premia l'accumulazione del debito o, quantomeno, evita al «grosso» debitore di subire, oltre alla perdita dell'immobile, anche l'ulteriore falcidia rappresentata dalla differenza tra base d'asta e tributo insoluto.

Questa irrazionalità dei mezzi giuridici rispetto allo scopo pratico della norma si verifica solo e soltanto per effetto dell'aggancio, qui censurato, al «minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede», poiché se invece l'assegnazione dovesse farsi - in base al diritto comune - per una somma non inferiore alla base d'asta dell'ultimo incanto, non si verificherebbe nessuna irrazionalità né disparità di trattamento in funzione del minore o maggiore tributo insoluto.

Per le stesse aporie già segnalate, l'aggancio del prezzo di assegnazione alla «minor ... somma per la quale si procede» entra inoltre in conflitto con il principio cardine del prelievo tributario secondo il quale «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» (art. 53 comma 1° Cost.).

Secondo stabile insegnamento della Consulta, il principio di capacità contributiva «va interpretato quale specificazione del generale principio di uguaglianza, nel senso che a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario differenziato» (Corte Cost. 6/7/1972 n. 120; conformi, *ex multis*, Corte Cost. 4/2/2000 n. 25; Corte Cost. 13/12/1963 n. 155) e che, ancora, le differenze di trattamento tributario per essere giustificate devono appoggiarsi su un motivo razionalmente apprezzabile (Corte Cost. 14/7/1976 n. 167) o, evidentemente, su situazioni obiettivamente diverse (Corte Cost. 12/7/1965 n. 59), il ragionamento svolto sulla violazione del principio di capacità contributiva da parte dell'art. 85 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 può saldarsi senza difficoltà con il discorso già svolto in merito alla violazione dell'art. 3 Cost. sotto i profili: a) dell'irrazionalità con riguardo al mezzo giuridico perché il parametro del credito non può ragionevolmente servire a stabilire il prezzo di acquisto coattivo di un immobile; b) dell'irrazionalità con riguardo allo scopo pratico perché la norma premia, *ceteris paribus*, l'accumulazione del debito tributario;

C) Ancor più nello specifico, l'art. 85 è norma sulla riscossione delle imposte dovute allo Stato: la capacità di concorrere alle spese pubbliche è già definita *secundum legem* in misura pari all'obbligazione tributaria, così come è stata accertata e risulta dall'estratto di ruolo.

Ben può dirsi dunque che l'entità del tributo rappresenta la misura entro la quale è accettabile e costituzionalmente legittimo imporre al cittadino un sacrificio patrimoniale per «concorrere alle spese pubbliche». Al contrario, un sacrificio più ampio di quello definito dall'obbligazione tributaria (salvi accessori, sanzioni, costi di riscossione, ecc.) non soltanto non trova un fondamento di legittimità costituzionale nell'art. 53 Cost., ma anzi risulta implicitamente vietato dalla stessa norma, visto che in tal modo verrebbe fatto carico al cittadino di concorrere alle spese pubbliche in misura maggiore della sua capacità contributiva.

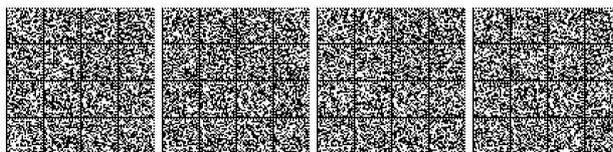
Anche l'art. 85 menzionato deve sottostare al principio di capacità contributiva, sia perché l'art. 53 comma 1° Cost. non distingue il momento fisiologico dell'adempimento dalle patologie del rapporto di imposta, sia perché non può ammettersi che il principio di capacità contributiva si applichi soltanto agli atti di imposizione e perda rilevanza nel momento della riscossione (il concorso alle spese pubbliche si attua con l'adempimento, spontaneo o coattivo, della pretesa tributaria).

L'art. 85 - segnatamente col criterio della «minor ... somma per la quale si procede» - non rispetta il principio che commisura alla capacità contributiva il sacrificio patrimoniale che può legittimamente esigersi dal cittadino in relazione all'adempimento del tributo.

Al contrario, I) l'obbligazione tributaria serve a determinare il prezzo di acquisto del bene; II) con ciò assoggetta, per definizione, il contribuente espropriato a una perdita patrimoniale pari al *surplus* della base d'asta rispetto al credito, la quale perdita si aggiunge all'onere economico del tributo; III) in quanto onere aggiuntivo, lo stesso non riceve copertura costituzionale nell'art. 53 comma 1° Cost. visto che la capacità contributiva sussiste nei limiti dell'obbligazione tributaria o, in sede di riscossione coattiva, dalla «somma per la quale si procede».

Concludendo, quest'onere aggiuntivo è imposto al contribuente dal fatto che il pignoramento esattoriale è accidentalmente caduto su un immobile che, nonostante i ribassi, ha una base d'asta superiore alla misura del credito.

Pertanto, l'art. 85 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 si palesa sospetto di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 53 Cost. perché consente che in sede di riscossione esattoriale il contribuente moroso sia sottoposto - e peraltro secondo un criterio di pura casualità - a un sacrificio patrimoniale di entità più ampia di quello definito dall'obbligazione tributaria (e relativi accessori, soprattasse, sanzioni, costi di riscossione etc.);



D) Non si ignora che, secondo la giurisprudenza, il principio della capacità contributiva non può applicarsi alle prestazioni patrimoniali con funzione sanzionatoria di violazioni tributarie (*ex multis* Corte Cost. 30/7/1997 n. 291; Corte Cost. 17/7/1980 n. 119).

Tuttavia, anche sotto questa prospettiva, si dubita legittimità dell'art. 85 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 ove si voglia attribuire all'assegnazione per la «minor ... somma per la quale si procede» - e quindi «a sconto» sulla base d'asta - una natura sanzionatoria dell'inadempimento del contribuente e, quindi, sottratta all'applicazione dell'art. 53 Cost.

In primo luogo, il criterio della «minor somma» risponde *ictu oculi* a un'esigenza di risparmio dello Stato nell'acquisto della proprietà mediante assegnazione forzata e non a fini di sanzione. Quest'esigenza può astrattamente condividersi, salvo che per il parametro rappresentato dalla misura del credito tributario, che non ha alcun apprezzabile e ragionevole collegamento con il valore del bene.

In secondo luogo, se anche si trattasse di sanzione imposta per il perdurante inadempimento del debitore, la sua operatività sarebbe oltremodo singolare, visto che: *a*) essa andrebbe a colpire - con palese violazione del principio di eguaglianza - non tutti i contribuenti morosi che vengono espropriati del bene a favore dello Stato, ma soltanto una parte di essi, ossia coloro che hanno casualmente subito il pignoramento di un bene che, pur dopo i ribassi, ha una base d'asta superiore all'entità del credito per cui si procede; *b*) la sanzione non sarebbe qui neppure ragguagliata alla misura del tributo rimasto insoluto o a una somma fissa predeterminata dalla legge (come normalmente avviene nelle sanzioni pecuniarie di diritto tributario), ma risulterebbe a priori indeterminabile e indeterminata dalla legge perché dipendente dalla differenza tra base d'asta e credito, ossia da un elemento (valore dell'immobile ai fini dell'esecuzione esattoriale: art. 79 D.P.R. 29/9/1973 n. 602) che rappresenta una variabile indipendente rispetto al credito per cui si procede. In conclusione, il criterio della «minor ... somma per la quale si procede» non può interpretarsi come sanzione e, quindi, non si sottrae alla censura basata sull'art. 53 Cost. e, se anche lo fosse, risulterebbe comunque costituzionalmente illegittimo per violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza (art. 3 Cost.) e determinatezza delle prestazioni patrimoniali imposte per legge (art. 23 Cost.).

Violazione degli artt. 3 e 42 Cost.: irragionevole determinazione del prezzo per l'assegnazione coattiva in misura pari alla «minor ... somma per la quale si procede»

Si è finora attribuita natura tributaria all'art. 85 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 e, quindi, si sono richiamati i principi costituzionali che regolano il prelievo tributario (la perdita patrimoniale non trova giustificazione nell'adempimento dell'obbligazione tributaria, riguardando infatti il *surplus* e, quindi, neppure copertura costituzionale nell'art. 53 comma 1° Cost. del quale rappresenta, al contrario, una violazione).

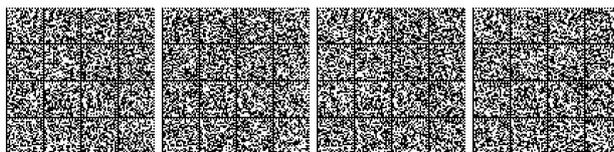
L'assegnazione ex art. 85 menzionato è anche, però, un mezzo sostitutivo della vendita forzata: occorre perciò chiedersi se, in ipotesi, la perdita (e il correlativo lucro) differenziale tra base d'asta e «minor ... somma per la quale si procede» non possa trovare un fondamento alternativo di legittimità proprio nella *causa venditionis* ossia nel rapporto di scambio «cosa contro prezzo» a cui dà luogo l'assegnazione sostitutiva.

Al quesito pare potersi dare risposta negativa.

Pronunciandosi sull'art. 42 comma 3° Cost., la Corte costituzionale ha più volte espresso l'indirizzo che l'indennizzo «deve rappresentare un serio ristoro. Perché ciò possa realizzarsi, occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene» (*ex multis* Corte Cost. 30/1/1980 n. 5); più di recente, si è affermato che «un'indennità congrua, seria ed adeguata non può adottare il valore di mercato del bene come mero punto di partenza per calcoli successivi che si avvalgono di elementi del tutto sganciati da tale dato, concepiti in modo tale da lasciare alle spalle la valutazione iniziale» (Corte Cost. 24/10/2007 n. 348).

Se è pacifico che l'art. 85 D.P.R. 29/9/1973 n. 602 non rientra nel novero dell'espropriazione per pubblica utilità, né di altri atti ablatori disposti dalla pubblica amministrazione, l'assegnazione ivi prevista è comunque un trasferimento coattivo di una proprietà privata, sia pur subordinato al versamento del prezzo da parte dello Stato (art. 85 comma 3°).

L'impiego della parola «prezzo» piuttosto che «indennizzo» non è ragione decisiva per negare l'applicazione del principio generale ricavabile dall'art. 42 Cost. nei termini in cui è stato interpretato dalla Corte: quando lo Stato esercita la potestà, con determinazione *ex uno latere* e fuori da un contesto negoziale, di acquistare un bene privato, il corrispettivo dello scambio deve essere «congruo, serio e adeguato» ossia deve assumere a parametro - pur potendo



discostarsene al ribasso per contemperare interessi pubblici e privati - «il valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso». (Corte Cost. 30/1/1980 n. 5) e non può legittimamente basarsi su «elementi del tutto sganciati da tale dato» (Corte Cost. 24/10/2007 n. 348).

L'art. 85 *de quo* deve *prima facie* ritenersi legittimo nella parte in cui fissa il valore di assegnazione nel «prezzo base del terzo incanto», poiché tale dato soddisfa al contempo l'interesse pubblico al risparmio di spesa e la giurisprudenza costituzionale che assegna al valore del bene la funzione di parametro su cui calcolare la misura del ristoro (o corrispettivo) da versare al privato per la perdita della proprietà.

Anche sotto quest'ultimo profilo si palesa, per contro, l'illegittimità del rinvio alla «minor ... somma per la quale si procede» visto che la misura del tributo insoluto è una variabile indipendente dal valore di mercato dell'immobile e non è neppure un criterio razionalmente accettabile per stabilire «d'autorità» il corrispettivo di uno scambio imposto.

