

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 42

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 ottobre 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

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 256. Ordinanza 20 luglio - 30 settembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Aree protette o tutelate o destinate a determinate coltivazioni e produzioni, o ad elevato rischio e pericolosità - Divieto di svolgervi attività di prospezione, ricerca, estrazione, coltivazione e lavorazione di idrocarburi liquidi - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

- Legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2009, n. 32, art. 2 e successive modifiche.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi primo e terzo, e 118; legge 23 agosto 2004, n. 239; d.lgs. 25 novembre 1996, n. 625; trattato UE, artt. 43 e 49; direttiva 94/22/CE del 30 maggio 1994.

Pag. 7

N. 255. Sentenza 20 luglio - 30 settembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Ambiente - Parchi - Decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con i quali è stato nominato il Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano ed è stato prorogato detto incarico - Mancato espletamento della procedura per il raggiungimento dell'intesa con la Regione Puglia - Violazione del principio di leale collaborazione - Non spettanza allo Stato della potestà esercitata - Conseguente annullamento degli atti impugnati - Assorbimento della decisione sull'istanza di sospensione dei detti decreti ministeriali.

- Decreti del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 12 maggio 2010 DEC/DPN 384, 27 ottobre 2010 DEC/DPN 1045 e 3 marzo 2011 DEC/DPN 123.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117 e 118; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 9, comma 3.

Pag. 1

N. 257. Sentenza 19 - 30 settembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Denunciata lesione delle garanzie previdenziali - Questione prospettata in termini generici - Inammissibilità.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, art. 38, secondo comma.

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Lamentata violazione del principio di capacità contributiva - Evocazione di parametro inconferente, in assenza di motivazione circa la sua pertinenza alla fattispecie - Inammissibilità della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, art. 53.



Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Lamentata irragionevolezza - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, art. 3.

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Denunciata violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Lamentata lesione del principio del giusto processo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, artt. 111, primo e secondo comma.

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14.....

N. 258. Ordinanza 19 - 30 settembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Norme della Regione Marche - Disciplina delle procedure di impatto ambientale - Previsione (per il periodo antecedente all'abrogazione della norma) che la mancata pronuncia dell'autorità competente nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'annuncio sul B.U.R. comporti l'esclusione del progetto dalla procedura di V.I.A. - Lamentata violazione dei principi di tutela del paesaggio, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione - Asserita violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela ambientale - Questione formulata in modo perplesso e contraddittorio - Assente o insufficiente motivazione circa la pertinenza degli evocati parametri - Erronea ricostruzione del quadro normativo - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Marche 14 aprile 2004, n. 7, art. 6, comma 9.
- Costituzione, artt. 9, 97 e 117, secondo comma, lett. s).....



N. 259. Ordinanza 19 - 30 settembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento dei danni a carico di un senatore - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamento adottata dal Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte d'appello di Roma - Sussistenza di una precedente pronuncia della Corte costituzionale di accoglimento di un ricorso avente il medesimo oggetto - Carenza di interesse - Inammissibilità del ricorso.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 30 giugno 2004.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37. Pag. 23

N. 260. Ordinanza 19 - 30 settembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati elettorali - Elezioni amministrative - Divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa - Trattamento sanzionatorio in caso di inosservanza - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Insufficiente descrizione della fattispecie, con conseguente impossibilità di verificare la rilevanza della questione - *Petitum* oscuro - Manifesta inammissibilità.

- Legge 25 marzo 1993, n. 81, art. 29, comma 5, in relazione al comma 6 dello stesso articolo.
- Costituzione, art. 3. Pag. 27

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 19 agosto 2011 (della Regione autonoma della Sardegna)

Bilancio e contabilità pubblica - Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, avente ad oggetto "Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la Regione Sardegna", con la quale la Regione è stata invitata a rivedere, sulla base delle osservazioni esposte, la propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa indicante i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma della Sardegna - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per l'asserita impossibilità di addivenire ad un accordo, stante il carattere di imposizione dell'invito formulato - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Contrasto con il dettato statutario, a fronte della esclusione di un aumento del livello di spesa proposto ad adeguamento dell'innalzamento del livello di entrate derivante dal nuovo ordinamento finanziario regionale - Violazione del principio di corrispondenza tra le entrate e le spese - Ingiustificata compressione della competenza legislativa regionale in materia - Violazione del principio di ragionevolezza - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Ragioneria Generale dello Stato, adottare la nota sopra indicata.

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni, Ufficio VIII, 7 giugno 2011, Prot. n. 0050971.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 114, 117, 118 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 7, 8 e 54; legge 23 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 132. Pag. 31

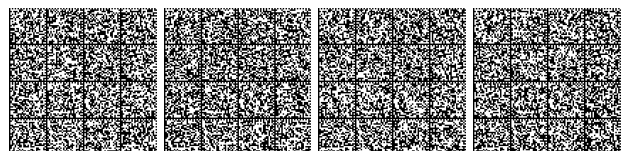


- N. 9. Ricorso per conflitto tra enti del 22 agosto 2011 della Provincia autonoma di Bolzano.
Professionisti - Maestro di sci - Decreto del Capo dell'Ufficio per lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri del 1° gennaio 2011, con il quale si dispone il riconoscimento del titolo di Maestro in discipline alpine conseguito dal Signor Marco Oddera, nato e residente a Genova, nell'anno 2009 in Montenegro, ai fini dell'esercizio in Italia della professione di Maestro di sci in discipline alpine - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della sfera di competenza provinciale in materia di maestri e scuole di sci, disciplinata dalla legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5 e successive modificazioni.
- Decreto del Capo dell'Ufficio per lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri del 1° giugno 2011.
 - Costituzione, art. 6; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 20, e 16; decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 278; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266; legge della Provincia di Bolzano 19 febbraio 2001, n. 5.....

Pag. 41

- N. 77. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 agosto 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino Alto Adige - Accesso all'impiego regionale - Limite, previsto dalla normativa statale, del 50 per cento dei posti a concorso da riservare all'ingresso esterno - Possibilità di derogarvi per quanto concerne le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale - Contrasto con la normativa statale e con i principi di settore che consentono deroghe solo a condizione che l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi del pubblico concorso, di eguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 4, comma 1, lett. a), che modifica l'art. 5 della legge Regione Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3.
 - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 62; d.lgs. 9 maggio 2001, n. 165, art. 52, comma 1-bis.
- Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino Alto Adige - Accesso all'impiego regionale - Limite, previsto dalla normativa statale, del 50 per cento dei posti a concorso da riservare all'ingresso esterno - Previsione che il rispetto della quota del 50 per cento dei posti mediante concorsi esterni venga assicurato anche con compensazione tra i diversi profili professionali - Contrasto con la normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi del pubblico concorso, di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 4, comma 1, lett. b), che aggiunge il comma 5-ter all'art. 5 della legge Regione Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3.
 - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 24; d.lgs. 9 maggio 2001, n. 165, art. 53.
- Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Previsione che la Regione e le Camere di commercio, industria e artigianato di Trento e Bolzano possano stipulare contratti di lavoro a tempo determinato nei casi e secondo le procedure stabilite nel regolamento previsto dalla legge regionale impugnata e nel rispetto delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 368/2001 - Mancato richiamo al limite previsto dalla normativa statale secondo cui, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.**
- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 7, che introduce l'art. 7-quater alla legge Regione Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3.
 - Costituzione, art. 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.

Pag. 45



- N. 78. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 agosto 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni - Prevista possibilità di conversione delle ferie - Lamentato ampliamento dei casi di monetizzazione delle ferie per i dipendenti della Regione al di fuori di quelli già previsti dal CCNL - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, nonché nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione pubblica.

- Legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; contratto collettivo nazionale del comparto Regioni ed Enti locali del 6 luglio 1995, art. 18, comma 9.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Liguria - Spese per il personale preposto agli uffici stampa - Non concorrenza ai fini della determinazione dei limiti di spesa del personale di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione pubblica.

- Legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15, art. 9.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.

Pag. 49

- N. 79. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 agosto 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Liguria - Adozione del calendario venatorio per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014, con individuazione delle specie cacciabili e dei relativi periodi di caccia - Lamentata adozione con atto legislativo anziché con regolamento a seguito dell'apposito procedimento che contempla l'acquisizione del parere dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA già INFS) - Contrasto con la normativa statale e con la normativa comunitaria di settore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie.

- Legge della Regione Liguria 1 giugno 2011, n. 12, art. 1, comma 1, lett. b).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, commi 2 e 4.

Pag. 52

- N. 80. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 agosto 2011 (della Regione Umbria).

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 Umbria - 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 12 febbraio 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 Umbria - 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 - Definizione delle imprese turistiche e possibilità di concedere benefici economici solo a quelle iscritte nel registro delle imprese ovvero nel repertorio delle notizie economiche e amministrative - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 4, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

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 Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio.

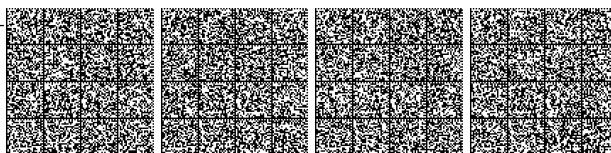
- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

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 Umbria - 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 Umbria - 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 Umbria - 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 Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

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

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Previsione che lo Stato promuova ogni iniziativa volta ad agevolare e favorire l'accesso ai servizi pubblici e nei luoghi aperti al pubblico di turisti con animali domestici al seguito - Lamentata insussistenza delle condizioni per l'attrazione in sussidiarietà alla competenza statale, mancata previsione della necessaria intesa - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 30, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma. Pag. 55

N. 81. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 agosto 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'Autorità idrica pugliese - Funzioni del direttore generale - Predisposizione dello schema di convenzione diretto a regolare i rapporti tra l'Autorità e il gestore del servizio idrico integrato, da sottoporre all'approvazione del Consiglio direttivo - Contrasto con la normativa statale di riferimento, che attribuisce tale compito all'Agenzia Nazionale per la regolazione e la vigilanza sulle risorse idriche - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9, art. 5, comma 6, lett. g).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 151; d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, art. 2, comma 15; d.l. 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, nella legge 24 giugno 2009, n. 77, art. 9-bis; d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 10, comma 11.



Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'Autorità idrica pugliese - Previsione che il personale assunto a tempo indeterminato alla data del 1 gennaio 2010 presso l'ATO Puglia sia trasferito all'Autorità idrica pugliese, che provvede all'inquadramento nello stesso profilo professionale e relative attribuzioni economiche - Lamentato inquadramento generalizzato con stabilizzazione di personale non di ruolo, in contrasto con la normativa statale costituente disposizione di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi di eguaglianza, del pubblico concorso, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma terzo; d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13. Pag. 65

N. 201. Ordinanza del Tribunale di Torino del 10 marzo 2011.

Reati tributari - Omesso pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (I.V.A.), dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Applicabilità della norma incriminatrice alle omissioni relative all'anno 2005 - Disparità di trattamento tra contribuenti, a fronte del medesimo trattamento sanzionatorio per chi abbia omesso il versamento dell'imposta per l'anno 2005, tenuto ad adempiere entro un termine inferiore (luglio-dicembre 2006) rispetto ai soggetti inadempienti con riguardo agli anni successivi.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 3. Pag. 68

N. 202. Ordinanza dalla Corte d'appello di Messina del 15 giugno 2011.

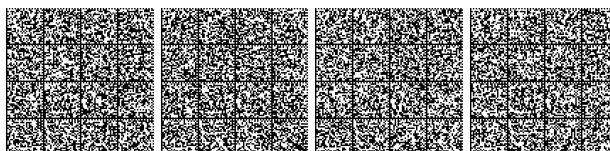
Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma. Pag. 70

N. 203. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 5 maggio 2011

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione - Esclusione dell'indagato, imputato o condannato per reati di evasione delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Denunciata preclusione assoluta al giudice di verificare se i reati in relazione ai quali il richiedente sia stato condannato abbiano effettivamente prodotto un arricchimento, e se lo stesso permanga in misura superiore ai limiti stabiliti quale requisito di accoglibilità dell'istanza anche nell'anno precedente alla presentazione della medesima - Disparità di trattamento - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Violazione del principio di colpevolezza.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 91, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, e 27, comma secondo. Pag. 72



N. 204. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 26 maggio 2011

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione - Esclusione dell'indagato, imputato o condannato per reati di evasione delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Denunciata preclusione assoluta al giudice di verificare se i reati in relazione ai quali il richiedente sia stato condannato abbiano effettivamente prodotto un arricchimento, e se lo stesso permanga in misura superiore ai limiti stabiliti quale requisito di accoglibilità dell'istanza anche nell'anno precedente alla presentazione della medesima - Disparità di trattamento - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Violazione del principio di colpevolezza.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 91, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, e 27, comma secondo.