La questione proposta nella presente ordinanza è rilevante ai fini delle determinazioni dello scrivente giudice dell'esecuzione nel processo esecutivo esattoriale indicato in epigrafe.

Infatti:

- a) l'esecuzione è stata avviata dal concessionario Equitalia Emilia Nord per crediti tributari dello Stato;
- b) hanno avuto svolgimento e sono andati deserti i tre incanti previsti dalla legge;
- c) Equitalia Emilia Nord ha avanzato rituale istanza di assegnazione dell'immobile allo Stato ai sensi dell'art. 85 menzionato;
- d) nell'istanza ha richiesto, seppure implicitamente, l'assegnazione al prezzo corrispondente alla «minor ... somma per la quale si procede» e cioè per il credito tributario di euro 479,60;
- e) l'istanza è conforme al dettato normativo dell'art. 85 poiché, come si verifica negli atti depositati dal concessionario, il terzo incanto ha avuto luogo in data 13/1/2010 con base d'asta pari ad euro 72.275,00 (di molto superiore all'entità del credito tributario insoluto).

Ritiene pertanto lo scrivente che esistano, ai sensi dell'art. 85 D.P.R. 29/9/1973 n. 602, tutte le condizioni per far luogo all'assegnazione allo Stato dell'immobile per un prezzo pari alla «somma per la quale si procede», a meno che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità della norma denunciata nella parte in cui ammette che l'assegnazione abbia luogo «per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede», anziché «per ... il prezzo base del terzo incanto».

La rilevanza è ancor più evidente se si considera che l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione comporterebbe il rigetto dell'istanza di assegnazione oppure il suo accoglimento ma al «prezzo base del terzo incanto».

P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 85 comma 1° D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602 nella parte in cui prevede che l'assegnazione allo Stato abbia luogo «per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede», anziché «per ... il prezzo base del terzo incanto», per contrasto con gli artt. 3, 42 e 53 Cost. nei termini indicati nella suesposta motivazione;

Sospende la presente controversia;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.

Reggio Emilia, addì 23 febbraio 2011

Il Giudice: FANTICINI



N. 193

*Ordinanza del 6 luglio 2010 emessa dal Tribunale di Verona
nel procedimento civile promosso da A. M. L. ed altra contro Sprintours S.p.a. ed altri*

Responsabilità civile - Danni alla persona derivanti dall'inadempimento o dall'inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto di "pacchetto turistico" - Risarcibilità nei limiti previsti dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (C.C.V.), firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970 e resa esecutiva con la legge n. 1084 del 1977 - Limitazione risarcitoria introdotta dal legislatore delegato in assenza di corrispondente principio e criterio direttivo della legge di delegazione - Difetto di delega.

- Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, art. 15.
- Costituzione, artt. 76 e 77, in relazione all'art. 24 della legge 22 febbraio 1994, n. 146.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento di cognizione di primo grado promosso con atto di citazione notificato in data da A.M.L. e A.Q. con l'avv. P. Bonini del foro di Verona;

Contro Sprintours Spa e Viaggi e Cultura di Lonardi Alessio con gli avv.ti F.Galantini del foro di Milano e R.S. Sartori del foro di Verona con la chiamata in causa di Tiran Tour, Misr Sina, e Misr Insurance tutte contumaci.

1. — *Iter* processuale e oggetto del giudizio.

Con atto di citazione notificato in data 24 febbraio 2006 A.M.L. e sua moglie A.C. hanno convenuto in giudizio avanti a questo Tribunale la Sprintours Spa e la Viaggi e Cultura di Lonardi Alessio per sentirli condannare, in solido tra loro, al risarcimento di tutti i danni che assumono di aver subito nel sinistro loro occorso il 17 novembre 2004, durante una vacanza in Egitto, e che hanno quantificato nella somma di euro 918.755,26 in favore della prima e in euro 38.950,00 in favore della seconda. A sostegno della loro domanda gli attori-hanno dedotto le seguenti circostanze di fatto.

Nell'ottobre del 2004, in adesione ad una iniziativa di viaggio organizzato in Egitto promossa dall'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro-Unione Provinciale di Verona, avevano stipulato un contratto di viaggio «tutto compreso» con l'agenzia «Viaggi e Cultura» di Alessio Lonardi di Verona, avente ad oggetti l'acquisto di un pacchetto turistico del Tour Operator Sprintours S.p.A.

Il servizio turistico acquistato comprendeva, specificamente, il volo aereo con partenza e ritorno a Verona-Villafranca, i trasferimenti da e per l'hotel alla città de Il Cairo, il soggiorno in essa per tre notti, l'escursione in bus ad Alessandria d'Egitto e la Crociera per tre notti sul Nilo, a bordo della motonave Sprintours Tower Prestige, il tutto per la durata di otto giorni e sette notti dal 15 novembre al 22 novembre 2004.

Durante l'escursione organizzata ad Alessandria d'Egitto, l'autista del mezzo, sul quale si erano trovati in qualità di passeggeri gli attori, a causa di una condotta di guida pericolosa ed imprudente, che è stata dettagliatamente descritta già in atto di citazione, aveva perso il controllo del medesimo che si era rovesciato. A seguito del sinistro i sigg.ri A. e A. si erano procurati lesioni gravissime, tutte meglio descritte in atto di citazione, e in particolare l'A. aveva riportato la deformazione del volto per esiti cicatriziali nonché gravi lesioni al braccio superiore destro che ne avevano imposto l'amputazione.

Gli attori hanno affermato che la responsabilità delle convenute per quanto loro accaduto nelle sopra dette circostanze deriva dall'aver esse rivestito la qualità di organizzatori del predetto viaggio, e quindi dalla violazione degli obblighi previsti per tale figura sia dalla legge n.1084/1977 di ratifica della convenzione sul contratto di viaggio sia dal d.lgs. n. 111/1995. Gli attori hanno poi invocato, quale ulteriore e distinto titolo di responsabilità delle convenute, quello dell'art. 2049 cc.

Le convenute si sono costituite ritualmente in giudizio non contestando la dinamica del sinistro e gli antefatti di esso, come esposti da controparte, ma svolgendo una articolata difesa in punto di diritto nell'ambito della quale hanno sostenuto nell'ordine:

l'assenza di qualsiasi responsabilità per l'accaduto in capo a Viaggi e Cultura sulla base dell'assunto che non era stata organizzatrice del viaggio essendosi limitata a svolgere attività di intermediazione nella vendita;

l'applicabilità alla fattispecie della disciplina di cui alla Convenzione Internazionale sul contratto di viaggio del 1970 e non già di quella contenuta nel d.lgs. n. 111/1995;



in ogni caso la non spettanza del danno patrimoniale e del c.d danno da vacanza rovinata agli attori;
la mancanza di prova in ordine alla sussistenza del danno biologico e di quello morale;

la vigenza per qualsiasi pretesa di risarcimento dei danni alla persona dei limiti risarcitori di cui agli artt. 13 pf. 2 e 15 della convenzione di Bruxelles.

Le convenute hanno comunque chiesto ed ottenuto l'autorizzazione a convenire in giudizio avanti a questo Tribunale la ditta alla quale la Sprintours aveva commissionato l'effettuazione del servizio di trasporto durante il quale si era verificato il sinistro, ossia la Tiran Tour, nonché la ditta proprietaria dell'automezzo che era stato utilizzato a quel fine, la Misr Sina, e la compagnia assicuratrice della responsabilità civile verso terzi di quest'ultima, ossia la Misr Insurance. Tutte queste società, aventi sede in Egitto, sebbene ritualmente convenute in giudizio, non si sono costituite e sono state pertanto dichiarate contumaci.

Nella fase istruttoria è stata svolta una ctu medico legale sulla persona degli attori.

All'udienza del 19 maggio 2010 la causa, previa discussione orale, è stata trattenuta in decisione ai sensi dell'art. 281-*quinquies* ultimo comma cpc.

2. — La normativa applicabile alla fattispecie.

È necessario innanzitutto individuare la disciplina di legge in base alla quale valutare il ruolo e la condotta delle convenute nel caso di specie.

L'assunto delle convenute secondo cui si tratta della Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970 (d'ora innanzi per brevità *CCV*) non può essere condiviso in quanto si fonda su supposti giuridici erronei.

Il primo di essi è che il d.lgs. n. 111/1995, poi trasfuso con modifiche nel codice del consumo, sarebbe applicabile solo ai viaggi effettuati all'interno della Unione europea, con la conseguenza che, poiché il pacchetto turistico acquistato dagli attori riguardava un viaggio e soggiorno in Egitto, ossia una località extraeuropea, dovrebbe applicarsi la *CCV*.

Sul punto è agevole replicare che l'art. 82 comma 1 d.lgs. n. 206/2005 stabilisce che le disposizioni contenute in tale testo di legge si applicano ai pacchetti turistici venduti nel territorio nazionale dall'organizzatore o dal venditore.

Il criterio che determina l'applicazione di tale disciplina, quindi è solo quello del luogo in cui è stato acquistato il pacchetto turistico, a prescindere dal luogo ove tale contratto abbia trovato, in tutto o in parte esecuzione, e anche dalla nazionalità dei contraenti. D'altro canto il testo di legge in esame costituisce puntuale applicazione della direttiva comunitaria 90/314, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso, che all'articolo 1 enunciava quale fosse la sua finalità, ossia quella di «ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti i viaggi, le vacanze e i giri turistici "tutto compreso" venduti o offerti in vendita nel territorio della Comunità».

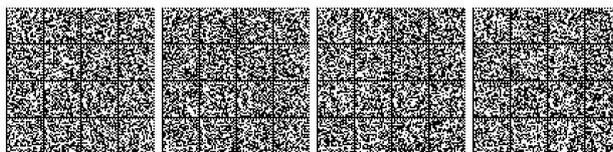
Nel caso di specie il presupposto indicato dalla normativa nazionale succitata è pienamente integrato, senza che su di esso possa influire in alcun modo la condizione di cittadini di uno stato comunitario delle parti, rimanendo invece da risolvere il problema del coordinamento tra la *CCV* e il d.lgs. n. 111/1995. La difesa di parte convenuta sul punto ha ritenuto di poter individuare, quale elemento di specialità tra le due discipline, che comporta la prevalenza nel caso di specie della *CCV*, la riserva che venne apposta dall'Italia al momento della sottoscrizione della convenzione e mediante la quale venne stabilito che la *CCV* sarebbe stata applicata nei casi in cui il contratto di viaggio dovesse essere eseguito, in tutto o in parte, in territorio straniero.

Orbene appare improprio il significato che le convenute hanno inteso attribuire a tale restrizione alla applicazione della *CCV* da parte dello Stato italiano, se non altro perché, nel momento in cui venne introdotta, non poteva avere la finalità di regolare il coordinamento con la normativa comunitaria di molti anni successiva.

In realtà le difficoltà di coordinamento tra le due discipline, che indubbiamente esistono, sono superabili sulla base dei criteri individuati dalla elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

In particolare la prima ha chiarito che il d.lgs. disciplina i pacchetti turistici tutto compreso, che è una fattispecie distinta dal contratto di organizzazione (artt. 5 e segg.) o di intermediazione (artt. 17 e segg.) di viaggio (*CCV*) di cui alla Conv. di Bruxelles del 23 aprile 1970.

Secondo quest'ultimo schema contrattuale, infatti, un operatore turistico professionale si obbliga, verso corrispettivo, a procurare uno o più servizi di base (trasporto, albergo, ecc.) per l'effettuazione di un viaggio o di un soggiorno. In tale figura contrattuale, quindi, le prestazioni ed i servizi si profilano come separati, e vengono in rilievo diversi tipi di rapporto, prevalendo gli aspetti dell'organizzazione e dell'intermediazione (*cf.* Cass., 17 luglio 2001, n. 9691; Cass., 6 novembre 1996, n. 9643), con applicazione in particolare della disciplina del trasporto (*cf.* Cass., 6 novembre 1996, n. 9643; Cass., 26 giugno 1964, n. 1706), ovvero, in difetto di diretta assunzione da parte dell'organizzatore dell'ob-



bligo di trasporto dei clienti, del mandato senza rappresentanza o dell'appalto di servizi (cfr. Cass., 23 aprile 1997, n. 3504; Cass., 6 gennaio 1982, n. 7; Cass., 28 maggio 1977, n. 2202), a prescindere dal diverso ambito di applicazione derivante dai (differenti) limiti territoriali.

Il contratto di viaggio vacanza «tutto compreso» (o di package), invece, si caratterizza sia sotto il profilo soggettivo che per l'oggetto e la finalità.

Il «pacchetto turistico», che può essere alienato dall'organizzatore, direttamente o tramite un venditore (d.lgs. n. 111 del 1995, art. 3, comma 2, ora trasfuso nel d.lgs. n. 206 del 2005, art. 83, comma 2 detto anche Codice dei consumi), risulta infatti dalla prefissata combinazione di almeno due degli elementi costituiti dal trasporto, dall'alloggio e da servizi turistici agli stessi non accessori (itinerario, visite, escursioni con accompagnatori e guide turistiche, ecc.) costituenti parte significativa del «pacchetto turistico», con durata superiore alle 24 ore ovvero estendentesi per un periodo di tempo comportante almeno una notte (d.lgs. n. 111 del 1995, artt. 2 e segg., ora trasfuso nell'art. 84 del Codice del Consumo).

La pluralità di attività e servizi che compendiano la prestazione valgono in particolare a connotare la finalità che la stessa è volta a realizzare.

La Corte di cassazione ha poi ulteriormente chiarito tale distinzione precisando che: «Il trasporto o il soggiorno o il servizio alberghiero assumono infatti al riguardo rilievo non già singolarmente e separatamente considerati bensì nella loro unitarietà funzionale, non potendo al riguardo prescindere dalla considerazione dei medesimi alla stregua della «finalità turistica» che la prestazione complessa di cui si sostanziano appunto quali elementi costitutivi è funzionalmente volta a soddisfare». (cfr. in tali termini Cass. 24 luglio 2007 n. 16315).

3. — Fondatezza del giudizio di responsabilità nei confronti della Sprintours Spa e conseguente rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Una volta individuata la disciplina applicabile al caso in esame ben può essere affermata, in base ad essa, la responsabilità per il sinistro occorso agli attori, quanto meno della Sprintours Spa, quale organizzatore del viaggio, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 115/1995.

Tale giudizio muove dalla considerazione che è pacifico sia che fu la Sprintours ad affidare alla Tiran Tour il trasporto della comitiva di cui facevano parte gli attori sia che l'automezzo sul quale gli attori viaggiavano uscì di strada mentre era diretto alla località prevista dal programma di viaggio.

A far escludere la responsabilità della convenuta non possono valere le circostanze che essa ha dedotto, e chiesto di provare a mezzo testimoni, ossia che il sinistro si verificò per la negligenza o imperizia dell'autista del pullman, il quale perse il controllo dello stesso a causa della pioggia che aveva ricoperto il manto stradale (si vedano i capitoli n. 4 e 5 della memoria ex art. 183 6° comma n. 2 cpc il secondo dei quali diretto a comprovare che quel soggetto venne anche condannato in sede penale nel suo paese per il sinistro per cui è causa).

Infatti nessuno dei predetti fattori causali, anche se dimostrato, potrebbe costituire quell'elemento eccezionale o imprevedibile che solo vale ad esonerare da responsabilità l'organizzatore di viaggio.

Invero costituisce ormai principio giurisprudenziale consolidato quello secondo cui l'organizzatore del viaggio è sempre responsabile per il mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni assunte con la vendita del pacchetto turistico salvo il caso in cui egli riesca a dimostrare che il mancato esatto adempimento è dipeso da impossibilità della prestazione derivante a causa a lui non imputabile, causa che, in base all'art. 17, può consistere soltanto nel fatto del terzo a carattere imprevedibile o inevitabile ovvero nel caso fortuito o nella forza maggiore. (cfr. Cass. 9 novembre 2004, n. 21343).

Nella medesima prospettiva con un'altra pronuncia (la n. 25396 del 3 dicembre 2009) la Suprema Corte ha poi chiarito, proprio con riguardo alla responsabilità dell'organizzatore per il comportamento del terzo di cui si sia avvalso nell'esecuzione delle prestazioni ricomprese nel pacchetto turistico che: «I casi di esonero della responsabilità dell'organizzatore contemplati dal successivo art. 17 comma 1° non sono riferibili all'organizzatore in relazione al comportamento del prestatore di servizi (che per avventura si presenti come imprevedibile per l'organizzatore), ma in tanto sono suscettibili di esonerare l'organizzatore del viaggio dalla responsabilità nei confronti del consumatore acquirente in quanto dalla responsabilità sarebbe anzitutto esonerato il prestatore».

In altri termini l'organizzatore di viaggio può andare esente da responsabilità nei confronti del viaggiatore, per l'inadempimento del terzo di cui si sia avvalso, negli stessi limiti e alle stesse condizioni in cui può farlo il terzo stesso.

Calando tale principio nel caso di specie la suddetta possibilità va decisamente esclusa, atteso che la riconosciuta negligenza o imperizia dell'autista della Tiran Tour non varrebbe ad escludere la responsabilità di tale società per il sinistro, tanto più se si considera che è stata ricollegata a condizioni meteorologiche e di manto stradale ordinarie, comunque tali da non richiedere una particolare perizia nella guida.



4. — L'applicabilità al caso di specie del limite risarcitorio previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 111/95 nella versione ante riforma.

La ctu medico legale che è stata svolta nel corso del giudizio ha concluso che il sig. A., a causa del sinistro, ha riportato gravissime lesioni personali, quali un grave trauma all'arto superiore di destra a seguito del quale è stato necessario procedere alla sua amputazione fino al terzo superiore dell'arto, un trauma facciale con perdita di sostanza e un trauma cranico con amnesia retrograda.

Il ctu ha stimato in novanta giorni il periodo di invalidità temporanea e nella misura del 75% quello di invalidità permanente conseguente alle predette lesioni.

L'entità economica del danno alla persona subito dall'A. è stata quantificata dal suo difensore, sulla base dei criteri solitamente seguiti a tal fine e delle conclusioni della ctu, in euro 808.119,74, importo che risulta notevolmente superiore al limite previsto per tale tipo di danno dalla CCV, come richiamata dall'art. 15 del d.lgs. n. 115/1995 nella sua versione originaria (50.000 franchi oro equivalenti alla data dell'agosto 2009 ad euro 313.500,00).

La difesa degli attori al fine di escludere l'applicabilità al caso di specie di tale limite ha sostenuto che la norma in esame è stata abrogata, dapprima implicitamente, per effetto del d.l. 8 settembre 2004 n. 237, convertito in legge 9 novembre 2004, n. 265, e poi espressamente a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, art. 17, comma 2.

Tale argomentazione non può essere condivisa in quanto si fonda su un presupposto erroneo, ossia che il succitato decreto-legge, poi convertito, abbia inciso direttamente sull'art. 15 del d.lgs. n. 111/1995.

In realtà tale testo normativo era una legge delega, mediante la quale si autorizzava il legislatore delegato ad emanare provvedimenti legislativi mirati ad integrare il codice della navigazione (si tratta della c.d. Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione), e pertanto, in assenza di provvedimenti di dettaglio, non ha prodotto nessuna modifica del testo dell'art. 15 citato.

Solo con il d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, è stata attuata la delega per la «Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione», ed in tale occasione, per effetto dell'art. 7 comma 2 del medesimo decreto, sono stati abrogati i commi 1 e 3 del menzionato art. 15, affinché la materia dei danni alla persona nel corso dell'esecuzione dei pacchetti di viaggio non contenesse norme in contrasto con il nuovo regime della responsabilità del vettore aereo disciplinata, a livello internazionale, dalla Convenzione di Montreal del 1999 ed a livello comunitario dai Regolamenti CE n. 2027/97 e n. 889/02.

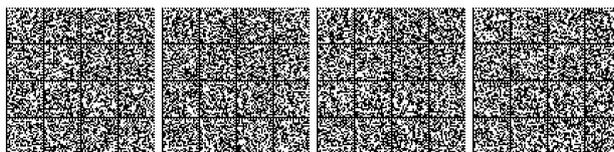
Sulla base di tale ricostruzione risulta evidente che, sino al maggio 2005, l'art. 15 del d.lgs. n. 111/95 conteneva sempre la previsione del limite dell'obbligazione risarcitoria del Tour operator e che a tale disciplina risulta assoggettata la fattispecie in esame, dal momento che il contratto di viaggio, come detto, è stato concluso nell'ottobre del 2004 ed il sinistro si è verificato il 17 novembre 2004.

5. — Incompatibilità del limite risarcitorio di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 111/1995 nella versione precedente il d.lgs. n. 96/2005 con la direttiva comunitaria sui pacchetti di viaggio ma impossibilità per il Giudice nazionale di disapplicare tale norma nella parte in cui stabilisce il predetto limite.

Il patrocinio degli attori ha anche sostenuto che il limite dell'obbligazione risarcitoria per danni alla persona mediante richiamo alla Convenzione CCV presente nella formulazione originaria dell'art. 15 del d.lgs. n. 111/1995, sarebbe in contrasto con il testo della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi le vacanze ed i circuiti tutto compreso, ed in particolare con il comma 3 del n. 2 dell'art. 5 di essa, che consente agli Stati membri di ammettere che l'indennizzo «sia limitato conformemente alle convenzioni internazionali che disciplinano dette prestazioni». Secondo l'interpretazione di parte attrice le prestazioni in questione sono quelle che «formano oggetto del pacchetto tutto compreso» e che sono menzionate al periodo appena precedente della richiamata norma, mentre la CCV non disciplina le prestazioni che formano oggetto del pacchetto di viaggio ma la fattispecie dell'organizzazione di viaggio, quale attività complessa autonoma.

Orbene a conforto di tale esegesi vale la considerazione che nelle premesse la direttiva non richiama la CCV tra le convenzioni internazionali che disciplinano alcune delle prestazioni che sono oggetto di un servizio tutto compreso, prevedendo dei limiti alla responsabilità di chi le effettua.

Il passo al quale si intende far riferimento è il seguente: «considerando che, quando la responsabilità dell'organizzazione e/o del venditore risulta dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni oggetto di un servizio tutto compreso, è opportuno poter limitare tale responsabilità conformemente alle convenzioni internazionali che disciplinano queste prestazioni, in particolare la convenzione di Varsavia del 1929 sul trasporto aereo internazionale, la convenzione di Berna del 1961 sul trasporto ferroviario, la convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare e la convenzione di Parigi del 1962 sulla responsabilità degli albergatori».



Coerentemente a tale premessa l'art. 5 della direttiva, nel consentire che gli Stati membri prevedano limiti all'indennizzo per i danni derivanti dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del servizio tutto compreso, ha ribadito che tali limitazioni devono essere conformi «alle convenzioni internazionali che disciplinano dette prestazioni».

Risulta chiaro da tale disciplina come il legislatore comunitario non avesse previsto limiti per il risarcimento dei danni alla persona che si verificano nel corso di un servizio di trasporto terrestre, incluso in un viaggio tutto compreso, quale quello di cui si discute, dal momento che non esistono, né esistevano al momento dell'adozione della direttiva 90/314, convenzioni internazionali regolanti tale fattispecie. È perfettamente comprensibile, pertanto, che la direttiva in esame non abbia nemmeno richiamato i limiti risarcitori previsti dalla CCV atteso che essa regola una fattispecie contrattuale complessa e non già una o più delle prestazioni che possono essere incluse in essa.