Pag. 76

N. 205. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dell'8 aprile 2011

Istruzione - Istruzione universitaria - Previsione della possibilità di conferimento di incarichi di insegnamento gratuiti o retribuiti a soggetti italiani e stranieri e a soggetti incaricati all'interno di strutture universitarie, che abbiano svolto adeguata attività di ricerca debitamente documentata - Esclusione del personale tecnico amministrativo delle università - Irrazionalità ed ingiustificato deterioro trattamento del personale tecnico amministrativo della università - Lesione del diritto di insegnamento - Violazione del principio di tutela dei lavoratori - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 4 novembre 2005, n. 230, art. 1, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 33, 35 e 97.

Pag. 79





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 255

Sentenza 20 luglio - 30 settembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Ambiente - Parchi - Decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con i quali è stato nominato il Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano ed è stato prorogato detto incarico - Mancato espletamento della procedura per il raggiungimento dell'intesa con la Regione Puglia - Violazione del principio di leale collaborazione - Non spettanza allo Stato della potestà esercitata - Conseguente annullamento degli atti impugnati - Assorbimento della decisione sull'istanza di sospensione dei detti decreti ministeriali.

- Decreti del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 12 maggio 2010 DEC/DPN 384, 27 ottobre 2010 DEC/DPN 1045 e 3 marzo 2011 DEC/DPN 123.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117 e 118; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 9, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

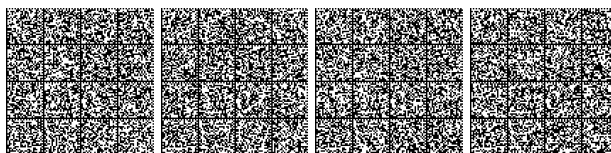
SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito dei decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 12 maggio 2010 DEC/DPN 384, 27 ottobre 2010 DEC/DPN 1045 e 3 marzo 2011 DEC/DPN 123, promossi con ricorsi della Regione Puglia notificati il 12 luglio 2010, il 19 gennaio 2011 e il 13 maggio 2011, depositati in cancelleria il 22 luglio 2010, il 7 febbraio ed il 27 maggio 2011, rispettivamente iscritti al n. 7 del registro conflitti tra enti 2010 ed ai nn. 1 e 4 del registro conflitti tra enti 2011.

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Uditi l'avvocato Marina Altamura per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato in data 12 luglio 2010, la Regione Puglia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in relazione al decreto di quest'ultimo del 12 maggio 2010, n. 384, con il quale l'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella è nominato Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano per la durata di tre mesi a decorrere dalla data del 30 aprile 2010 e comunque non oltre la nomina del presidente.

La ricorrente – assumendo la violazione degli artt. 5, 97, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale cooperazione in relazione all'art. 9, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che prevede, per la nomina del Presidente degli Enti Parco, un meccanismo di intesa tra il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e i Presidenti delle regioni nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco – chiede che sia dichiarato che non spetta allo Stato di nominare, in mancanza della prescritta intesa con la Regione Puglia, il Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano, e che sia, conseguentemente, annullato il decreto ministeriale di nomina innanzi richiamato.

La ricorrente espone che con tale decreto il Ministro dell'ambiente, preso atto dell'approssimarsi della scadenza dell'incarico conferito all'avvocato Giacomo Diego Gatta (29 aprile 2010), ha provveduto alla nomina del nuovo Commissario straordinario. Tale nomina, tuttavia, non sarebbe stata preceduta dall'avvio e dall'effettiva prosecuzione della istruttoria finalizzata all'intesa prevista dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991.

Con nota del 28 aprile 2010, il Presidente della Regione Puglia aveva segnalato l'importanza di attivare celermente un percorso di intesa sul presidente dell'Ente Parco nazionale del Gargano, invitando il Ministro a individuare insieme una figura competente e di alto profilo professionale, dichiarando la propria disponibilità a verificare le migliori personalità per questo incarico.

Il Ministro dell'ambiente, con nota dell'11 maggio 2010, ha chiesto al Presidente della Regione di esprimere la formale intesa, ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991, sulla nomina a Presidente dell'Ente Parco nazionale del Gargano di Stefano Sabino Francesco Pecorella.

Con nota del 18 maggio 2010, il Presidente della Regione Puglia, nel riscontrare la comunicazione suindicata, chiedeva un incontro urgente al fine di addivenire ad una scelta condivisa.

Senonché, con la nota del 28 maggio 2010, il Ministro dell'ambiente comunicava di aver provveduto, con il decreto n. 384 del 12 maggio 2010, a nominare Stefano Sabino Francesco Pecorella Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano.

Secondo la Regione Puglia, il decreto n. 384 del 12 maggio 2010 sarebbe lesivo delle competenze legislative attribuite alle regioni in materie di competenza concorrente e in materie di competenza esclusiva, nonché dei principi di leale collaborazione, trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

L'approssimarsi della scadenza dell'incarico di Commissario straordinario conferito con il decreto oggetto del presente giudizio costituzionale (30 luglio 2010) non determinerebbe poi carenza di interesse al ricorso in quanto, come rilevato dalla Corte costituzionale, in materia di conflitto fra enti, la lesione delle attribuzioni costituzionali ben può concretarsi anche nella mera emanazione dell'atto invasivo della competenza, potendo perdurare l'interesse dell'ente all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze (sentenza n. 222 del 2006). Tale decreto violerebbe le competenze regionali delineate dall'art. 117, terzo comma, Cost. in via concorrente nelle materie del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali; dall'art. 117, quarto comma, Cost., in via residuale nelle materie dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca; dall'art. 118 Cost. concernente la ripartizione delle competenze amministrative.

Sarebbero altresì violati i principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici in relazione all'art. 97 Cost. e il principio di leale collaborazione derivante dall'art. 5 Cost. (come conseguenza del contemporaneo dei principi di unità ed autonomia in esso sanciti) in relazione all'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991.

La ricorrente rileva, altresì, che la Corte costituzionale ha affermato che l'intesa è condizione di legittimità della nomina del Presidente di enti come quello di cui trattasi (sentenza n. 27 del 2004). Tale principio è stato ripreso in una successiva pronuncia costituzionale, secondo la quale il mancato rispetto della necessaria proceduralizzazione per la nomina del Presidente rende illegittima la nomina del commissario straordinario, dovendosi ritenere che l'illegittimità della condotta dello Stato non risiede pertanto nella nomina in sé di un Commissario straordinario, senza la previa intesa con il Presidente della Regione, ma nel mancato sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente, che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo (sentenza n. 21 del 2006).



Il Ministro dell'ambiente avrebbe tenuto un comportamento non rispondente ai principi costituzionali sopra indicati nell'interpretazione e applicazione dell'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991, applicando la prescrizione in esso sancita in modo meramente formale e, conseguentemente, svuotando il procedimento dell'intesa del suo significato. Il decreto di nomina del Commissario straordinario è stato sì preceduto dalla richiesta diretta al Presidente della Regione di esprimere «formale intesa» sul nominativo indicato (Stefano Sabino Francesco Pecorella) ma, di fatto, non è stata offerta all'ente regionale la possibilità di far pervenire il proprio orientamento in quanto prima ancora della ricezione della richiesta ministeriale di intesa il Ministro dell'ambiente aveva già provveduto a nominare il Commissario straordinario nella stessa persona di Stefano Sabino Francesco Pecorella.

Il ristretto arco temporale intercorrente fra la richiesta del Ministro dell'ambiente di intesa sul nominativo del Presidente (datata 11 maggio 2010) e il decreto di nomina del Commissario straordinario emesso il giorno successivo (12 maggio 2010) nonché l'espressione utilizzata («formale intesa») rendono evidente la natura meramente formale del procedimento avviato dal Ministro.

Non solo non vi sarebbero state le «reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione fra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (ritenute necessarie dalle sentenze n. 27 del 2004 e n. 21 del 2006), ma lo Stato non avrebbe neanche preventivamente verificato la possibilità di raggiungere l'intesa sul nominativo indicato (o, eventualmente, su altro di proposta regionale) e di provvedere, quindi, direttamente alla nomina del Presidente (e non del Commissario straordinario). Tale evidenza è ulteriormente attestata dal fatto che alla richiesta di «urgente incontro» formulata dal Presidente della Regione Puglia – con nota del 28 aprile 2010 e con nota del 18 maggio 2010 – non ha fatto seguito la convocazione dell'auspicato confronto costruttivo per una «scelta condivisa», bensì la nomina dell'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella a Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano.

2. – Con ricorso notificato in data 19 gennaio 2011, la Regione Puglia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in relazione al decreto di quest'ultimo del 27 ottobre 2010, n. 1045, con il quale «l'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella è confermato Commissario Straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano per la durata di tre mesi a decorrere dalla data del 2 novembre 2010 e comunque non oltre la nomina del Presidente».

Anche tale nomina non è stata preceduta dall'avvio e dall'effettivo perseguimento dell'intesa prevista dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991 per la nomina del Presidente dell'Ente Parco.

Con nota del 25 ottobre 2010, il Presidente della Regione ha rappresentato l'esigenza di nominare nel più breve tempo possibile il Presidente del Parco nazionale del Gargano, ma l'incontro richiesto al fine di affrontare l'argomento non si è mai tenuto e in riscontro alla missiva del 25 ottobre 2010 è stato inviato il decreto di conferma dell'incarico di Commissario straordinario all'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella.

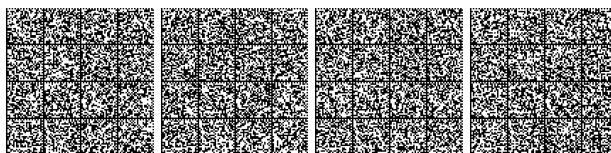
La gravità della mancanza di preventiva istruttoria finalizzata al raggiungimento dell'intesa richiesta dalla legge per la nomina del Presidente dell'Ente parco è accentuata dalle vicende che hanno preceduto l'ultimo decreto di proroga dell'incarico commissariale, reiterato dal Ministro dell'ambiente (dapprima con il decreto n. 722 del 6 agosto 2010 e, successivamente, con il decreto n. 1045 del 27 ottobre 2010), senza effettuare, in entrambi i casi, alcun tentativo di scelta condivisa per il ripristino della gestione ordinaria nell'Ente.

3. – Con ricorso notificato in data 13 maggio 2011, la Regione Puglia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in relazione al decreto di quest'ultimo del 3 marzo 2011, n. 123, con il quale «L'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella è nominato Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano per la durata di tre mesi a decorrere dalla data del 4 marzo 2011 e comunque non oltre la nomina del presidente».