Ad ulteriore conforto della interpretazione qui sostenuta va evidenziato che il legislatore nazionale ha formulato l'art. 15 del d.lgs. n. 111/95 in modo solo in parte corrispondente al testo della direttiva comunitaria, non solo perché ha inserito tra le convenzioni internazionali che prevedono limiti di risarcimento del danno alla persona anche quella di Bruxelles, ma perché ha precisato che tali convenzioni «disciplinano la materia». Tale espressione è significativamente diversa da quella usata nella direttiva Cee in quanto postula, erroneamente, una piena coincidenza tra l'ambito di applicazione di fonti di diritto internazionale menzionate e il contratto avente ad oggetto pacchetti turistici.

È appena il caso di chiarire, poi, che il legislatore nazionale ha inteso riferire limiti risarcitori previsti dalla CCV alle ipotesi di responsabilità dell'operatore conseguente alla sua attività di organizzazione e coordinamento delle singole prestazioni di cui si compone il viaggio/soggiorno e al trasporto terrestre, fattispecie che viene in rilievo nel caso di specie.

Una volta stabilito il contrasto tra la normativa interna in esame e la direttiva europea la conseguenza non può però essere quella, pretesa dagli attori, della «disapplicazione» della normativa interna in contrasto con la direttiva europea.

La giurisprudenza comunitaria ha chiarito da tempo che un simile esito è possibile solo nei casi in cui si voglia far prevalere il disposto di una direttiva non attuata rispetto ad una previsione normativa interna in conflitto con la prima e sussistano la duplice condizione che la direttiva sia dotata di efficacia diretta nell'ordinamento nazionale e che la controversia verta fra un privato ed una autorità dello Stato membro e non solamente fra privati.

Quest'ultimo presupposto è indispensabile dal momento che, ad oggi, le direttive comunitarie possono avere efficacia diretta solo in senso «verticale», cioè tra cittadino e Stato membro, e non in senso «orizzontale», ossia nei rapporti fra privati (v. Sentenza della Corte di Giustizia CE 14 luglio 1994 Faccini Dori, causa C91/92, in Racc. p. I-3325).

Nel caso di specie non potrebbe nemmeno soccorrere il criterio del c.d. «obbligo della interpretazione conforme» al quale è tenuto il giudice nazionale che ravvisi un contrasto tra una direttiva comunitaria e legge nazionale attuativa di essa e in base al quale, come ha precisato la Corte di Giustizia della UE, «spetta al giudice nazionale dare alla legge adottata per l'attuazione della direttiva, in tutti i casi in cui il diritto nazionale gli attribuisce un margine discrezionale, un'interpretazione ed un'applicazione conformi alle esigenze del diritto comunitario» (v. sentenza 10 aprile 1984 Von Colson, causa 14/83 in Racc. p.1891). Da tale massima si evince infatti che, per poter procedere ad una simile attività esegetica, occorre che, dal confronto tra la norma interna e quella comunitaria, emerga un «margine di discrezionalità che consenta all'interprete di scegliere tra due interpretazioni possibili della norma interna...» in assenza del quale l'obbligo di procedere ad una interpretazione conforme della previsione interna non sussiste.

Nel caso di specie, il metodo della interpretazione conforme non può essere utilmente invocato, dovendosi escludere qualsiasi margine di discrezionalità interpretativa a fronte della chiarezza e inequivocità dell'art. 15 del d.lgs. n. 111/95 nella sua versione originaria laddove richiamo esplicitamente i limiti di debito previsti dalla CCV.

L'unico rimedio eventualmente esperibile di fronte al rilevato contrasto potrebbe essere quello dell'azione risarcitoria nei confronti dello Stato italiano per la non attuazione della direttiva comunitaria da parte dei soggetti a ciò legittimati ai sensi dell'art. 235 Trattato Ue.

6. — La questione di legittimità costituzionale.

Dopo quanto osservato in ordine alla responsabilità della Sprintours per sinistro occorso agli attori è invece rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 del d.lgs. n. 111/95 nella sua versione originaria, che è stata prospettata dalla difesa degli attori.

Effettivamente la legge comunitaria del 1993 (si tratta della legge 22 febbraio 1994 n. 146) delegò, tra l'altro, il governo ad attuare direttiva Viaggi, vacanze e circuiti tutto compreso. In particolare l'art. 24 *a*), di tale legge indicò tra i principi e criteri direttivi quello secondo cui il legislatore delegato, nel disciplinare il contratto di pacchetto turistico, avrebbe dovuto tenere conto delle disposizioni più favorevoli contenute nella legge n. 1084/77 (si tratta della legge di ratifica della *CCV*). L'art. 24, lett. *b*) invece prevede che il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona deri-



vanti da inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni, sarebbe stato ammesso nei limiti stabiliti dalla legge n. 1084/77.

Da tale contenuto si desume che il legislatore non aveva conferito nessuna delega ad introdurre limiti risarcitori per i danni alla persona, cosicché l'art. 15 d.lgs. n. 115/1995, con riguardo a tale previsione, è in contrasto con gli artt. 76 e 77 Costituzione per difetto di delega.

Le argomentazioni svolte da parte convenuta per giustificare la conformità alla delega del decreto legislativo non sono per nulla convincenti.

Infatti non può condividersi l'osservazione secondo cui il limite all'obbligazione risarcitoria del tour operator per danni alla persona nella esecuzione di viaggi internazionali era già stato introdotto all'interno del nostro ordinamento con la legge 27 dicembre 1977 n. 1084 (ordine di esecuzione della CCV), giacché tale convenzione, come si è detto, regolava una fattispecie diversa da quella alla quale si riferiva la direttiva 90/314 e, proprio, per tale ragione, non era stata, nemmeno indirettamente, menzionata in essa.

Per la stessa ragione il Governo delegato non poteva trarre nessun criterio utile a contenere l'obbligo risarcitorio del tour operator per i danni alla persona dall'art. 5, n. 2, comma 3 della citata direttiva, che, oltre a non richiamare la CCV, non stabiliva limiti per i danni alla persona che fossero stati provocati durante l'effettuazione di prestazioni di trasporto terrestre rientranti tra quelle oggetto del pacchetto turistico.

Per contro il disposto dell'art. 24, lett. b) della legge 22 febbraio 1994 n. 146, che, come ha osservato il patrocinio delle convenute, ha fissato una soglia minima della entità del risarcimento per danni diversi da quelli alla persona (la direttiva usa l'espressione «danni diversi da quelli corporali») ha costituito una puntuale attuazione della direttiva, giacché aveva previsto che lo stesso potesse essere contenuto in virtù di un accordo fra le parti purché la limitazione non fosse irragionevole.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 d.lgs. n. 115/1995 nel testo vigente al momento del sinistro per cui è causa in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Dispone la rimessione della causa sul ruolo sospensione del giudizio in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Si comunichi altresì alle parti costituite.

Verona, addì 23 giugno 2010

Il giudice: VACCARI

11C0546

N. 194

*Ordinanza del 30 maggio 2011 emessa della Corte d'appello di Brescia
nel procedimento civile promosso dal comune di Spino d'Adda contro Immobiliare Cà Nova S.r.l. ed altri*

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Alienazione di un terreno appartenente al patrimonio disponibile dello Stato - Termine per l'esercizio del diritto di prelazione da parte dell'ente locale interessato (nella specie, Comune di Spino d'Adda) di quindici giorni dalla comunicazione dell'Amministrazione finanziaria, anziché di sessanta giorni - Irrazionale ed ingiustificata diversa disciplina rispetto all'alienazione di alloggi di edilizia residenziale e di beni culturali ed ambientali - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 99, come sostituito dall'art. 14 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.
- Costituzione, artt. 3 e 97.



LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile n. 1885/2005 promossa con atto di citazione notificato l'11 novembre 2005, da comune di Spino d'Adda rappresentato e difeso dall'avv. Claudio Linzola del Foro di Milano, ed elettivamente domiciliato in Brescia presso lo studio dell'avv. Fabio Negrini, appellante;

Contro: Immobiliare Cà Nova S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Adavastro del Foro di Pavia e Giovanni Onofri del Foro di Brescia, elettivamente domiciliata in Brescia presso lo studio di quest'ultimo; Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Brescia; appellati.

In punto: appello a sentenza del Tribunale di Brescia in data 26-27 maggio 2005, n. 2719/05.

Premesso che:

in data 18 novembre 1998 il Ministero delle finanze - Dipartimento del territorio ha indetto asta pubblica per la vendita di un terreno sito in comune di Spino d'Adda, appartenente al patrimonio disponibile dello Stato; l'asta è andata deserta e il Ministero in data 26 giugno 2000 ha pubblicato avviso di vendita del bene a trattativa privata, nel quale si precisava (all'art. 5) che «l'aggiudicazione non potrà ritenersi definitiva in quanto resta condizionata all'eventuale esercizio del diritto di prelazione, da parte degli enti territoriali ai sensi del comma 113, art. 3 della legge n. 662/1996 e dell'art. 14 della legge n. 449/1997» da esercitare «entro quindici giorni successivi al ricevimento della comunicazione da parte di questo ufficio, mediante specifica delibera consigliare»;

in data 28 luglio 2000 il bene è stato aggiudicato al miglior offerente, Immobiliare Cà Nova S.r.l., dichiarandosi nel verbale che «l'atto definitivo di compravendita potrà essere stipulato ... fatto salvo il diritto di prelazione, da parte degli enti locali territoriali, previsto dalla legge n. 662/1996, art. 3, comma 113»;

il Ministero delle finanze - Dipartimento del territorio, ha dato comunicazione al comune di Spino d'Adda della avvenuta aggiudicazione in data 1° agosto 2000;

il comune ha deliberato l'esercizio della prelazione con delibera della Giunta comunale, in data 7 agosto 2000;

la società aggiudicataria ha peraltro contestato la idoneità della delibera in ordine all'esercizio del diritto di prelazione, in quanto non emessa dal Consiglio comunale ma da organo incompetente;

a fronte di ciò il comune di Spino d'Adda, con atto n. 46 del 26 settembre 2000 del Consiglio comunale, ha nuovamente deliberato di procedere all'acquisto del fondo al prezzo di aggiudicazione;

Immobiliare Cà Nova S.r.l. con atto di citazione notificato il 27 giugno 2002 ha convenuto in giudizio avanti al Tribunale di Brescia il Ministero delle finanze e il comune di Spino d'Adda chiedendo, previa se necessario declaratoria di illegittimità e disapplicazione delle suddette delibere, e accertamento della inefficacia e invalidità dell'esercizio del diritto di prelazione da parte del comune (per incompetenza della Giunta e tardività della delibera del Consiglio), che venisse dichiarato l'avvenuto perfezionamento del contratto di vendita del bene fra il Ministero e la società attrice;

il Ministero delle finanze e l'Agenzia del demanio hanno contestato nel merito il fondamento della pretesa, deducendo la idoneità della manifestazione di volontà manifestata dalla Giunta del comune, nel termine di legge, al fine del tempestivo esercizio del diritto di prelazione;

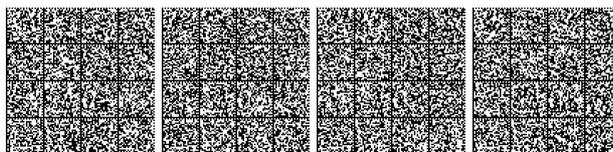
il comune di Spino d'Adda, oltre a contestare la fondatezza della pretesa, ha sollevato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 99, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, come sostituito dall'art. 4, comma 12, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, per manifesta irragionevolezza del termine di 15 giorni ivi previsto per l'esercizio del diritto di prelazione da parte delle amministrazioni interessate;

con sentenza in data 26-27 maggio 2005 il Tribunale di Brescia, ritenuta la manifesta infondatezza della eccezione di incostituzionalità, e la irrivalenza-inefficacia dell'esercizio del diritto di prelazione a mezzo di provvedimento della Giunta, trattandosi di delibera di esclusiva competenza del Consiglio comunale, ha accertato e dichiarato l'avvenuto trasferimento in capo alla S.r.l. Immobiliare Cà Nova della proprietà dell'immobile;

avverso detta sentenza ha proposto appello il comune di Spino d'Adda, riproponendo la eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 12, della legge n. 449/1997 che ha interamente sostituito l'art. 3, comma 99 della legge n. 662/1996, per contrasto con gli artt. 97 e 3 della Costituzione;

la S.r.l. Immobiliare Cà Nova ha contestato la rilevanza e la fondatezza della eccezione di incostituzionalità, ed ha chiesto il rigetto della impugnazione;

il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia del demanio, quanto alla suddetta eccezione, si sono «rimessi a giustizia».



Ritenuto che:

oggetto della eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dal comune appellante è l'art. 14, comma 12 della legge n. 449/1997 che ha interamente sostituito il comma 99 dell'art. 3 della legge n. 662/1996;

la norma dispone: «all'art. 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, il comma 99 è sostituito dal seguente: 99. I beni immobili e i diritti reali immobiliari appartenenti allo Stato non conferiti nei fondi cui al comma 86, possono essere alienati dall'Amministrazione finanziaria quando il loro valore di stima, determinato sulla base del miglior prezzo di mercato, non superi i 300 milioni di lire, a trattativa privata, ovvero, per importi superiori, mediante asta pubblica e, qualora quest'ultima vada deserta, mediante trattativa privata. Allo scopo di consentire l'esercizio del diritto di prelazione previsto dal comma 113, nel caso di vendita a trattativa privata, l'Amministrazione finanziaria deve informare della determinazione di vendere e delle relative condizioni il comune dove il bene è situato. L'esercizio del diritto da parte del comune deve avvenire entro i quindici giorni successivi al ricevimento della comunicazione. Nel caso si proceda mediante asta pubblica i quindici giorni decorrono dall'avvenuta aggiudicazione»;

la questione sollevata dal comune non è manifestamente infondata in quanto la norma in esame impone per l'esercizio del diritto di prelazione da parte dell'ente pubblico territoriale un termine troppo ristretto, che vanifica lo scopo della norma stessa e pregiudica di fatto l'esercizio del diritto;

deve in proposito osservarsi che l'organo competente a manifestare la volontà dell'ente locale di avvalersi della suddetta prelazione è unicamente il Consiglio comunale, posto che gli acquisti immobiliari rientrano fra gli «atti fondamentali» rimessi alla competenza esclusiva di tale organo dall'art. 42 T.U.E.L. (principio, questo, affermato anche nella sentenza appellata e che non forma più oggetto di contestazione fra le parti);

nel breve termine di quindici giorni il comune deve non solo convocare il consiglio, ma anche svolgere tutta la attività preliminare, istruire il procedimento, verificare le possibilità e modalità di copertura della spesa, prevedere eventualmente le necessarie modifiche al bilancio, e poi valutare la convenienza e l'interesse pubblico all'acquisto in base ad una indispensabile e apposita indagine di fatto;

non può del resto sostenersi che la ristrettezza del termine sia giustificata da ragioni di urgenza e di tempestività dell'intero procedimento di dismissione del bene da parte dello Stato, posto che la legge in questione non contiene e non impone alcun altro termine (nel caso in esame l'asta era stata indetta due anni prima);

né può ritenersi che la scelta del legislatore sia giustificata dalla precedente pubblicazione dell'avviso di vendita a trattativa privata, trattandosi di elemento non sufficiente a provocare anticipatamente il procedimento finalizzato alla adozione della delibera consiliare, posto che la concreta opportunità di esercitare oppure no il diritto di prelazione non può essere valutata ipoteticamente e preventivamente, ma solo a seguito della comunicazione della aggiudicazione, non essendo dato di sapere, in precedenza, quali saranno le condizioni e il prezzo oggetto del contratto nel quale l'ente dovrebbe subentrare;

la scelta di un termine tanto breve, non imposta da ragioni di urgenza, e che non tiene conto dei tempi necessari per il funzionamento dei competenti organi comunali, appare quindi in contrasto con l'art. 97 Cost. a norma del quale il legislatore deve assicurare il buon andamento della amministrazione, garantendo alla stessa le condizioni per poter operare utilmente nel pubblico interesse, nel rispetto delle norme che ne regolano le competenze;

la norma in esame appare poi irragionevole, in violazione dell'art. 3 Cost., se raffrontata alle altre ipotesi analoghe, di esercizio del diritto di prelazione, previste dall'ordinamento: nessuna altra norma prevede un termine tanto breve; nei rapporti fra privati è previsto il termine di trenta giorni (art. 8, legge n. 560/1965 in tema di contratti agrari) o di sessanta giorni (art. 732 c.c., fra i coeredi; art. 38, della legge n. 392/1978, in tema di locazione di immobili ad uso non abitativo); ma, in particolare per gli enti pubblici, e proprio in considerazione del maggior tempo del quale gli stessi necessitano per formulare e formalizzare la volontà di esercitare il diritto di prelazione, il termine è previsto almeno in due mesi (art. 1, comma 16, della legge n. 560/1993 in tema di alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica; art. 61 decreto legislativo n. 42/2004 in tema di alienazione di beni culturali e ambientali) o anche in tre mesi (art. 15, comma 6, per la prelazione in caso di trasferimenti a titolo oneroso della proprietà di terreni siti all'interno delle riserve e aree protette);

particolarmente significativo, in proposito, è il riferimento al nuovo testo unico sulla tutela dei beni di interesse culturale e ambientale, non solo per la analoga *ratio* che dovrebbe governare entrambe le ipotesi in esame, ma anche perché il più lungo termine di due mesi è previsto non solo a favore dello Stato (art. 61), ma anche a favore degli enti territoriali (art. 62);



il raffronto con le disposizioni citate evidenzia che anche per le ipotesi di cui alla legge in esame il termine per l'esercizio del diritto di prelazione avrebbe dovuto essere fissato in sessanta giorni, trattandosi di misura coerente con quella di casi analoghi ed idonea a soddisfare le esigenze dell'ente locale, senza dilatare ingiustificatamente i tempi del procedimento, e quindi senza pregiudicare la posizione dell'aggiudicatario;

l'eccezione in esame è poi rilevante ai fini della decisione;

non viene infatti contestata in questa sede la competenza esclusiva del Consiglio comunale ad esercitare il diritto di prelazione, e la delibera del consiglio comunale del comune di Spino d'Adda, a seguito della comunicazione 1° agosto 2000, è stata adottata il 26 settembre 2000, tardivamente rispetto al termine breve imposto dalla legge, ma tempestivamente rispetto al termine di sessanta giorni da ritenere ragionevole e congruo;

l'accoglimento della eccezione comporterebbe quindi l'accoglimento dell'appello e della domanda formulata dal comune;

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 12 della legge n. 449/1997, che ha sostituito il comma 99, dell'art. 3 della legge n. 662/1996, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Costituzione, nella parte in cui determina in giorni quindici, anziché in giorni sessanta, il termine (dalla comunicazione dell'Amministrazione finanziaria) entro il quale l'ente locale interessato deve esercitare il diritto di prelazione in ordine alla vendita di beni appartenenti al patrimonio dello Stato;

Sospende il presente giudizio di appello;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, venga notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Brescia, 25 maggio 2011

Il presidente: GALIZZI

Il consigliere estensore: ORLANDINI

11C0553

N. 195

*Ordinanza del 18 maggio 2011 emessa dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia
sul ricorso proposto da F.I.D.A. S.p.a. contro Agenzia delle entrate Ufficio di Milano 1*

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

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 53, primo comma.



LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 3447/10 depositato il 28 maggio 2010 avverso la sentenza n. 93/05/2010 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Milano contro Ag. Entrate Direzione provinciale I di Milano;

Proposto dal ricorrente: F.I.D.A. S.p.a., via Adda, 55 - 00198 Roma;

Difeso da: Verna Giuseppe - Vaglieri S. Verna S. - Restelli L. contro Studio Verna, Corso di Porta Vittoria, 18 - 20122 Milano.

Atti impugnati:

silenzio rifiuto istanza rimb. n. ist. del 30 novembre 2007 IRES 2003

silenzio rifiuto istanza rimb. n. ist. del 30 novembre 2007 IRES 2004

silenzio rifiuto istanza rimb. n. ist. del 30 novembre 2007 IRES 2005

silenzio rifiuto istanza rimb. n. ist. del 30 novembre 2007 IRES 2006

FATTO

La ricorrente presentò alla Commissione tributaria provinciale di Milano ricorso contro il silenzio-rifiuto opposto dall'Ufficio, all'istanza presentata per l'ottenimento del rimborso, oltre interessi, delle maggiori imposte IRPEG - IRES pagate negli anni 2003, 2004, 2005, 2006, calcolato in euro 165.748,00, a motivo della mancata possibilità di dedurre dall'imponibile IRPEG - IRES la quota di IRAP corrispondente al costo del lavoro e agli oneri finanziari. La Commissione adita con sentenza n. 93/5/2010 depositata il 23 marzo 2010 respingeva il ricorso. La Fida Spa interponeva appello a questa Commissione tributaria regionale formulando le seguenti considerazioni, previa richiesta di remissione degli atti alla Corte costituzionale.

DIRITTO

La Commissione, preso atto della richiesta di remissione, rileva che l'indeducibilità del 4,25% dei costi di lavoro e di capitale dal reddito soggetto ad imposta personale, art. 1, comma 2 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 6 del d.l. 28 novembre 2008 n. 185, convertito in legge n. 2 del 28 gennaio 2009, presenti profili di incostituzionalità, essendo in contrasto con la Carta costituzionale relativamente agli: art. 3, comma 3; art. 35, comma 1; art. 53, comma 1, e precisamente:

Art. 3, comma 1: il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, sembra violato laddove viene sottoposto a maggiore tassazione chi faccia ricorso alla forza lavoro e al capitale di prestito, rispetto a chi invece non ne faccia uso.

Art. 35, comma 1: secondo la Commissione, l'attuale legge pare ledere il principio della tutela del lavoro, in relazione alla penalizzazione del ricorso al fattore della produzione «lavoro», aggravato e quindi «scoraggiato», da una maggiore tassazione.

Art. 53, comma 1: l'indeducibilità dell'IRAP dall'imposta personale comporta che il 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi aumenti l'imponibile soggetto al reddito d'impresa. I medesimi costi, deducibili al 100% ai fini dell'imposta stessa, dopo tale variazione, conseguente all'indeducibilità IRAP, diventano, di fatto, deducibili dal tributo personale solo nella misura del 95,75%.

Due imprese, una con costi di lavoro e/o interessi passivi, l'altra priva, si trovano a corrispondere imposte personali in misura diversa: sulla prima incidono in più sull'imponibile, nella misura del 4,25% i costi di lavoro e gli oneri finanziari, sulla seconda no.