La ricorrente, assumendo la violazione degli artt. 5, 97, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale cooperazione in relazione all'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991, che prevede – per la nomina del Presidente degli Enti Parco – un meccanismo di intesa tra il Ministro dell'ambiente e i Presidenti delle regioni nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco, chiede che sia dichiarato che non spetta allo Stato di nominare, in mancanza della prescritta intesa con la Regione Puglia, il Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano, e che sia, conseguentemente, annullato il decreto ministeriale di nomina innanzi richiamato.

La ricorrente espone che il Ministro dell'ambiente ha continuato a nominare l'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano rifiutando di tentare il raggiungimento di un accordo con la Regione Puglia al fine di addivenire ad un'intesa su di un nome condiviso da entrambe le parti.

La Regione Puglia ha formulato, altresì, istanza di sospensione dell'esecuzione del decreto del Ministro dell'ambiente del 3 marzo 2011, n. 123, in quanto con riferimento al fumus boni iuris sarebbe inconfindibile la totale assenza



di attività finalizzata ad addivenire all'intesa, mentre quanto al *periculum in mora* la perdurante operatività del decreto impugnato comporterebbe una situazione di attuale illegittimità dell'attività svolta dal Commissario straordinario.

4. – Si è costituito in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità del ricorso avversario, in quanto il provvedimento di nomina del Commissario straordinario avrebbe un'efficacia limitata nel tempo fino al 30 luglio 2010 sicché nel momento in cui la presente vertenza verrà discussa sarà cessata la materia del contendere.

In subordine, si rileva l'infondatezza del ricorso in quanto la procedura per l'acquisizione dell'intesa regionale sulla designazione del presidente dell'Ente Parco nazionale del Gargano è stata instaurata già a partire dal 24 luglio 2009 allorquando il Ministro aveva richiesto alla Regione Puglia di pronunciarsi sul nominativo dell'avvocato Giacomo Diego Gatta per la carica di presidente dell'Ente Parco.

La Regione Puglia forniva riscontro alla nota predetta solo in data 28 aprile 2010, sollecitando il Ministero alla ricerca di una scelta condivisa. Ciò ha determinato il Ministro dell'ambiente a trasmettere in data 11 maggio 2010 un'ulteriore nota con la quale, premesso che nelle more del rilascio dell'intesa regionale l'avvocato Gatta aveva acquisito altro incarico, si chiedeva di volere esprimere l'intesa sul nominativo dell'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella, allegandosi il *curriculum* dell'interessato. Nell'attesa della definizione della procedura per l'acquisizione dell'intesa, il predetto legale è stato nominato Commissario straordinario con il d.m. del 12 maggio 2010, che costituisce oggetto di impugnazione. In modo tardivo, rispetto alla sequenza dello scambio epistolare riassunto, il Presidente della Regione Puglia, con nota del 18 maggio 2010, ha richiesto al Ministro dell'ambiente la fissazione di un incontro per addivenire ad una scelta condivisa dell'organo da nominare.

Alla stregua della ricostruzione dei fatti che precede, emerge che il principio di leale collaborazione è stato vulnerato proprio dal comportamento tenuto dalla Regione Puglia ricorrente che, a fronte della prima richiesta di procedere all'intesa, anziché fornire una tempestiva collaborazione, ha optato per una prolungata inerzia interrotta solo da una nota di contenuto interlocutorio che, pur non esprimendo alcun dissenso circa l'opzione suggerita dal Ministro, rilanciava i termini di una concertazione dai confini temporali del tutto indefiniti.

Osserva ancora il resistente come a fronte dell'indicazione di ben due nominativi da parte del Ministro, la Regione non abbia espresso alcun apprezzamento di merito in relazione ai rispettivi curricula che le erano stati sottoposti, né tanto meno abbia mai fornito l'indicazione di soluzioni alternative.

Nell'attesa della definizione della procedura per l'acquisizione dell'intesa, con il d.m. del 27 ottobre 2010, n. 1045, oggetto di impugnazione, il Ministro ha confermato l'avvocato Pecorella nell'incarico di Commissario straordinario dell'Ente Parco.

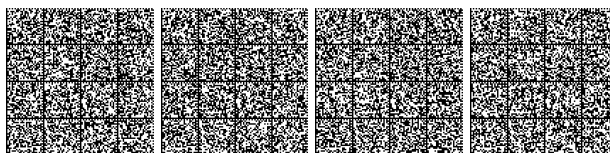
Considerato in diritto

1. – La Regione Puglia, con tre distinti ricorsi (reg. confl. enti n. 7 del 2010, n. 1 del 2011 e n. 4 del 2011), ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e, per quanto possa occorrere, nei confronti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, avverso tre distinti decreti di quest'ultimo, deducendo che non spettava al Ministro nominare per la durata di tre mesi e poi confermare, per ulteriori tre mesi, nonché, successivamente, per altri tre mesi, l'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella come Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano, in mancanza dell'intesa con il Presidente della Regione Puglia nel cui territorio ricade il Parco, prevista dall'art. 9, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

Assume la ricorrente che tale intesa è posta dal legislatore a salvaguardia delle potestà regionali costituzionalmente garantite, sicché la nomina e le conferme della stessa fatte in mancanza di essa costituirebbero menomazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate alla Regione, in violazione degli articoli 5, 97, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

2. – Poiché i tre ricorsi hanno ad oggetto tre decreti ministeriali, relativi alla nomina e alla conferma della stessa persona a Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano, i relativi giudizi vanno riuniti e decisi con unica pronuncia.

3. – I ricorsi sono fondati.



L'art. 9, comma 3, della l. n. 394 del 1991 prescrive che il Presidente dell'Ente Parco è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente (ora dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare), d'intesa con il Presidente della Regione nel cui territorio ricade in tutto o in parte il parco nazionale.

Nella specie, è accaduto che il Ministro ed il Presidente della Regione Puglia non hanno raggiunto l'accordo sulla nomina del Presidente e che il primo ha nominato il Commissario straordinario per un periodo di tre mesi e, con successivi decreti, ha provveduto a confermare la stessa persona per ulteriori periodi trimestrali.

Avverso tali decreti insorge, con distinti ricorsi per conflitto di attribuzione, il Presidente della Regione lamentando non la nomina del Commissario straordinario in sé, ma la nomina medesima in quanto non preceduta dal tentativo del Ministro di addivenire ad un'intesa con la Regione.

Identica questione è stata ripetutamente esaminata da questa Corte con riferimento a vicende relative ad altri enti di analoga natura. La Corte ha affermato la legittimità della nomina di un commissario straordinario, in assenza del raggiungimento dell'intesa, solo se, in applicazione del principio di leale cooperazione, si sia dato luogo ad uno sforzo delle parti per dar vita ad una intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo (*ex plurimis*: sentenze n. 332 del 2010; n. 24 del 2007; n. 21 del 2006; n. 339 del 2005; n. 27 del 2004).

Per valutare la legittimità della nomina del Commissario straordinario del Parco nazionale del Gargano si tratta di verificare se vi sia stato o meno il tentativo di raggiungere l'intesa.

A tale scopo, è utile esaminare, in ordine cronologico, gli avvenimenti che hanno portato alla situazione denunciata:

24 luglio 2009: lettera del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con cui si chiede di confermare Presidente dell'Ente Parco nazionale del Gargano Giacomo Gatta;

27 luglio 2009: nomina del Ministro di Giacomo Gatta a Commissario straordinario;

28 aprile 2010: lettera del Presidente della Regione Puglia (pervenuta il 4 maggio) per ricerca intesa su Presidente dell'Ente Parco nazionale del Gargano tramite incontro;

29 aprile 2010: cessa dall'incarico di Commissario straordinario Giacomo Gatta (Commissario dal 27 luglio 2009, in precedenza già Presidente);

11 maggio 2010: lettera del Ministro (pervenuta il 14 maggio) con richiesta di «formale intesa» per l'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella, e senza risposta alla richiesta di incontro del Presidente della Regione Puglia;

12 maggio 2010: decreto del Ministro n. 384 (oggetto di impugnazione con ric. confl. n. 7 del 2010), di nomina del Commissario straordinario per tre mesi dal 30 aprile al 31 luglio 2010;

24 maggio 2010: lettera del Presidente della Regione Puglia per ricerca di intesa sulla nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale del Gargano tramite incontro;

28 maggio 2010: nota del Ministro (pervenuta il 4 giugno) con cui si comunica la nomina del Commissario straordinario dal 30 aprile al 31 luglio 2010;

6 agosto 2010: decreto del Ministro n. 722 (non oggetto di impugnazione) di nomina del Commissario straordinario per tre mesi dal 1° agosto 2010 al 1° novembre 2010;

20 settembre 2010: nota del Ministro dell'ambiente con cui si comunica la nomina del Commissario straordinario dal 1° agosto al 1° novembre 2010;

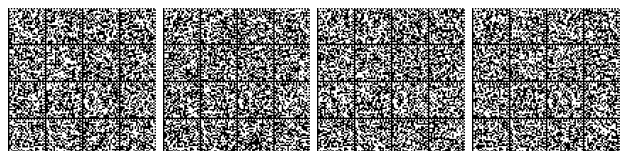
il 25 ottobre 2010: lettera del Presidente della Regione Puglia per ricerca di intesa sulla nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale del Gargano tramite incontro;

27 ottobre 2010: decreto del Ministro n. 1045 (oggetto di impugnazione con ric. confl. n. 1 del 2011), di nomina del Commissario straordinario per tre mesi dal 2 novembre 2010 al 1° febbraio 2011;

1° febbraio 2011: decreto del Ministro n. 32 (non oggetto di impugnazione) di nomina del Commissario straordinario per un mese dal 2 febbraio 2011 al 3 marzo 2011;

3 marzo 2011: decreto del Ministro n. 123 (oggetto di impugnazione con ric. confl. n. 4 del 2011, con richiesta di sospensiva), di nomina del Commissario straordinario per tre mesi dal 4 marzo 2011 al 3 giugno 2011.

Da quanto esposto emerge che, alla scadenza del precedente Commissario Gatta, la Regione Puglia ha sollecitato un incontro, che a tale richiesta il Ministro dell'ambiente non ha risposto, ma ha chiesto formale intesa sul nome



dell'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella e che lo ha nominato Commissario straordinario il giorno dopo, senza dunque neppure dare il tempo alla Regione di esprimere il proprio parere. Successivamente, il Presidente della Regione ha chiesto nuovamente un incontro (così implicitamente mostrando di non gradire la persona nominata Commissario straordinario) ma ancora una volta il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha provveduto a nominare Commissario straordinario l'avvocato Pecorella.

È palese dunque che il Ministro non ha cercato di raggiungere un accordo, ma ha aggirato la norma che prevede l'obbligo dell'intesa, perché, da un lato, ha proposto un solo nome e, dall'altro, ha non solo rifiutato tutte le proposte di incontro provenienti dalla controparte, ma ha anche nominato Commissario straordinario proprio la persona implicitamente rifiutata da quest'ultima.

In tal modo risultano violati i principi enunciati in materia da questa Corte nella giurisprudenza sopra richiamata.

In accoglimento dei ricorsi va, pertanto, dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano in quanto avvenuta senza che sia stato avviato, proseguito ed effettivamente espletato il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Puglia per la nomina del Presidente e, per l'effetto, annulla i decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 12 maggio 2010 DEC/DPN 384, 27 ottobre 2010 DEC/DPN 1045 e 3 marzo 2011 DEC/DPN 123, con i quali rispettivamente è stato nominato il Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano ed è stato prorogato detto incarico.