Per ogni dipendente, che costi all'impresa euro 40.000,00 annui, esiste un maggiore aggravio di imposta personale secondo questo schema:

Anni	Costo lav. per aliquota IVA	Aliquota IRPEG-IRES	Maggiore costo IRPEG-IRES x dip.
2003	(40.000 x 4,25%)	x 34% =	€ 578
2004-	(40.000 x 4,25%)	x 33% =	€ 561
2007			
2008	(40.000 x 4,25%)	x 27,5% =	€ 467,5

L'importo è stato attenuato, dall'art. 6 del d.l. 28 novembre 2008 n. 185, convertito in legge n. 2 del 28 gennaio 2009, mediante:

riconoscimento del diritto a richiedere il rimborso forfettario del 10% dell'IRAP versata quale mancata deduzione del 4,25% del costo del lavoro e del capitale di prestito;

deduzione dall'imponibile in relazione a casi specifici.

Condividendo i dubbi della parte appellante, questo Collegio ritiene pertanto che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, per contrasto con gli artt. 3, 35, 53 Cost., sia rilevante nel presente giudizio in quanto esso non può essere definito in assenza della risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 6 del d.l. 28 novembre 2008 n. 185, convertito in legge n. 2 del 28 gennaio 2009, e che tale questione non sia manifestamente infondata alla luce delle considerazioni suesposte.

P. Q. M.

Ordina:

- a) *la sospensione del giudizio in corso;*
- b) *l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*
- c) *la notifica della presente ordinanza, a cura della Segreteria, alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente delle due Camere del Parlamento.*

Milano, addì 4 maggio 2011

Il Presidente: CENTURELLI

L'estensore: DI MAIDA

11C0554

N. 196

Ordinanza del 24 maggio 2011 emessa dal Giudice di pace di Anzio nel procedimento civile promosso da De Annuntiis Patrizia contro Acqualatina S.p.a.

Acque e acquedotti - Servizio idrico integrato - Tariffa - Determinazione - Criterio "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito" - Questione di legittimità costituzionale - Richiamo alle ragioni poste a base della richiesta di referendum abrogativo dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 26 del 2011.

– Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 154, comma 1.

–



IL GIUDICE DI PACE

Nella causa iscritta al n. 1011 R.G.A.C., vertente tra De Annuntiis Patrizia, nata a Nettuno il 4 aprile 1957, c.f.: DNNPRZ57D44F880F, elettivamente domiciliata in Nettuno, in via Birago n. 8, presso lo studio dell'avv. Romina Riccardi, che la rappresenta e difende, unitamente al prof. avv. Fabrizio Salberini, in virtù di delega in calce all'atto di citazione, contro la Acqualatina S.p.a., c.f. e p.iva 02111020596, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Alessio Ullucci, elettivamente domiciliato in Nettuno, in via Romana n. 69 presso lo studio dell'avv. Federica Fiorilli;

Letti gli atti e sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 10 maggio 2011,
Osserva che l'attrice, con atto di citazione, ha esposto quanto segue.

IN FATTO

Come dimorante in Nettuno, l'attrice è utente dell'Acqualatina S.p.a., giusto contatto n. 00000023894, e con bolletta in data 31 maggio 2010, del cui importo ha chiesto qui la ripetizione, unitamente ai pagamenti già effettuati, è stata costretta a corrispondere la somma di € 123,71, cifra esagerata e sproporzionata comunque al valore di mercato del bene fornito.

Complessivamente, l'attrice ha versato per consumi d'acqua la notevole somma di € 2.054,94.

Osserva, pertanto, l'attrice che detta somma, richiesta e pagata, è ingiusta, come è ingiusto tutto il sistema di distribuzione dell'acqua e di pagamento del servizio a carico del cittadino, ormai oppresso dalla richiesta di privati speculatori, che, come in questo caso, amministrano, a proprio beneficio, beni pubblici essenziali.

L'attrice intende dimostrare, quindi, la illegittimità di questa ulteriore «Tassa dell'acqua», ricostruendo, innanzitutto, sia pure riassuntivamente, l'intera vicenda.

E per vero nell'anno 1994, a giudizio degli allora governanti, vista la frammentazione degli operatori pubblici dell'acqua (allora, oltre 13.000, secondo quanto si legge (?) negli atti ufficiali nel 1994), si pensò di trasformare la distribuzione del bene «acqua» (che, si rammenta, è di necessità pubblica essenziale, insieme all'aria, e costituisce l'elemento indispensabile per la vita sul nostro pianeta), in una gestione efficiente di tipo industriale per eliminare, si diceva, una disomogeneità degli standard qualitativi del servizio.

Sulla scorta di questi principi, più noti come legge Galli (legge 5 gennaio 1994, n. 36 «Disposizioni in materia di risorse idriche»), si intese modernizzare e riorganizzare il settore in questione, attribuendo, alle autorità regionali e locali, la riorganizzazione dei servizi di acquedotto e di smaltimento per cui, alla base del nuovo assetto distributivo, fu concepito il c.d. ATO (ambito territoriale ottimale), che consiste (almeno secondo le intenzioni di chi li volle), in quella parte del territorio su cui sono organizzati servizi pubblici integrati (idrico rifiuti ecc.).

Gli ATO sono stati individuati dalle Regioni con apposita legge;

Nel caso di specie, il Servizio Idrico Integrato avrebbe dovuto avere, come riferimento territoriale, i bacini idrografici collegati, per il cui funzionamento però sono state realizzate ulteriori istituzioni (con assegnazione del relativo personale), e cioè le Autorità d'Ambito, strutture con personalità giuridica che dovrebbero organizzare, affidare e controllare la gestione del Servizio Integrato.

L'Autorità dell'A.T.O. n. 4, «Lazio Meridionale Latina», quella in questione, nasce il 4 luglio 1997 con la deliberazione del Consiglio provinciale n. 56, in cui si approvava lo schema definitivo della Convenzione di Cooperazione di cui alla lettera a) - 1° comma della l.r. 22 gennaio 1996, n. 6 e con essa la regolamentazione dei rapporti tra gli enti locali ricadenti nel territorio al fine di organizzare il Servizio Idrico Integrato (S.I.I.), con gestione unica ed integrata dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua per usi civili, nonché del collettamento e depurazione delle acque di rifiuto nell'Ambito Territoriale ottimale n. 4 denominato «Lazio Meridionale Latina» (così dall'omonimo sito internet).

L'Autorità d'Ambito dell'ATO 4 ha scelto come gestore del SII l'Acqualatina Spa, società mista a prevalente capitale pubblico (il 51% del capitale è detenuto dai Comuni dell'ATO 4 in proporzione alla popolazione residente, mentre il 49% del capitale si appartiene al socio privato).

Osserva l'attrice che trattasi di una frammentazione del capitale della società mista, assolutamente inaudita, visto il numero dei Comuni interessati che sono 32 della provincia di Latina (tutti i Comuni tranne Campodimele); 2 Comuni



che appartengono alla provincia di Roma (comuni di Anzio e Nettuno); 4 Comuni che appartengono invece alla provincia di Frosinone (comuni di Amaseno, Vallecorsa, Villa S. Stefano e Giuliano di Roma).

Il che equivale, a eliminare qualsiasi possibilità, nel concreto, di intervento dei Comuni interessati (e azionisti) nei confronti della società di servizi, titolari, loro, di un capitale altamente frazionato e di problematica riunione e convocazione, a fronte di, quello della Società Mista, monolitico e di un solo punto inferiore a quello degli organi controllo (e di gestione).

Soggiunge l'attrice che la soc. Acqualatina, sembra essere uno schermo, piccolo o grande, a seconda dei punti di vista, del ben più autorevole gruppo Veolia che possiede ben il 96,7% delle azioni di Acqualatina, e che è ritenuto, il n. 1 al mondo nei servizi idrici; con 12,56 miliardi di euro di fatturato nel 2008, con più di 131 milioni di persone servite in acqua potabile/depurazione nel mondo; con 93.433 dipendenti. È attiva in 64 paesi con più di 4.400 contratti di gestione nel mondo.

Più in particolare, e per quanto se ne riesce a sapere, la Veolia Environnement, con sede a Parigi, è un multinazionale planetaria che si occupa della distribuzione di acqua in tutto il mondo, ovviamente conseguendo, o cercando di conseguire, il controllo mondiale dell'acqua, non certo per beneficenza.

In particolare nel settore servizi per le Pubbliche Amministrazioni, Veolia Acqua è attiva nell'intero ciclo idrico integrato e cioè, per l'approvvigionamento e distribuzione acqua potabile, raccolta e depurazione acque reflue attività complementari al servizio idrico integrato.

Accertato quindi che l'Acqualatina altro non è che una pedina delle società che si contendono il monopolio dell'acqua in tutto il mondo, come strumento economico e di potere, soggiunge l'attrice, che Acqualatina amministra la concessione *de qua* con modalità arbitrarie anche perché non pubblica, né bilanci sociali, né bilanci ambientali.

Rammenta l'attrice, che il Tribunale di Latina, Sent. 2058 del 30 dicembre 2008 ha condannato a sei mesi di reclusione e a 200 mila euro di multa, Cyna Bernard, amministratore delegato di Acqualatina nel 2004, perché ha rilevato un «gravissimo tasso di inquinamento e di pericolosità per la salute pubblica» delle acque in uscita dal depuratore comunale di Aprila.

Più recentemente nell'aprile del 2009, vari Comuni, proprietari di quote in Acqualatina, hanno denunciato che la società dal punto di vista gestionale e finanziario è un fallimento; mentre nell'assemblea dei soci che si è tenuta nell'aprile dello stesso 2009, i comuni di Gaeta, Cori, Spigno, Nettuno e Priverno hanno votato contro la gestione della società, mentre il comune di Aprila per protesta non ha partecipato all'assemblea. Dichiara un assessore, portavoce del comune di Gaeta: «Il bilancio di esercizio 2008 ha chiuso con una perdita di oltre quattro milioni di euro».

Ad aggravare la situazione per l'utenza, il contratto di Acqualatina, non prevede alcun rischio d'impresa per il partner privato: le perdite ricadrebbero esclusivamente sul socio pubblico.

A titolo esemplificativo, rammenta ancora l'attrice, da quando è iniziata la gestione di tipo privato, le bollette sono aumentate del 300%. E per protesta ad Aprilia, metà delle utenze, 7mila su 15mila, non pagano le bollette alla società di gestione, ma direttamente al Comune.

Per tutta risposta Acqualatina ha inviato ingiunzioni di pagamento tramite cartelle esattoriali (?) ed ha chiuso la fornitura a varie utenze.

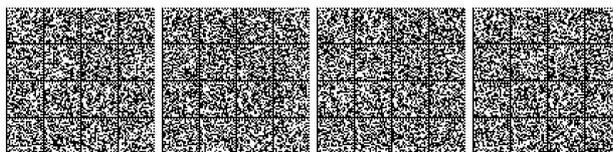
Ma la Magistratura ha contestato la legittimità di tali ritorsioni e nel febbraio 2009 il Giudice di pace di Terracina, seguendo la denuncia di un cittadino che aveva ricevuto la cartella esattoriale, ha stabilito l'altro, tra che Acqualatina non può usare tali mezzi coercitivi, perché non ha il ruolo di ufficiale giudiziario. «In quanto società privata - scrive il giudice - deve comportarsi come tutti i cittadini e avrebbe dovuto munirsi preventivamente, quindi, di un idoneo titolo, come ogni altro cittadino che voglia agire coattivamente contro il debitore ritenuto inadempiente». Il giudice ha inoltre ritenuto che i vertici di Acqualatina erano a conoscenza dei loro diritti e doveri, pur tuttavia hanno continuato a mandare cartelle esattoriali senza averne titolo. Per questo definisce la condotta della società in «malafede e macchiata di colpa grave». (Giudice di pace di Terracina, Sentenza nel procedimento civile R. G. n. 778/08/A, 17 febbraio 2009).

Conclude l'attrice denunciando una vera e propria intesa multinazionale per l'appropriazione della fornitura e della distribuzione dell'acqua nel mondo, sfruttando le risorse nazionali, come appunto dimostra la incredibile attività dell'Acqualatina che gestisce risorse pubbliche, a beneficio privato.