La pronuncia di merito assorbe la decisione sull'istanza di sospensione dell'atto impugnato da parte della Regione Puglia (sentenza n. 21 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano in quanto avvenuta senza che fosse avviato e proseguito ed effettivamente espletato il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Puglia per la nomina del Presidente e, per l'effetto, annulla i decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 12 maggio 2010 DEC/DPN 384, 27 ottobre 2010 DEC/DPN 1045 e 3 marzo 2011 DEC/DPN 123, con i quali, rispettivamente, è stato nominato il Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano ed è stato prorogato detto incarico.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

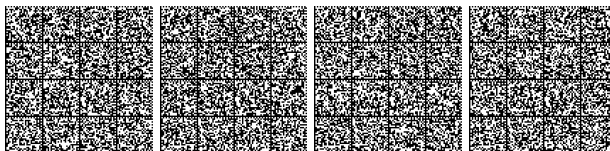
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 30 settembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 256

Ordinanza 20 luglio - 30 settembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Aree protette o tutelate o destinate a determinate coltivazioni e produzioni, o ad elevato rischio e pericolosità - Divieto di svolgervi attività di prospezione, ricerca, estrazione, coltivazione e lavorazione di idrocarburi liquidi - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

- Legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2009, n. 32, art. 2 e successive modifiche.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi primo e terzo, e 118; legge 23 agosto 2004, n. 239; d.lgs. 25 novembre 1996, n. 625; trattato UE, artt. 43 e 49; direttiva 94/22/CE del 30 maggio 1994.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

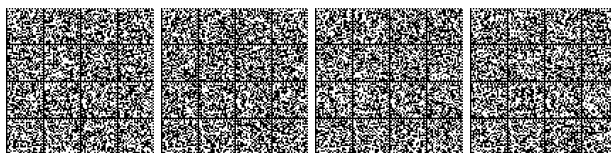
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2009, n. 32 (Modifiche alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e successive modifiche - Provvedimenti urgenti a tutela della costa teatina), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-22 febbraio 2010, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2010 ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 17-22 febbraio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2009, n. 32 (Modifiche alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e successive modifiche - Provvedimenti urgenti a tutela della costa teatina), per violazione: *a)* dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva alla potestà concorrente di Stato e Regioni la disciplina della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto la competenza legislativa concorrente deve esplicarsi con spirito di leale collaborazione all'interno del quadro di riferimento tracciato dalla legislazione statale «di cornice», e in particolare dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) e dal decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 (Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi); *b)* dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi comunitari della libertà di circolazione e di stabilimento di cui agli artt. 49 (ex art. 43) e 56 (ex art. 49) del Trattato del 25 marzo 1957 (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea); *c)* dell'art. 41 Cost. che afferma il principio della libertà di iniziativa economica privata; *d)* e ancora, dell'art. 118 Cost., considerato che le funzioni amministrative in materia di impianti e infrastrutture energetiche sono, eccezion fatta per quelli di rilievo locale, di primaria competenza statale e le relative opere sono considerate dalle leggi statali di preminente interesse nazionale per la sicurezza del sistema elettrico e degli approvvigionamenti;

che in data 29 marzo 2010 si è costituita la Regione Abruzzo, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o comunque infondato;



che l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato l'8 febbraio 2011 atto di rinuncia al ricorso notificato alla Regione Abruzzo il 1° febbraio 2011;

che la Regione Abruzzo ha depositato il 1° aprile 2011 atto di accettazione della rinuncia.

Considerato che il giudizio va dichiarato estinto per rinuncia da parte del ricorrente, accettata dalla parte resistente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il giudizio per rinuncia al ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 30 settembre 2011.

Il direttore della Cancelleria: MELATTI

11C0620

N. 257

Sentenza 19 - 30 settembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Denunciata lesione delle garanzie previdenziali - Questione prospettata in termini generici - Inammissibilità.

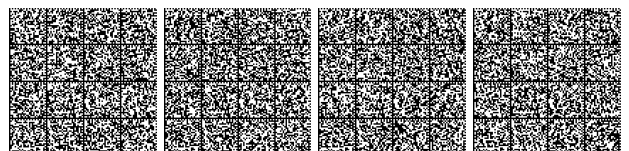
- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, art. 38, secondo comma.

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Lamentata violazione del principio di capacità contributiva - Evocazione di parametro inconferente, in assenza di motivazione circa la sua pertinenza alla fattispecie - Inammissibilità della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, art. 53.

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Lamentata irragionevolezza - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, art. 3.



Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Denunciata violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Lamentata lesione del principio del giusto processo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, artt. 111, primo e secondo comma.

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, sia lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), promosso dal Tribunale di Rossano nel procedimento vertente tra P. R. ed altra e l'INPS, con ordinanza del 12 aprile 2010, iscritta al n. 379 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

udito l'avvocato Luigi Caliuolo per l'INPS.



Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Rossano in composizione monocratica, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), in riferimento agli articoli 3, 38, secondo comma, 53, 111, primo e secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione.

2. — Il rimettente premette che, con ricorsi di analogo contenuto, poi riuniti per ragioni di connessione, le signore R. P. e A. Z. hanno convenuto in giudizio l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del presidente *pro tempore*, esponendo: 1) che erano titolari di pensioni, categoria VO, dopo aver lavorato come operaie agricole a tempo determinato; 2) che l'INPS, nel determinare le pensioni, aveva applicato erroneamente l'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria), perché, nel calcolare la pensione dovuta alle istanti, aveva fatto riferimento al salario medio convenzionale, non già dell'anno in cui il lavoro era stato prestato, ma dell'anno antecedente.

Ciò posto, le attrici hanno chiesto che sia dichiarato il loro diritto ad ottenere la riliquidazione della pensione di vecchiaia in godimento sulla base del salario medio convenzionale vigente per l'anno in cui il lavoro era stato prestato, con condanna dell'INPS alla ricostruzione della pensione ed al pagamento delle differenze mensili.

Instauratosi il contraddittorio, l'ente previdenziale si è costituito nei giudizi principali, sostenendo la correttezza del proprio operato, in applicazione dell'art. 4 del decreto legislativo 16 aprile 1997, n. 146 (Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 24, legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di previdenza agricola), e concludendo per il rigetto delle domande.

Nelle more delle cause è stato introdotto l'art. 2, comma 5, della legge n. 191 del 2009, avente il seguente tenore: «Il terzo comma dell'articolo 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, si interpreta nel senso che il termine ivi previsto del 30 ottobre per la rilevazione della media tra le retribuzioni per le diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro ai fini della determinazione della retribuzione media convenzionale da porre a base per le prestazioni pensionistiche e per il calcolo della contribuzione degli operai agricoli a tempo determinato è il medesimo di quello previsto al secondo comma dell'art. 3 della citata legge n. 457 del 1972 per gli operai a tempo indeterminato». Quest'ultima norma, a sua volta, dispone che «Per i salariati fissi l'ammontare della retribuzione comprensiva del salario base, della contingenza, delle indennità in natura e fisse, è costituito dalla media della retribuzione prevista per ciascuna qualifica dai contratti collettivi provinciali vigenti al 30 ottobre dell'anno precedente».

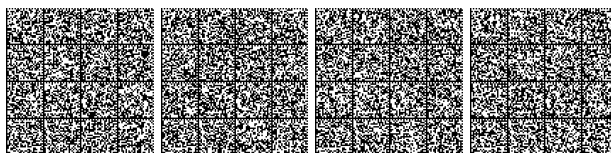
3. — Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge n. 191 del 2009, ora citato.

Il rimettente, in primo luogo, ritiene la questione rilevante, perché la norma censurata disciplina, con chiara efficacia sulle controversie al suo esame, il sistema di accredito contributivo e il calcolo consequenziale della pensione.

Osserva, poi, che la Corte di cassazione, con orientamento costante (e dal medesimo rimettente condiviso), ha affermato il principio secondo cui «La pensione di vecchiaia degli operai agricoli a tempo determinato deve essere determinata, ex art. 28 d.P.R. n. 488 del 1968 (“Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria”), sulla base delle retribuzioni medie vigenti per ciascun anno, (“in rapporto alle retribuzioni medie da determinarsi annualmente per provincia”), come peraltro confermato dall'art. 3, terzo comma, della legge n. 457 del 1972 che espressamente statuisce che “per i giornalieri di campagna l'ammontare della retribuzione è costituito dalla media tra le retribuzioni vigenti al 30 ottobre di ogni anno” e non dell'anno precedente».

Il Tribunale prosegue rilevando che i decreti ministeriali di determinazione delle retribuzioni medie giornaliere, emanati annualmente e vincolanti per gli istituti previdenziali, hanno sempre fatto riferimento ai dati salariali relativi all'anno precedente alla loro emanazione per entrambe le categorie (dipendenti a tempo indeterminato e dipendenti a tempo determinato), adottando in sostanza come criterio unico di rilevazione quello previsto per gli operai a tempo indeterminato, verosimilmente allo scopo di assicurare un trattamento omogeneo a soggetti operanti nell'ambito dello stesso settore lavorativo e di realizzare una più semplice e rapida procedura di liquidazione, in via definitiva, dell'indennità di malattia. Tuttavia, tale prassi è stata sempre giudicata illegittima dalla Corte di cassazione, se non seguita da conguaglio per i salariati a tempo determinato.

Il giudicante ricorda che, di recente, la Corte di cassazione si è di nuovo pronunciata *in subiecta materia* (l'ordinanza di rimessione richiama la sentenza n. 2531 del 2009), ponendosi in consapevole contrasto col precedente orientamento e pervenendo, quindi, alla conclusione che, in tema di pensione di vecchiaia degli operai agricoli a tempo determinato, la retribuzione pensionabile per gli ultimi anni di lavoro va calcolata applicando l'art. 28 del d.P.R. n. 488 del 1968 e, dunque, in forza della determinazione operata anno per anno da decreti ministeriali sulla media delle retribuzioni fissate dalla contrattazione provinciale nell'anno precedente.



Il Tribunale di Rossano espone, quindi, le ragioni che, a suo avviso, non consentono di condividere il più recente orientamento della Corte di legittimità, ed osserva che la cosiddetta “legge interpretativa”, in questa sede censurata, avrebbe modificato la norma di riferimento con efficacia retroattiva, perciò applicabile alle controversie in esame, imponendo di far capo non all’art. 28 del d.P.R. n. 488 del 1968, bensì all’art. 3, terzo comma, della legge n. 457 del 1972, come interpretato, il che comporterebbe il rigetto delle domande.

Secondo il rimettente, non vi sarebbe stato contrasto ermeneutico sul fatto che la norma interpretata (art. 3, terzo comma, della legge n. 457 del 1972) disciplinasse soltanto le prestazioni temporanee in agricoltura e non l’accredito contributivo e, per conseguenza, la misura della pensione. Tale lettura sarebbe stata comune ad entrambi gli orientamenti sopra richiamati. Pertanto, il legislatore avrebbe interpretato autenticamente una norma in relazione alla quale non sussisteva alcun contrasto ermeneutico circa la sua inapplicabilità al regime pensionistico contributivo.

In questo quadro, ad avviso del Tribunale, la disposizione censurata violerebbe, in primo luogo, l’art. 3 Cost., apparendo «irragionevole e in evidente contrasto con lo scopo manifestato».

Invero, il legislatore, con disposizione asseritamente interpretativa, avrebbe esteso la portata di una norma inapplicabile alla fattispecie, «al fine di non adeguare le pensioni degli operai agricoli a tempo determinato, così evitando la condanna in un contenzioso seriale». Lo scopo dell’intervento legislativo sarebbe ancora più evidente, qualora si consideri che esso avrebbe dovuto operare sull’unica disposizione disciplinante la materia, cioè sull’art. 28 del d.P.R. n. 488 del 1968. In tal modo, però, il legislatore si sarebbe esposto a censura per violazione dell’art. 76 Cost., visti i limiti della delega sulla base della quale il citato d.P.R. è stato adottato (art. 39 legge 21 luglio 1965, n. 903).