Pertanto l'attrice ha sollevato eccezioni di incostituzionalità della vigente normativa sull'acqua pubblica e una richiesta di rinvio alla Corte di giustizia della U.E. per abuso di posizione dominante.

All'udienza del giorno 10 maggio 2011 questo Giudice si è riservato.

Sciogliendo la riserva Questo Decidente osserva.



DIRITTO

Il giudizio di cui sopra attiene espressamente alla legittimità Costituzionale o non, del regime idrico attuato con dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modificazioni, cioè alla «Tariffa del servizio idrico integrato», che va fornito alla utenza quale corrispettivo del servizio, determinato tenendo conto della qualità della risorsa idrica, e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga».

Esattamente negli stessi termini la Corte Costituzionale con la sentenza n. 26 del 12 gennaio 2011 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare appunto per l'abrogazione dell'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e successive modificazioni, limitatamente alle parole: «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito»; richiesta dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

È stato infatti osservato, (tra gli altri, Comitato Rodotà) l'ammissibilità della richiesta referendaria, in quanto la stessa, mirando, in modo chiaro e univoco, ad escludere il profitto tra le motivazioni accettabili per un soggetto che vuole gestire il servizio idrico integrato, sarebbe finalizzata, a seguito della auspicata abrogazione, a fondare un sistema coerente con il riconoscimento dell'acqua come bene comune.

Anche l'Associazione Nazionale Giuristi Democratici, ha depositato atto di intervento sostenendo l'ammissibilità della richiesta referendaria, in quanto:

a) il fine perseguito sarebbe chiaro e coerente, ovvero far sì che il servizio idrico non sia gestito con la logica del profitto, eliminando il parametro di determinazione della tariffa costituito dalla remunerazione dell'investimento, che presenterebbe elementi di «disarmonia» rispetto alle altre voci, dirette ad assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio;

b) attraverso il detto quesito si cercherebbe almeno di evitare all'utenza un eccessivo incremento della tariffa;

c) anche dopo l'intervento referendario la norma manterrebbe intatta la propria capacità operativa, essendo la tariffa determinata con parametri in grado di consentire la copertura dei costi.

Tanto premesso e ritenuto;

Vista la domanda dell'attrice Patrizia De Annuntis, nella quale si lamenta la gravosità dei canoni per l'utenza idrica, come attualmente determinati dalle stesse norme, ritenute meritevoli di Giudizio costituzionale dalla sentenza n. 26 del 12 gennaio 2011 del Giudice delle leggi;

Vista ancora la sentenza n. 26 del 12 gennaio 2011 della Corte costituzionale, in ragione della quale l'eccezione sollevata nel presente giudizio sulla legittimità dell'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, al fine di ottenere, in tutto o in parte, la restituzione dei canoni versati, non è manifestamente infondata.

P.Q.M.

Riservata ogni decisione nel presente giudizio alla pronuncia della Corte,

Ordina la trasmissione degli atti all'Ecc.ma Corte costituzionale, affinché si pronunzi sulla costituzionalità o meno dell'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni, limitatamente alle parole: «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito», richiesta già dichiarata legittima con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 dall'ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Dispone, altresì, la sospensione del presente giudizio e che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Anzio, addì 23 maggio 2011

Il Giudice di pace: ALESSI



N. 197

*Ordinanza del 5 marzo 2007 emessa dal Tribunale di Bergamo - Sez. distaccata di Treviglio
nel procedimento penale a carico di Lamera Fabio ed altro*

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Ingiustificata disparità di trattamento.

- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 157 comma 5 c.p., come sostituito dall'art. 6 della legge 251/05 nella parte in cui non prevede che il termine di prescrizione di anni tre si applichi, oltre che ai reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria, anche a tutti gli altri reati di competenza del Giudice di pace, in relazione agli artt. 3 della Carta costituzionale sollecitata dalla difesa.

OSSERVA

L'art. 157 comma 5° c.p. vigente statuisce che allorché per il reato la legge stabilisca pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria si applica il termine prescrizionale di anni tre; termine che, nel caso in cui sia intervenuto atto interruttivo del corso della prescrizione, può essere aumentato fino ad un quarto ovvero fino a tre anni e nove mesi.

Unica legge che stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria è il d.lgs. 274/00 art. 52 comma 1 recante disposizioni in materia di reati di competenza del Giudice di pace.

Il citato art. 52 prevede, per i reati appunto di competenza del Giudice di pace, le sanzioni «paradententive» della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità.

Il Giudice di pace o il Giudice comunque chiamato ad applicare le sanzioni previste per i reati di competenza del Giudice di pace, applica, ai sensi dell'art. 52 citato decreto legislativo, le pene pecuniarie vigenti per i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, mentre per i reati puniti alternativamente con la pena detentiva o con la pena pecuniaria, applica la pena pecuniaria oppure la pena della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità.

Tali ultime sanzioni paradententive sono irrogabili solo se la pena detentiva è superiore nel massimo a 6 mesi (Nel caso in esame i reati contestati sono la minaccia semplice e l'ingiuria e, pertanto non possono essere applicate le sanzioni paradententive).

Il sistema delineato dall'art. 157 c.p. prevede che i reati oggi di competenza del Giudice di pace sono soggetti a termine di prescrizione diversi, a seconda che siano puniti con la sola pena pecuniaria, nel qual caso il termine è di anni 6 per i delitti e di anni 4 per le contravvenzioni, ovvero con la pena della permanenza domiciliare o lavoro di pubblica utilità, nel qual caso il termine è comunque di tre anni.

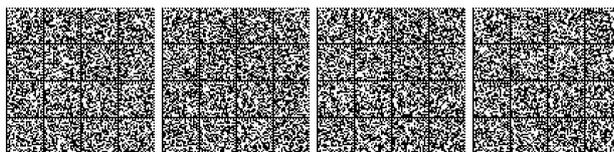
Tale regime prescrizionale, non suscettibile di altra interpretazione, è più favorevole in ordine ai reati più severamente puniti mentre è più severo per i reati meno gravi. Colui che commette direttamente, o dopo aver minacciato, il reato di lesioni beneficerà di un termine prescrizionale di 3 anni.

Colui che invece minaccia solo di ledere l'altrui integrità fisica, senza mettere in atto i suoi propositi criminosi, sarà soggetto ad un regime prescrizionale di 6 anni.

È costituzionalmente ammissibile una simile palese disparità evidente di trattamento?

Sul punto si è più volte espressa la Corte costituzionale affermando costantemente questo principio: «l'applicazione delle disposizioni penali più favorevoli al reo può subire limitazioni e deroghe, purché non manchi una qualche razionale giustificazione da parte del legislatore ordinario» (Corte cost. n. 74 del 1980).

Qualsiasi sforzo interpretativa porta a concludere che la «razionale giustificazione» pretesa dalla Corte costituzionale di una disparità di trattamento operata dal legislatore, non sussiste nel caso in esame.



Sicuramente il disvalore sociale e penale del reato di lesioni (ad esempio) non è maggiore rispetto al disvalore del reato di minaccia.

L'art. 157 5° comma c.p. detta un regime prescrizionale che appare del tutto irrazionale e quindi generatore di un'ingiustificata disparità di trattamento.

Per tali motivi, avuto riguardo all'art. 3 della Carta costituzionale, la questione sollevata appare non manifestamente infondata.

Tale questione oltre ad essere non manifestamente infondata è altresì rilevante per il procedimento in corso.

Infatti se si applicasse il termine di tre anni a tutti i reati di competenza del Giudice di pace, i reati oggi in giudizio sarebbero estinti per intervenuta prescrizione.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 legge 87/'53;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157 comma 5° c.p., come sostituito dall'art. 6 legge 251/'05, nella parte in cui non prevede che il termine di prescrizione di anni tre si applichi a tutti i reati di competenza del Giudice di pace (e non solo a quelli che prevedono una pena diversa da quella pecuniaria e detentiva).

Sospende il procedimento in corso.

Dispone la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone la comunicazione dell'ordinanza al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati.

Ordina la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale con la prova delle relative notifiche e comunicazioni.

Dispone che della presente ordinanza sia data lettura in udienza sostitutiva della notifica alle parti presenti.

Treviglio, addì 5 marzo 2007

Il Giudice: DONADEO

11C0556

N. 198

*Ordinanza del 9 febbraio 2007 emessa dal Tribunale di Bergamo - Sezione distaccata di Treviglio
nel procedimento penale a carico di Andreini Raffaella*

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Ingiustificata disparità di trattamento.

- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 5 c.p., come sostituito dall'art. 6 della legge n. 251/2005 nella parte in cui non prevede che il termine di prescrizione di anni tre si applichi, oltre che ai reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria, anche a tutti gli altri reati di competenza del giudice di pace, in relazione agli artt. 3 della Carta costituzionale sollecitata dalla difesa;



O S S E R V A

L'art. 157, comma 5 c.p. vigente statuisce che allorché per il reato la legge stabilisca pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria si applica il termine prescrizionale di anni tre; termine che, nel caso in cui sia intervenuto atto interruttivo del corso della prescrizione, può essere aumentato fino ad un quarto ovvero fino a tre anni e nove mesi.

Unica legge che stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria è il decreto legislativo n. 274/2000, art. 52, comma 1 recante disposizioni in materia di reati di competenza del Giudice di pace.

Il citato art. 52 prevede, per i reati appunto di competenza del giudice di pace, le sanzioni «paradententive» della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità.

Il giudice di pace o il Giudice comunque chiamato ad applicare le sanzioni previste per i reati di competenza del giudice di pace, applica, ai sensi dell'art. 52 citato decreto legislativo, le pene pecuniarie vigenti per i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, mentre per i reati puniti alternativamente con la pena detentiva o con la pena pecuniaria, applica la pena pecuniaria oppure la pena della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità.

Tali ultime sanzioni paradententive sono irrogabili solo se la pena detentiva è superiore nel massimo a 6 mesi (Nel caso in esame i reati contestati sono la minaccia semplice e l'ingiuria e, pertanto non possono essere applicate le sanzioni paradententive).

Il sistema delineato dall'art. 157 c.p. prevede che i reati oggi di competenza del Giudice di pace sono soggetti a termine di prescrizione diversi, a seconda che siano puniti con la sola pena pecuniaria, nel qual caso il termine è di anni 6 per i delitti e di anni 4 per le contravvenzioni, ovvero con la pena della permanenza domiciliare o lavoro di pubblica utilità, nel qual caso il termine è comunque di tre anni.

Tale regime prescrizionale, non suscettibile di altra interpretazione, è più favorevole in ordine ai reati più severamente puniti mentre è più severo per i reati meno gravi.

Colui che commette direttamente, o dopo aver minacciato, il reato di lesioni beneficerà di un termine prescrizionale di 3 anni.

Colui che invece minaccia solo di ledere l'altrui integrità fisica, senza mettere in atto i suoi propositi criminosi, sarà soggetto ad un regime prescrizionale di 6 anni.

È costituzionalmente ammissibile una simile palese disparità evidente di trattamento?

Sul punto si è più volte espressa la Corte costituzionale affermando costantemente questo principio: «l'applicazione delle disposizioni penali più favorevoli al reo può subire limitazioni e deroghe, purché non manchi una qualche razionale giustificazione da parte del legislatore ordinario» (Corte cost. n. 74 del 1980).

Qualsiasi sforzo interpretativo porta a concludere che la «razionale giustificazione» pretesa dalla Corte costituzionale di una disparità di trattamento operata dal legislatore, non sussiste nel caso in esame.

Sicuramente il disvalore sociale e penale del reato di lesioni (ad esempio) non è maggiore rispetto al disvalore del reato di minaccia.

L'art. 157, comma 5 c.p. detta un regime prescrizionale che appare del tutto irrazionale e quindi generatore di un'ingiustificata disparità di trattamento.

Per tali motivi, avuto riguardo all'art. 3 della Carta Costituzionale, la questione sollevata appare non manifestamente infondata.

Tale questione oltre ad essere non manifestamente infondata è altresì rilevante per il procedimento in corso.

Infatti se si applicasse il termine di tre anni a tutti i reati di competenza del Giudice di pace, i reati oggi in giudizio sarebbero estinti per intervenuta prescrizione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 5 c.p., come sostituito dall'art. 6, legge n. 251/2005, nella parte in cui non prevede che il termine di prescrizione di anni tre si applichi a tutti i reati di competenza del Giudice di pace (e non solo a quelli che prevedono una pena diversa da quella pecuniaria e detentiva).

Sospende il procedimento in corso.



Dispone la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone la comunicazione dell'ordinanza al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati.

Ordina la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale con la prova delle relative notifiche e comunicazioni.

Dispone che della presente ordinanza sia data lettura in udienza sostitutiva della notifica alle parti presenti.

Treviglio, addì 9 febbraio 2007

Il giudice: DONADEO

11C0557

N. 199

*Ordinanza del 9 febbraio 2007 emessa dal Tribunale di Bergamo - sez. distaccata di Treviglio
nel procedimento penale a carico di Scotti Emilio Antonio*

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Ingiustificata disparità di trattamento.

- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 157 comma 5 c.p., come sostituito dall'art. 6 della legge n. 251/2005 nella parte in cui non prevede che il termine di prescrizione di anni tre si applichi, oltre che ai reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria, anche a tutti gli altri reati di competenza del Giudice di Pace, in relazione agli artt. 3 della Carta Costituzionale

SOLLECITATA DALLA DIFESA - OSSERVA

L'art. 157 comma 5 c.p. vigente statuisce che allorché per il reato la legge stabilisca pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria si applica il termine prescrizionale di anni tre; termine che, nel caso in cui sia intervenuto atto interruttivo del corso della prescrizione, può essere aumentato fino ad un quarto ovvero fino a tre anni e nove mesi.

Unica legge che stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria è il d.lgs. 274/00 art. 52 comma 1 recante disposizioni in materia di reati di competenza del Giudice di pace.

Il citato art. 52 prevede, per i reati appunto di competenza del giudice di pace, le sanzioni «paradententive» della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità.

Il Giudice di Pace o il Giudice comunque chiamato ad applicare le sanzioni previste per i reati di competenza del Giudice di Pace, applica, ai sensi dell'art 52 citato decreto legislativo, le pene pecuniarie vigenti per i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, mentre per i reati puniti alternativamente con la pena detentiva o con la pena pecuniaria, applica la pena pecuniaria oppure la pena della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità.

Tali ultime sanzioni paradententive sono irrogabili solo se la pena detentiva è superiore nel massimo a 6 mesi (Nel caso in esame i reati contestati sono la minaccia semplice e l'ingiuria e, pertanto non possono essere applicate le sanzioni paradententive).



Il sistema delineato dall'art. 157 c.p. prevede che i reati oggi di competenza del Giudice di pace sono soggetti a termine di prescrizione diversi, a seconda che siano puniti con la sola pena pecuniaria, nel qual caso il termine è di anni 6 per i delitti e di anni 4 per le contravvenzioni, ovvero con la pena della permanenza domiciliare o lavoro di pubblica utilità, nel qual caso il termine è comunque di tre anni.

Tale regime prescrizionale, non suscettibile di altra interpretazione, è più favorevole in ordine ai reati più severamente puniti mentre è più severo per i reati meno gravi. Colui che commette direttamente, o dopo aver minacciato, il reato di lesioni beneficerà di un termine prescrizionale di 3 anni.

Colui che invece minaccia solo di ledere l'altrui integrità fisica, senza mettere in atto i suoi propositi criminosi, sarà soggetto ad un regime prescrizionale di 6 anni.

È costituzionalmente ammissibile una simile palese disparità evidente di trattamento?

Sul punto si è più volte espressa la Corte Costituzionale affermando costantemente questo principio: «l'applicazione delle disposizioni penali più favorevoli al reo può subire limitazioni e deroghe, purché non manchi una qualche razionale giustificazione da parte del legislatore ordinario» (Corte Cost. n.74 del 1980).

Qualsiasi sforzo interpretativo porta a concludere che la «razionale giustificazione» pretesa dalla Corte costituzionale di una disparità di trattamento operata dal legislatore, non sussiste nel caso in esame.

Sicuramente il disvalore sociale e penale del reato di lesioni (ad esempio) non è maggiore rispetto al disvalore del reato di minaccia.

L'art. 157 quinto comma c.p. detta un regime prescrizionale che appare del tutto irrazionale e quindi generatore di un'ingiustificata disparità di trattamento.

Per tali motivi, avuto riguardo all'art. 3 della Carta Costituzionale, la questione sollevata appare non manifestamente infondata.

Tale questione oltre ad essere non manifestamente infondata è altresì rilevante per il procedimento in corso.

Infatti se si applicasse il termine di tre anni a tutti i reati di competenza del Giudice di pace, i reati oggi in giudizio sarebbero estinti per intervenuta prescrizione.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157 comma 5 c.p., come sostituito dall'art. 6 legge n. 251/2005, nella parte in cui non prevede che il termine di prescrizione di anni tre si applichi a tutti i reati di competenza del Giudice di pace (e non solo a quelli che prevedono una pena diversa da quella pecuniaria e detentivi).

Sospende il procedimento in corso.

Dispone la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri.

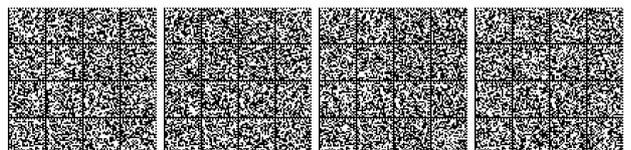
Dispone la comunicazione dell'ordinanza al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei Deputati.

Ordina la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale con la prova delle relative notifiche e comunicazioni.

Dispone che della presente ordinanza sia data lettura in udienza sostitutiva della notifica alle parti presenti.

Treviglio, addì 9 febbraio 2007

Il Giudice: DONADEO



N. 200

*Ordinanza del 19 marzo 2007 emessa dal Tribunale di Bergamo - Sezione distaccata di Treviglio
nel procedimento penale a carico di Bertoncini Maria ed altri*

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Ingiustificata disparità di trattamento.

- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 5 c.p., come sostituito dall'art. 6 della legge n. 251/2005 nella parte in cui non prevede che il termine di prescrizione di anni tre si applichi, oltre che ai reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria, anche a tutti gli altri reati di competenza del giudice di pace, in relazione agli artt. 3 della Carta costituzionale sollecitata dalla difesa;

O S S E R V A

L'art. 157, comma 5 c.p. vigente statuisce che allorché per il reato la legge stabilisca pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria si applica il termine prescrizionale di anni tre; termine che, nel caso in cui sia intervenuto atto interruttivo del corso della prescrizione, può essere aumentato fino ad un quarto ovvero fino a tre anni e nove mesi.

Unica legge che stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria è il decreto legislativo n. 274/2000, art. 52, comma 1 recante disposizioni in materia di reati di competenza del Giudice di pace.

Il citato art. 52 prevede, per i reati appunto di competenza del giudice di pace, le sanzioni «paradententive» della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità.

Il giudice di pace o il Giudice comunque chiamato ad applicare le sanzioni previste per i reati di competenza del giudice di pace, applica, ai sensi dell'art. 52 citato decreto legislativo, le pene pecuniarie vigenti per i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, mentre per i reati puniti alternativamente con la pena detentiva o con la pena pecuniaria, applica la pena pecuniaria oppure la pena della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità.

Tali ultime sanzioni paradententive sono irrogabili solo se la pena detentiva è superiore nel massimo a 6 mesi (Nel caso in esame i reati contestati sono la minaccia semplice, l'ingiuria, le percosse, l'omissione di soccorso (vecchia disciplina) e, pertanto non possono essere applicate le sanzioni paradententive).

Il sistema delineato dall'art. 157 c.p. prevede che i reati oggi di competenza del Giudice di pace sono soggetti a termine di prescrizione diversi, a seconda che siano puniti con la sola pena pecuniaria, nel qual caso il termine è di anni 6 per i delitti e di anni 4 per le contravvenzioni, ovvero con la pena della permanenza domiciliare o lavoro di pubblica utilità, nel qual caso il termine è comunque di tre anni.

Tale regime prescrizionale, non suscettibile di altra interpretazione, è più favorevole in ordine ai reati più severamente puniti mentre è più severo per i reati meno gravi.

Colui che commette direttamente, o dopo aver minacciato, il reato di lesioni beneficerà di un termine prescrizionale di 3 anni.

Colui che invece minaccia solo di ledere l'altrui integrità fisica, senza mettere in atto i suoi propositi criminosi, sarà soggetto ad un regime prescrizionale di 6 anni.

È costituzionalmente ammissibile una simile palese disparità evidente di trattamento?

Sul punto si è più volte espressa la Corte costituzionale affermando costantemente questo principio: «l'applicazione delle disposizioni penali più favorevoli al reo può subire limitazioni e deroghe, purché non manchi una qualche razionale giustificazione da parte del legislatore ordinario» (Corte cost. n. 74 del 1980).



Qualsiasi sforzo interpretativo porta a concludere che la «razionale giustificazione» pretesa dalla Corte costituzionale di una disparità di trattamento operata dal legislatore, non sussiste nel caso in esame.

Sicuramente il disvalore sociale e penale del reato di lesioni (ad esempio) non è maggiore rispetto al disvalore del reato di minaccia.

L'art. 157, comma 5 c.p. detta un regime prescrizione che appare del tutto irrazionale e quindi generatore di un'ingiustificata disparità di trattamento.

Per tali motivi, avuto riguardo all'art. 3 della Carta Costituzionale, la questione sollevata appare non manifestamente infondata.

Tale questione oltre ad essere non manifestamente infondata è altresì rilevante per il procedimento in corso.

Infatti se si applicasse il termine di tre anni a tutti i reati di competenza del Giudice di pace, i reati oggi in giudizio, percosse, minaccia, ingiuria, omissione di soccorso (vecchia disciplina essendo il reato stato commesso nel 2001) sarebbero estinti per intervenuta prescrizione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 5 c.p., come sostituito dall'art. 6, legge n. 251/2005, nella parte in cui non prevede che il termine di prescrizione di anni tre si applichi a tutti i reati di competenza del Giudice di pace (e non solo a quelli che prevedono una pena diversa da quella pecuniaria e detentiva.

Sospende il procedimento in corso.

Dispone la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone la comunicazione dell'ordinanza al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati.

Ordina la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale con la prova delle relative notifiche e comunicazioni.

Dispone che della presente ordinanza sia data lettura in udienza sostitutiva della notifica alle parti presenti.

Treviglio, addì 19 marzo 2007

Il giudice: DONADEO

11C0559

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it, al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

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

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

vendo 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.





GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2011 (salvo conguaglio)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57)* (di cui spese di spedizione € 66,28)*	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45)* (di cui spese di spedizione € 132,22)*	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2011**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)*

(di cui spese di spedizione € 73,81)*

- annuale € **297,46**
- semestrale € **163,35**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)*

(di cui spese di spedizione € 20,77)*

- annuale € **85,71**
- semestrale € **53,44**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 21% inclusa € 1,01

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 18,00

€ **190,00**

€ **180,50**

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 6,00