L’art. 2, comma 5, della legge n. 191 del 2009, quindi, secondo il rimettente doveva necessariamente operare sull’art. 3, terzo comma, della legge n. 457 del 1972, al fine di raggiungere lo scopo di evitare possibili condanne. Risulterebbe evidente, dunque, il sospetto d’irragionevolezza, ancor più grave ove si osservi che, in realtà, la disposizione *de qua* determinerebbe una discriminazione basata sulle condizioni sociali degli istanti. Sarebbe notorio, infatti, che i braccianti agricoli di solito provengono dalle categorie più deboli sotto il profilo sociale ed economico.

La norma censurata, inoltre, si porrebbe in contrasto con l’art. 117 Cost. per violazione degli obblighi internazionali dello Stato e, in particolare, dell’art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, che ha escluso la possibilità d’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia, allo scopo d’influire sulla conclusione giudiziaria della causa, eccetto il caso di motivi imperativi d’interesse generale (nella specie insussistenti).

Inoltre, la norma censurata sarebbe in contrasto anche con l’art. 111, primo e secondo comma, Cost., interpretato alla luce dell’art. 6 CEDU, perché la previsione della sua applicabilità ai giudizi in corso violerebbe il principio del giusto processo, in particolare sotto il profilo della posizione di parità delle parti, da ritenere lesa da un intervento del legislatore diretto ad imporre una determinata soluzione ad una circoscritta e specifica categoria di controversie.

Il rimettente si dichiara consapevole dell’orientamento di questa Corte in ordine ai limiti dell’ingerenza del potere legislativo, con riguardo all’art. 24 Cost., «ma ritiene che non siano conferenti alla *ratio* della presente remissione», in quanto fondata anche sull’art. 117 Cost. in relazione alla portata precettiva della CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

Ancora, sussisterebbe contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., per violazione dell’art. 14 CEDU, «che vieta discriminazioni per l’origine sociale e per la ricchezza nell’ambito di applicazione della Convenzione».

Nel caso di specie sarebbe ravvisabile una doppia discriminazione: da un lato, i precari dell’agricoltura rispetto al resto del precariato, il quale vedrebbe la propria contribuzione correlata alla retribuzione reale, e, dall’altro, gli operai agricoli rispetto agli altri lavoratori dipendenti, che vedono le proprie contribuzioni correlate alla retribuzione reale e non a quella dell’anno antecedente.

Infine, sarebbero ravvisabili dubbi di legittimità costituzionale della norma censurata in riferimento agli artt. 3, 38, secondo comma, e 53 Cost.

Invero, la sentenza conclusiva dei procedimenti per cui è causa sarebbe di condanna in quanto diretta ad accertare un credito già nel patrimonio giuridico degli istanti. La norma impugnata, dunque, verrebbe ad incidere su un rapporto di credito/debito, con l’effetto di determinare l’estinzione del credito del pensionato, relativo alle differenze dei ratei di pensione nel frattempo maturati. La norma *de qua*, quindi, priverebbe il pensionato/assistito di parte della pensione già maturata, con violazione degli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost., poiché il legislatore avrebbe previsto l’elisione di un diritto già presente nel patrimonio degli istanti, in assenza di ogni apprezzabile giustificazione.



La Costituzione avrebbe previsto «poche e circoscritte ipotesi in cui una persona possa essere privata di diritti, ovvero obbligata a prestazioni e ciò sempre in favore dello Stato (art. 53, obbligo di concorrere alle spese pubbliche), ovvero anche di privati (artt. 42 e 43), ma sempre a fronte di specifici motivi d'interesse generale. Nel caso di specie invece, la disposizione in esame, per determinati soggetti, in condizioni deboli (pensionati con redditi minimi, trattandosi di pensioni agricole) ha previsto che questi siano privati di diritti già entrati nel loro patrimonio».

Si tratterebbe, dunque, di una norma priva di adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e contrastante con altri valori e interessi costituzionalmente protetti, volta ad incidere in modo arbitrario su situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti.

4. — L'INPS si è costituito in giudizio con memoria depositata il 26 dicembre 2010, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

L'Istituto prende le mosse dal rilievo che il legislatore, nel rispetto della riserva prevista per la materia penale dall'art. 25 Cost., può emanare norme con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri diritti e interessi costituzionalmente protetti. Tale assunto trova applicazione sia in presenza di una norma interpretativa, sia di una norma innovativa.

Osserva, poi, che, in relazione alla portata retroattiva della norma d'interpretazione autentica e ai suoi limiti, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore non soltanto avrebbe la facoltà di adottare disposizioni dirette a chiarire il significato di altri precetti legislativi, quando sussista una situazione di oggettiva incertezza nell'applicazione del diritto o vi siano contrasti giurisprudenziali, ma che tale possibilità sarebbe configurabile anche a fronte di un orientamento della Corte di cassazione, quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le varie opzioni ermeneutiche cui il testo originario si presta (sono richiamate le sentenze n. 274 del 2006, n. 374 e n. 29 del 2002, n. 525 del 2000).

Nel caso in esame, la norma censurata contemplerebbe uno specifico parametro per il calcolo della retribuzione pensionabile, da sempre applicato dall'Istituto, «conferendo tale dinamica concretezza al dubbio ermeneutico che la citata disposizione ha definitivamente risolto».

Infatti, sul relativo contenzioso, si sarebbe formato un primo indirizzo del giudice di legittimità, in senso sfavorevole a quello seguito in sede amministrativa dall'INPS, all'atto della liquidazione delle pensioni.

Più recentemente, ma prima dell'entrata in vigore della disposizione denunciata, «la stessa Corte regolatrice aveva mutato il proprio orientamento addivenendo alla declaratoria di correttezza dell'operato dell'INPS».

Pertanto, si dovrebbe ritenere che la norma *de qua* «abbia di fatto avvalorato sul piano legislativo quanto già adottato in sede amministrativa ed avallato, in epoca più recente, in sede giurisdizionale».

Del resto, non si potrebbe negare l'oggettiva incertezza causata dal contrasto tra una prassi amministrativa costante ed un primo orientamento della giurisprudenza in ordine alla corretta individuazione dei criteri di calcolo per i trattamenti in questione. Tale incertezza, al di là del mutamento in senso favorevole alla tesi dell'Istituto operato dalla Corte di cassazione, avrebbe reso non soltanto ragionevole, ma molto opportuno l'intervento del legislatore.

Andrebbe, poi, ricordato che il vigente sistema previdenziale, fondato sul rapporto sinallagmatico tra il versamento dei contributi e l'erogazione delle prestazioni, anche nell'ambito del cosiddetto sistema retributivo, non terrebbe conto soltanto della retribuzione effettivamente riscossa, ma anche della relativa contribuzione. Non sarebbe configurabile, dunque, la discriminazione paventata dal rimettente, perché, da un lato, la norma interpretativa risulterebbe ragionevole, e perciò corretta sul piano costituzionale e, dall'altro, essa non comporterebbe una perdita economica così rilevante da tradursi nella suddetta discriminazione.

Al contrario, la norma avrebbe il merito di ricondurre ad uniformità il sistema previdenziale dei lavoratori agricoli a tempo determinato, individuando un unico parametro di riferimento – il salario medio convenzionale dell'anno precedente – da utilizzare per la liquidazione di ogni prestazione previdenziale, pensionistica e non, oltre che per il calcolo della contribuzione da versare, nel quadro di un percorso legislativo diretto a disegnare un sistema previdenziale nel complesso più coerente e funzionale per la detta categoria di lavoratori, sistema già anticipato dall'intervento attuato con il decreto legislativo 16 aprile 1997, n. 146 (Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 24, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di previdenza agricola).

Ad avviso del deducente, la censura formulata con richiamo all'art. 38 Cost. sarebbe generica e, comunque, non fondata, non risultando in alcun modo vulnerato il principio dell'adeguatezza del trattamento pensionistico, comunque da bilanciare con l'esigenza di rispettare il limite delle risorse disponibili, anche con riferimento all'art. 81 Cost., fermo restando che «in sede di manovra finanziaria di fine anno spetta al Governo e al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario a salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria».



Sarebbe innegabile, del resto, che al legislatore debba essere riconosciuto un margine di discrezionalità nella concretizzazione del precetto costituzionale relativo all'adeguatezza della prestazione previdenziale, tenendo conto della consistenza delle risorse economiche disponibili e considerando che, nel caso di specie, non sarebbe neppure in gioco la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 180 del 2001).

Quanto al dubbio sulla legittimità costituzionale della norma censurata, sollevato con riferimento agli artt. 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 14 CEDU, la detta norma interpretativa sarebbe del tutto legittima, essendosi limitata a rendere esplicito un contenuto già insito nella disposizione di riferimento.

Invero, non sussisterebbero profili di contrasto con l'art. 111 Cost. sul giusto processo, perché scopo della norma in questione non sarebbe quello d'imporre una determinata soluzione ai giudizi pendenti, bensì quello di precisare l'opzione ermeneutica da adottare, indicando in modo espresso la volontà del legislatore sul punto.

Né, in linea generale, si potrebbe affermare che una norma d'interpretazione autentica sia di per sé contraria al principio del giusto processo, in quanto un intervento legislativo di tal genere dovrebbe ritenersi legittimo in presenza di obiettivi di pubblica utilità, nel cui novero certamente rientrerebbe l'esigenza di salvaguardare i principi informativi del sistema previdenziale pubblico e, in particolare, l'esigenza di garantire l'integrità del rapporto tra retribuzione pensionabile e provvista contributiva disponibile, calcolandole entrambe su un unico ed omogeneo parametro.

Del pari infondata sarebbe la censura mossa per pretesa violazione degli artt. 6 e 14 CEDU. Il rispetto dei principi della Convenzione non comporterebbe affatto che debbano essere disattese esigenze nazionali nascenti da inderogabili necessità pubbliche, quali sarebbero le esigenze di salvaguardare i principi che governano il sistema previdenziale pubblico.

Infine, non sarebbe ravvisabile violazione del canone di parità delle parti nel processo, perché esso «non consente di ingerirsi nell'esercizio del potere discrezionale e politico del legislatore, tanto più che il suddetto esercizio non rientra certo nelle prerogative di una delle due parti in causa – l'INPS – che non è depositario del detto potere».

Considerato in diritto

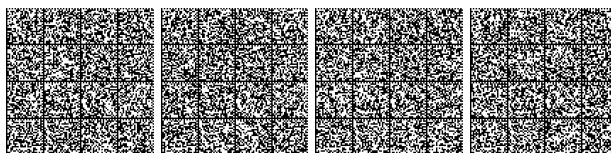
1. — Il Tribunale di Rossano, in composizione monocratica, in funzione di giudice del lavoro, dubita – in riferimento agli articoli 3, 38, secondo comma, 53, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione – della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010).

Il rimettente premette di essere chiamato a pronunciarsi su due ricorsi (poi riuniti per ragioni di connessione), proposti da due operaie agricole a tempo determinato, titolari di pensioni categoria VO, nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Le attrici hanno sostenuto che il detto Istituto, nel determinare la pensione, avrebbe erroneamente applicato l'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria), in quanto, nel calcolare la pensione spettante alle lavoratrici, avrebbe assunto come base non già il salario medio convenzionale dell'anno in cui il lavoro è stato prestato, bensì quello dell'anno precedente. Pertanto, hanno chiesto che sia dichiarato il loro diritto ad ottenere la riliquidazione della pensione di vecchiaia in godimento sulla base del salario medio convenzionale in vigore nell'anno in cui il lavoro era stato prestato, con condanna dell'INPS alla ricostruzione della pensione e al pagamento delle differenze mensili.

Il Tribunale giudica la questione rilevante, perché la norma censurata «viene a disciplinare, con chiara efficacia sulla controversia in esame, il sistema di accredito contributivo ed il calcolo consequenziale della pensione». Osserva che la Corte di cassazione, con orientamento costante, si era espressa in senso favorevole alla tesi propugnata dalle attrici.

Rileva che, recentemente, la stessa Corte, con sentenza n. 2531 del 2009, è pervenuta a risolvere la questione in senso opposto, ma considera tale nuovo orientamento non condivisibile, alla stregua delle precedenti conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza. E afferma che la norma, della cui legittimità costituzionale dubita – stabilendo che il terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457 (Miglioramenti ai trattamenti previdenziali ed assistenziali nonché disposizioni per la integrazione del salario in favore dei lavoratori agricoli), si interpreta nel senso che il termine per la rilevazione della media tra le retribuzioni per le diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro, ai fini della determinazione della retribuzione media convenzionale da porre a base per le prestazioni pensionistiche



e per il calcolo della contribuzione degli operai agricoli a tempo determinato, è quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della medesima legge per gli operai a tempo indeterminato – imporrebbe di ritenere applicabile non l'art. 28 del d.P.R. n. 488 del 1968, ma il citato terzo comma dell'art. 3 della legge n. 457 del 1972, come interpretato, alla stregua del quale si dovrebbe pervenire al rigetto delle domande.

In questo quadro, il rimettente ritiene le questioni di legittimità costituzionale non manifestamente infondate, con riferimento ai parametri invocati.

In particolare, la norma denunciata si porrebbe in contrasto: *a)* con l'art. 3 Cost., «apparendo la disposizione sospettata irragionevole ed in evidente contrasto con lo scopo manifestato», in quanto il legislatore avrebbe esteso la portata di una disposizione normativa, in precedenza inapplicabile alla fattispecie, mediante una norma autoqualificata come interpretativa, con lo scopo di non adeguare le pensioni degli operai agricoli a tempo determinato, evitando in tal modo la condanna in un contenzioso seriale. Inoltre, essa determinerebbe una discriminazione basata sulle condizioni sociali delle istanti, essendo notorio che i braccianti agricoli provengono da una categoria della società meno favorita sul piano sociale ed economico e soltanto per tale categoria si valuterebbe, al fine della determinazione della base pensionabile, il più basso salario dell'anno precedente. Infine, sarebbe violato il principio generale che consente al legislatore di emanare norme retroattive soltanto qualora esse trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti, finendo in tal modo per incidere arbitrariamente su situazioni sostanziali disciplinate da leggi precedenti; *b)* con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., interpretato alla luce dell'art. 6 CEDU, perché la previsione della sua applicabilità ai giudizi in corso violerebbe il principio del giusto processo, in particolare sotto il profilo della parità delle parti, da ritenere lesa a causa di un intervento del legislatore diretto ad imporre una determinata soluzione ad una circoscritta e specifica categoria di controversie; *c)* con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli obblighi internazionali dello Stato e, in particolare, all'art. 6 CEDU, in relazione al quale la Corte di Strasburgo ha sempre affermato che «se, in principio, al potere legislativo non è impedito regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni a portata retroattiva, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della prevalenza del diritto e la nozione del processo equo sanciti dall'articolo 6 si oppongono, salvo che nel caso di motivi imperativi d'interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria della causa» (nel caso di specie non sarebbero ravvisabili «motivi imperativi d'interesse generale»); *d)* ancora con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, «che vieta discriminazioni per l'origine sociale e per la ricchezza nell'ambito di applicazione della Convenzione» (la norma censurata interverrebbe contro una sola categoria di soggetti, appartenenti a settori deboli della società, trattandosi di lavoratori precari con contratti stagionali); *e)* con gli artt. 38, secondo comma, e 53 Cost., perché la norma censurata andrebbe ad incidere su un rapporto di credito-debito in via di accertamento, provocando l'estinzione del diritto di credito del pensionato per i ratei già maturati e, quindi, privando quest'ultimo di parte della pensione già maturata, con violazione dei citati parametri costituzionali, avendo il legislatore previsto l'elisione del menzionato diritto, «già presente nel patrimonio delle posizioni giuridiche degli istanti, in assenza di apprezzabile giustificazione, essendo quella esplicitata dalla disposizione in esame, ovvero l'interpretazione di disposizione normativa, inesistente». Si tratterebbe, quindi, di una disposizione in senso lato ablativa, impositiva di un sacrificio ad una sola categoria di soggetti deboli in favore dell'INPS, adottata al di fuori delle ipotesi, tassativamente previste in Costituzione, nelle quali una persona può essere privata di diritti, ovvero obbligata a prestazioni, sempre a fronte di specifici motivi d'interesse generale.

2. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge n. 191 del 2009, sollevata con riferimento all'art. 38, secondo comma, Cost., è inammissibile per il suo carattere generico.

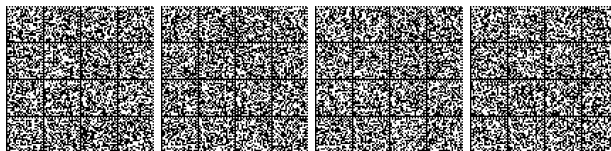
Il parametro evocato stabilisce che «I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi, adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria». Il rimettente si limita a richiamare questo precetto, ma non chiarisce le ragioni per le quali esso sarebbe violato dalla norma censurata. In particolare, sarebbe stato quanto meno necessario esporre gli argomenti idonei a far ritenere che il sistema stabilito dalla norma *de qua* andrebbe ad incidere sull'adeguatezza della prestazione pensionistica, in guisa tale da vulnerare il dettato costituzionale.

In difetto di tale profilo, la questione risulta prospettata in termini generici, il che non consente di darle ingresso.

3. — Del pari inammissibile è la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 53 Cost.

Infatti, detta norma riguarda l'imposizione tributaria in senso proprio e non la materia previdenziale (sentenze n. 47 del 2008, n. 311 del 1995; ordinanze n. 202 del 2006, n. 22 del 2003), e il rimettente si limita ad una mera enunciazione del parametro senza spiegare le ragioni della sua pertinenza alla fattispecie.

4. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.



L'art. 3, secondo comma, della legge n. 457 del 1972, in materia di lavoro agricolo, stabilisce che «Per i salariati fissi l'ammontare della retribuzione comprensiva del salario base, della contingenza, delle indennità in natura e fisse, è costituito dalla media della retribuzione prevista per ciascuna qualifica dai contratti collettivi provinciali vigenti al 30 ottobre dell'anno precedente».

L'art. 3, terzo comma, della legge citata prevede che «Per i giornalieri di campagna l'ammontare della retribuzione, comprensiva del salario base, contingenza, terzo elemento ed altre indennità fisse, è costituito dalla media tra le retribuzioni per le diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro vigenti al 30 ottobre di ogni anno. La media tra le retribuzioni delle diverse qualifiche è determinata dividendo per sei il totale costituito dalla somma del salario previsto per il lavoratore comune, del doppio del salario previsto per il lavoratore qualificato, nonché del triplo del salario previsto per il lavoratore specializzato».

Il detto comma formò già oggetto d'interpretazione autentica da parte dell'art. 45, comma 21, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia d'investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali), alla stregua del quale «Il terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, si interpreta nel senso che il termine ivi previsto del 30 ottobre per la rilevazione della media tra le retribuzioni per le diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro ai fini della determinazione della retribuzione media da porre a base per la liquidazione delle prestazioni temporanee per gli operai agricoli a tempo determinato è il medesimo di quello previsto al secondo comma dell'articolo 3 della citata legge n. 457 del 1972 per gli operai a tempo indeterminato».

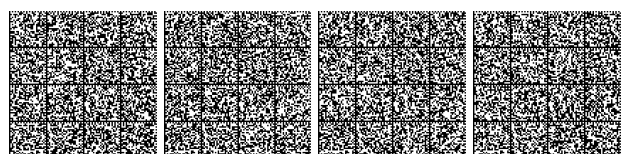
Sia pur limitatamente alla liquidazione delle prestazioni temporanee per gli operai agricoli a tempo determinato, dunque, il legislatore già si era espresso equiparando, ai fini di cui alla norma medesima, la posizione degli operai agricoli a tempo determinato a quella degli operai a tempo indeterminato.

La norma in questa sede censurata (art. 2, comma 5, della legge n. 191 del 2009), trascritta in narrativa, ha, in sostanza, reiterato in via ermeneutica la norma già dettata per la liquidazione delle prestazioni temporanee per gli operai agricoli a tempo determinato, estendendola alla retribuzione delle prestazioni pensionistiche e al calcolo della contribuzione relative alla medesima categoria di lavoratori.

In questo quadro (nel quale, per completezza, va iscritto anche l'art. 28 del d.P.R. n. 488 del 1968), la giurisprudenza della Corte di cassazione in un primo momento aveva affermato che «In tema di pensione di vecchiaia degli operai agricoli a tempo determinato, la retribuzione pensionabile per gli ultimi anni di lavoro va calcolata, sia applicando l'art. 28 d.P.R. n. 488 del 1968, sia applicando l'art. 3, terzo comma, della legge n. 457 del 1972, nel testo risultante dalla norma d'interpretazione autentica del 1999 (art. 45, comma 21, della legge n. 144 del 1999), sulla base delle retribuzioni medie annualmente vigenti, mentre nessuna disposizione appare idonea a giustificare il diverso sistema di calcolo improntato sulla media vigente nell'anno precedente, atteso che l'art. 28 del d.P.R. n. 488 citato rimette al d.m. la determinazione delle retribuzioni medie su cui calcolare la pensione, prescrivendo, però, senza alcun margine di discrezionalità, che la media sia quella vigente per ciascun anno e l'ente previdenziale è già tempestivamente a conoscenza della media delle retribuzioni su cui determinare la retribuzione pensionabile di ciascun anno. Detta interpretazione è coerente con il principio, proprio del sistema retributivo del calcolo pensionistico, secondo il quale la retribuzione pensionabile è ancorata per quanto possibile all'ultimo trattamento retributivo percepito, al fine di non alterare negativamente il regime di vita acquisito prestando attività lavorativa» (*ex plurimis*: sentenza n. 3212 del 14 febbraio 2007).

Successivamente la Corte di cassazione, avendo rimeditato il precedente orientamento, ha affermato che «In tema di pensione di vecchiaia degli operai agricoli a tempo determinato, la retribuzione pensionabile per gli ultimi anni di lavoro va calcolata applicando l'art. 28 del d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488 e, dunque, in forza della determinazione operata anno per anno da d. m. sulla media delle retribuzioni fissate dalla contrattazione provinciale nell'anno precedente, ciò trovando conferma – oltre che nella impossibilità di rinvenire un diverso e più funzionale sistema di calcolo che non pregiudichi l'equilibrio stesso della gestione previdenziale di settore – anche nella disposizione di cui all'art. 45, comma 21, della legge 17 maggio 1999, n. 144 che, nell'interpretare autenticamente l'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, concernente le prestazioni temporanee in favore dei lavoratori agricoli, ha inteso estendere ai lavoratori agricoli a tempo determinato l'applicazione della media della retribuzione prevista dai contratti collettivi provinciali vigenti al 30 ottobre dell'anno precedente prevista per i salariati fissi, così da ricondurre l'intero sistema ad uniformità, facendo operare, ai fini del calcolo di tutte le prestazioni, le retribuzioni dell'anno precedente» (*ex plurimis*: sentenza n. 2531 del 20 gennaio 2009).

Ciò posto, si deve premettere che, con riferimento ad altre leggi d'interpretazione autentica, questa Corte ha già affermato che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva), ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale, salva, per la materia penale, la



previsione dell'art. 25 Cost. Pertanto, il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di interpretazione autentica, che determinano la portata precettiva della norma interpretata, fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza, dunque, rilevano la funzione di "interpretazione autentica", che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, ovvero l'idoneità di una disposizione innovativa a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse in deroga al principio per cui la legge dispone soltanto per l'avvenire. In particolare, la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica non può dirsi irragionevole qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 162 e n. 74 del 2008).

Inoltre, questa Corte ha anche chiarito, con riferimento ai rapporti di durata, che il legislatore, in materia di successione di leggi, dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, come si è innanzi precisato, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost., e comunque a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*: sentenza n. 236 del 2009 e giurisprudenza in essa richiamata).

Con riguardo ai principi qui richiamati, si devono escludere le violazioni dell'art. 3 Cost., ipotizzate dal rimettente.

Infatti, la norma censurata non presenta alcun carattere irragionevole, ma s' inserisce in un orientamento legislativo già in precedenza espresso che, sia pure con riferimento alla liquidazione delle prestazioni temporanee, aveva previsto per gli operai agricoli a tempo determinato il medesimo criterio contemplato dall'art. 3, secondo comma, della legge n. 457 del 1972 per gli operai a tempo indeterminato (art. 45, comma 21, della legge n. 144 del 1999). È vero che le prestazioni temporanee sono diverse da quelle pensionistico – contributive; non è esatto, però, che, come il rimettente sembra postulare, queste ultime riguardino tutt'altra materia rispetto alle prime, essendo palese che le une e le altre attengono al complessivo trattamento previdenziale della categoria dei lavoratori agricoli, sicché appare non irragionevole la finalità perseguita dal legislatore, diretta a ricondurre il sistema ad una disciplina uniforme, utilizzando, ai fini del calcolo di tutte le prestazioni, le retribuzioni dell'anno precedente.

Del resto, la presunta irragionevolezza della norma censurata va esclusa anche sotto altro profilo. Invero, l'opzione ermeneutica prescelta dal legislatore non ha affatto introdotto nella disposizione interpretata un elemento ad essa del tutto estraneo, ma si è limitata ad assegnarle un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario. Il che è reso evidente dai contrastanti orientamenti della giurisprudenza di legittimità, di cui la medesima ordinanza di rimessione dà conto e che sono anteriori alla norma censurata. Tali orientamenti rivelano una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo e dunque rendono non irragionevole il ricorso del legislatore alla interpretazione autentica (ordinanza n. 400 del 2007).

Pertanto l'assunto del rimettente, secondo cui l'intervento legislativo sarebbe stato ispirato dal «fine di non adeguare le pensioni degli operai agricoli a tempo determinato, così evitando la condanna in un contenzioso seriale», non può essere condiviso, perché non è sorretto da adeguata motivazione, idonea a superare gli argomenti ora esposti, ed anzi è smentito dai dati dianzi richiamati.

Né è ravvisabile «una discriminazione in sfavore di categorie deboli». A parte il carattere generico della censura, si deve osservare che la norma si limita ad equiparare, ai fini della individuazione del termine in essa contemplato, la categoria degli operai agricoli a tempo determinato a quella degli operai agricoli a tempo indeterminato, così uniformando il sistema ed adottando un criterio già presente nell'ordinamento.

Infine, l'argomento secondo cui la disposizione *de qua* avrebbe carattere in senso lato ablatorio, diretto ad imporre un sacrificio ad una sola categoria di soggetti deboli in favore dell'INPS, non è fondato. Esso muove dal presupposto che la norma censurata avrebbe l'effetto di «determinare l'estinzione del diritto di credito del pensionato anche alle differenze dei ratei di pensione infratemporalmente maturati». Si tratterebbe, dunque, di una «estinzione del debito in forza di disposizione legislativa», che andrebbe a colpire un diritto «già presente nel patrimonio delle posizioni giuridiche degli istanti». Il presupposto, però, è errato, perché la situazione giuridica vantata dalle parti private non poteva considerarsi acquisita o consolidata, proprio avuto riguardo alle oggettive incertezze del dato normativo, desumibili dai contrastanti orientamenti della giurisprudenza e superati dalla norma interpretativa.

5. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., non è fondata.

Il rimettente ravvisa anche un contrasto con l'art. 117 (primo comma) Cost., per violazione degli obblighi internazionali dello Stato e, in particolare, dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.



Infatti, con riferimento al citato art. 6, la Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe sempre affermato che «se, in principio, al potere legislativo non è impedito regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni a portata retroattiva, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della prevalenza del diritto e la nozione del processo equo si oppongono, salvo che nel caso di motivi imperativi d'interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo d'influire sulla conclusione giudiziaria della causa» (è richiamata, insieme con altre pronunzie, la sentenza della citata Corte 18 dicembre 2008, relativa al ricorso n. 20153 del 2004, UNEDIC c/ Francia).

Nel caso di specie, a giudizio del rimettente, non sussisterebbero motivi imperativi d'interesse generale.

Inoltre, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., interpretato alla luce dell'art. 6 CEDU, in quanto la previsione della sua applicabilità ai giudizi in corso violerebbe il principio del giusto processo, in particolare sotto il profilo della parità delle parti, da ritenere leso a causa di un intervento del legislatore diretto ad imporre una determinata soluzione ad una circoscritta e specifica categoria di controversie.

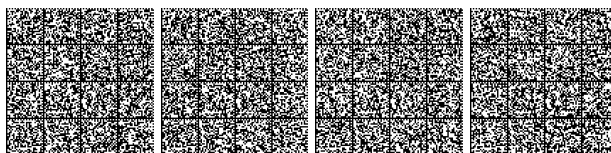
Ancora, sussisterebbe violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, che vieta discriminazioni per l'origine sociale e per la ricchezza nell'ambito di applicazione della Convenzione. La norma censurata interverrebbe contro una sola categoria di soggetti, appartenenti a settori della società socialmente ed economicamente deboli. Nel caso di specie, la possibile discriminazione sarebbe duplice: «da un lato i precari della agricoltura rispetto al resto del precariato, che vede la propria contribuzione correlata alla retribuzione reale e, dall'altro, gli operai agricoli rispetto agli altri lavoratori dipendenti, che vedono le loro contribuzioni correlate alla retribuzione reale».

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

Orbene, con riguardo all'art. 6 della CEDU, si deve osservare che la Corte di Strasburgo, pur censurando in numerose occasioni indebite ingerenze del potere legislativo degli Stati sull'amministrazione della giustizia (per una ricognizione dei casi trattati, sentenza di questa Corte n. 311 del 2009), non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari al menzionato art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali (sentenza da ultimo citata, punto 8 del Considerato in diritto). La regola di diritto, affermata anche di recente con sentenza della seconda sezione in data 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri c/ Italia, è che «Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte».

Anche secondo la detta regola, dunque, sussiste lo spazio per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.). Diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo d'influencare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto.

Nel caso in esame, la norma censurata non è illegittima sulla base dei rilievi in precedenza svolti. In particolare, si deve qui ribadire che essa: *a)* ha affermato un principio già presente nell'ordinamento per gli operai agricoli a tempo determinato, sia pure limitatamente alla liquidazione delle prestazioni temporanee (art. 45, comma 21, della legge n. 144 del 1999); *b)* ha enucleato una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo; *c)* ha superato una situazione di oggettiva incertezza di tale testo, evidenziata dai diversi indirizzi interpretativi (di cui sopra si è dato conto); *d)* non ha inciso su situazioni giuridiche definitivamente acquisite, non ravvisabili in mancanza di una consolidata giurisprudenza dei giudici nazionali.



Non è sostenibile, dunque, che la disposizione *de qua* abbia inteso realizzare una illecita ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia, allo scopo d'influenzare la risoluzione di controversie. Essa, in realtà, ha fatto propria una soluzione già individuata dalla più recente giurisprudenza di legittimità, nell'esercizio di un potere discrezionale in via di principio spettante al legislatore e nel quale non è dato ravvisare profili di irragionevolezza. La finalità di superare un conclamato contrasto di giurisprudenza, essendo diretta a perseguire un obiettivo d'indubbio interesse generale qual è la certezza del diritto, è configurabile come ragione idonea a giustificare l'intervento interpretativo del legislatore.

Pertanto, il denunciato contrasto tra la norma censurata e l'art. 6 CEDU, con violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., deve essere escluso.

Del pari, va esclusa l'asserita violazione dell'art. 111, primo e secondo comma, Cost. In particolare, non è violato il principio della parità delle parti nel processo. Infatti, come si è osservato, il legislatore ha individuato una delle possibili opzioni interpretative della norma, per garantire la certezza applicativa del sistema evitando ulteriori contenziosi, e non con lo scopo d'interferire su quelli in corso, peraltro già soggetti al nuovo orientamento della giurisprudenza di legittimità conforme alla disposizione interpretativa.

Infine, il rimettente prospetta una «possibile violazione» dell'art. 117, primo comma, Cost., «per violazione dell'art. 14 della CEDU che vieta discriminazioni per l'origine sociale e per la ricchezza nell'ambito di applicazione della convenzione». La norma censurata sarebbe intervenuta contro una sola categoria di soggetti appartenenti a settori deboli della società.

Tuttavia il Tribunale non chiarisce i motivi di una simile valutazione, ravvisa una discriminazione tra i precari dell'agricoltura e «il resto del precariato», senza farsi carico di individuare posizioni comparabili e almeno tendenzialmente omogenee e non spiega le ragioni sulla cui base ha ritenuto che la contribuzione degli operai agricoli non sia correlata al salario reale per l'equiparazione, operata dalla norma censurata, tra operai agricoli a tempo determinato e a tempo indeterminato. Questo profilo, dunque, per il suo carattere generico non può trovare ingresso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), sollevate, in riferimento agli articoli 38, secondo comma, e 53 della Costituzione, dal Tribunale di Rossano, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

b) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della detta legge 23 dicembre 2009, n. 191, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 111, primo e secondo comma, 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale di Rossano, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 settembre 2011.

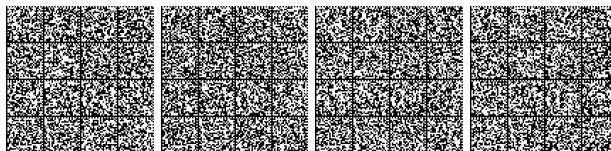
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 30 settembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 258

Ordinanza 19 - 30 settembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Norme della Regione Marche - Disciplina delle procedure di impatto ambientale - Previsione (per il periodo antecedente all'abrogazione della norma) che la mancata pronuncia dell'autorità competente nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'annuncio sul B.U.R. comporti l'esclusione del progetto dalla procedura di V.I.A. - Lamentata violazione dei principi di tutela del paesaggio, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione - Asserita violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela ambientale - Questione formulata in modo perplesso e contraddittorio - Assente o insufficiente motivazione circa la pertinenza degli evocati parametri - Erronea ricostruzione del quadro normativo - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Marche 14 aprile 2004, n. 7, art. 6, comma 9.
- Costituzione, artt. 9, 97 e 117, secondo comma, lett. s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9, della legge della Regione Marche 14 aprile 2004, n. 7 (Disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche nel procedimento vertente tra l'Idrotermica 2006 s.r.l. e la Regione Marche ed altra, con ordinanza del 26 marzo 2010, iscritta al n. 193 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

udito l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale delle Marche, con ordinanza del 26 marzo 2010 (reg. ord. n. 193 del 2010) – nel corso di un giudizio di impugnazione del decreto del dirigente della posizione di funzione, valutazioni ed autorizzazioni ambientali n. 20/VAA-08 del 27 febbraio 2009, mediante il quale la Regione Marche ha disposto di assoggettare alla procedura di valutazione di impatto ambientale (c.d. *VIA*) il progetto di una centrale idroelettrica sul fiume Potenza, presentato dalla Idrotermica 2006 s.r.l., e di negare l'autorizzazione paesaggistica – ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9, della legge della Regione Marche 14 aprile 2004, n. 7 (Disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale), in riferimento agli artt. 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;

che il giudice *a quo* riferisce che l'opera in questione rientra nella previsione di cui all'allegato B1, punto 2, della legge regionale n. 7 del 2004, per cui, in caso di esito negativo del c.d. screening preliminare, il relativo progetto va sottoposto alla VIA e che la relativa competenza è della Regione;

che, in punto di fatto, il giudice rimettente espone che la domanda di rilascio dell'autorizzazione unica è stata presentata il 6 ottobre 2006, con successiva produzione della documentazione integrativa richiesta e con espressione



del parere favorevole del Comune di Castelraimondo, della Provincia di Macerata e dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM);

che, secondo il tribunale, il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo in quanto alla data del 18 giugno 2007 si era formato il silenzio-assenso ex art. 6, comma 9, della legge regionale n. 7 del 2004, nella versione previgente all'abrogazione di tale norma disposta dall'art. 5 della legge della Regione Marche 12 giugno 2007, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 14 aprile 2004, n. 7, alla L.R. 5 agosto 1992, n. 34, alla L.R. 28 ottobre 1999, n. 28, alla L.R. 23 febbraio 2005, n. 16 e alla L.R. 17 maggio 1999, n. 10 – Disposizioni in materia ambientale e rete natura 2000);

che, poiché la citata legge n. 6 del 2007 è stata pubblicata nel B.U.R.M. del 21 giugno ed è entrata in vigore il 18 giugno 2007 (computando quale *dies a quo* il 18 aprile 2007, ossia la data nella quale il ricorrente ha integrato la documentazione carente) si era ormai avverata la fattispecie autorizzativa implicita prevista dal citato art. 6, comma 9;

che, in punto di rilevanza, il rimettente assume che l'abrogazione dell'art. 6, comma 9, secondo cui "la mancata pronuncia dell'autorità competente, nel termine di cui al comma 7 comporta l'esclusione del progetto dalla procedura di VIA", è intervenuta il 6 luglio 2007, quando ormai il silenzio-assenso si era formato, senza che possa sostenersi che il provvedimento impugnato abbia rimosso, in via di autotutela, l'atto di autorizzazione implicito, in quanto l'atto in questione non fa alcun riferimento all'esercizio dello *ius poenitendi* della p.a.;

che, ciò premesso, il TAR rimettente ritiene che la definizione della controversia non possa prescindere da una pronuncia di incostituzionalità della norma impugnata, non potendosi né invocare la disapplicazione della stessa per contrasto con la direttiva comunitaria 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE, né sostenere la sua implicita abrogazione ad opera dell'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi);

che, circa la non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza costituzionale per la quale il silenzio della p.a. non potrebbe assumere il valore di assenso, sussistendo la necessità di una pronuncia esplicita, nonché i principi desumibili dalla legislazione statale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, concludendo per la declaratoria di incostituzionalità della norma;

che si è costituita la Regione Marche facendo presente di avere già sostenuto, in sede di giudizio di merito, che gli uffici regionali non avevano fatto applicazione del citato art. 6, comma 9, sia per il contrasto con la direttiva comunitaria n. 85/337/CEE, e delle relative pronunce della Corte di giustizia, sia per il contrasto con la legislazione statale in tema di ambiente;

che la tesi della inapplicabilità della direttiva comunitaria sarebbe intrinsecamente contraddittoria;

che sarebbe poi evidente il contrasto con la disciplina comunitaria della norma sul silenzio-assenso, dal momento che il tenore testuale della direttiva (art. 4, par. 2, 3 e 4), si pone in termini di evidente incompatibilità con qualunque ipotesi di silenzio-assenso;

che l'inapplicabilità della norma censurata alla fattispecie, la piena legittimità del provvedimento adottato dalla Regione, nonché il difetto di rilevanza della questione sollevata, risultano anche dalla considerazione del rapporto tra la suddetta norma regionale e la disciplina statale vigente all'epoca dei fatti di causa;

che, solo in via subordinata, e cioè nell'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere la norma impugnata applicabile alla fattispecie, la Regione Marche conclude per la fondatezza della questione;

che, nell'imminenza della udienza di discussione, la Regione ha depositato memoria con la quale insiste negli argomenti prospettati nell'atto di costituzione.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale delle Marche dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9, della legge della Regione Marche 14 aprile 2004, n. 7 (Disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale) in riferimento agli artt. 9, 97 e 117 della Costituzione;

che, secondo la norma citata, nella versione previgente all'abrogazione disposta dall'art. 5 della legge della Regione Marche 12 giugno 2007, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 14 aprile 2004, n. 7, alla L.R. 5 agosto 1992, n. 34, alla L.R. 28 ottobre 1999, n. 28, alla L.R. 23 febbraio 2005, n. 16 e alla L.R. 17 maggio 1999, n. 10 – Disposizioni in materia ambientale e rete natura 2000), prescriveva che la mancata pronuncia dell'autorità competente, nel termine di giorni 60, sulla domanda relativa ad un progetto da assoggettare alla procedura di impatto ambientale (VIA), comportava l'esclusione del progetto dalla stessa procedura;

che la questione è stata sollevata nell'ambito di un giudizio di impugnazione, da parte del proponente un progetto per la costruzione di una centrale idroelettrica, avverso la delibera regionale di assoggettamento alla procedura di VIA (e del conseguente rigetto dell'autorizzazione paesaggistica);

che, secondo il ricorrente, sulla sua domanda di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto si sarebbe formato il silenzio-assenso, in base alla normativa regionale all'epoca vigente;



che il rimettente – constatando che l'opera in questione rientra nella previsione di cui all'allegato B1, punto 2, della citata legge regionale n. 7 del 2004, per cui, in caso di mancato superamento della procedura di verifica di assoggettabilità (c.d. screening preliminare), il relativo progetto va sottoposto alla VIA – riferisce, che a seguito dell'abrogazione del comma 9 dell'art. 6, della cui illegittimità si discute, il silenzio osservato dall'amministrazione equivale ora a inadempimento;

che, ciò premesso, lo stesso rimettente dubita, però, che la norma citata, nel periodo in cui è stata in vigore, e grazie alla quale sarebbe maturato il silenzio-assenso sulla domanda del privato, sia conforme: a) all'art. 9 Cost., oltre che all'art. 97 Cost., per essere l'atto autorizzativo implicito validamente utilizzabile nei procedimenti in cui l'amministrazione deve solo verificare la conformità dell'istanza del privato rispetto ad uno schema normativo predeterminato, e non in materia ambientale, in cui sono necessarie valutazioni di compatibilità con la tutela ambientale; b) e all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per essere il silenzio-assenso, previsto dalla disposizione regionale, in contrasto con i principi dettati dallo Stato in materia nella quale è configurabile la competenza esclusiva (art. 32 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale);

che l'ordinanza di rimessione è in sé contraddittoria, e ingenera il dubbio di una non completa comprensione del funzionamento dell'istituto della VIA;

che la formulazione della questione in modo perplesso e contraddittorio è ragione di manifesta inammissibilità (ordinanze n. 90 del 2009, n. 252 e n. 433 del 2008);

che l'argomentazione del giudice *a quo* non è congruente alle finalità della procedura preliminare di screening, che ha lo scopo di verificare l'assoggettabilità di un'opera alla procedura di VIA, nel senso che, ove l'opera abbia un'astratta rilevanza nel contesto ambientale, per essere ricompresa negli elenchi allegati alla legge, la verifica preliminare vale ad incanalare un progetto verso la valutazione vera e propria dell'impatto ambientale, o diversamente, ove l'opera risulti priva di rilevanza, di esentarlo dalla VIA;

che il rimettente, da un lato, mostra di ritenere l'impianto progettato privo della rilevanza necessaria a sottoporlo alla verifica preliminare, mentre poi, sorprendentemente, dall'altro, afferma che «pur avendo esso un impatto sull'ambiente, che sarà oggetto di valutazione in sede di procedura di VIA (...) non per questo autorizzabile senza ulteriori verifiche circa la sua compatibilità con l'ecosistema»;

che è evidente che, qualora la norma della cui legittimità si dubita dovesse essere interpretata nel senso che l'esclusione del progetto dalla verifica preliminare comporta ugualmente il successivo assoggettamento alla VIA, verrebbe meno la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, in cui oggetto dell'impugnazione è proprio la delibera regionale di assoggettamento del progetto alla VIA;

che, nella stessa supposizione che il progetto dell'opera oggetto del giudizio in corso non sia soggetto a verifica, perché privo di "rilevante" impatto, il giudice, che pure si dichiara titolare di un sindacato "debole" o "estrinseco", oltre a compiere una valutazione di merito che è estranea ai presupposti di applicabilità della procedura, è convinto di non poter disapplicare la norma, ritenendone il contrasto con la disciplina comunitaria posta dalla direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati);

che, nei giudizi di costituzionalità in via incidentale, ove il diritto comunitario sia immediatamente applicabile, in modo da indurre alla non applicazione di una norma interna, viene meno la rilevanza della questione (*ex plurimis* sentenze nn. 288 e 227 del 2010, nn. 125 e 100 del 2009, n. 284 del 2007; ordinanze n. 415 del 2008 e n. 454 del 2006);

che l'astratta riconducibilità di un progetto alla tipologia enucleata dalla normativa europea e da quella interna applicativa (lo stesso rimettente dà atto che il progetto per cui è causa rientra nella tipologia prevista dall'allegato B1, punto 2, della legge della Regione Marche n. 7 del 2004), rende obbligatoria la verifica preventiva, tant'è che lo stesso ricorrente in causa aveva ritenuto di doverne inoltrare domanda, salvo poi assumere su di essa il silenzio-assenso;

che, con riguardo alla direttiva comunitaria concernente la valutazione dell'impatto ambientale, è indubitabile che la regola della necessaria verifica di sottoponibilità dei progetti testualmente individuati (anche nella integrazione delle discipline nazionali) alla valutazione ambientale costituisce previsione immediatamente precettiva, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (così la sentenza 10 giugno 2004, in causa C-87/02), e dalla stessa giurisprudenza amministrativa, che ha ritenuto di disapplicare la normativa regionale sul silenzio-assenso in materia ambientale (tra le altre, sentenze del Consiglio di Stato, sez. V, n. 5169 del 2001 e n. 4058 del 2008; sez. VI, n. 3913 del 2005);

che ulteriori ragioni di inammissibilità riguardano la pertinenza dei parametri evocati;



che il rimettente prospetta in primo luogo il contrasto con l'art. 9 Cost., ma sotto tale profilo l'ordinanza è del tutto priva di motivazione (ordinanze n. 61 del 2010, n. 171 del 2009, n. 206 del 2008), restando il collegamento alla tutela dell'ambiente solo intuitivo, in base all'argomentazione sviluppata in riferimento agli altri due parametri;

che, riguardo al prospettato contrasto con l'art. 97 Cost., alla luce del quale, secondo il giudice *a quo*, l'atto autorizzativo implicito può essere validamente utilizzabile nei procedimenti in cui l'amministrazione deve solo verificare la conformità dell'istanza del privato rispetto ad uno schema normativo predeterminato, va ricordato che, in linea di principio, al legislatore non è affatto preclusa, sul piano costituzionale, la qualificazione in termini di silenzio-assenso del decorso del tempo entro il quale l'amministrazione competente deve concludere il procedimento e adottare il provvedimento;

che, allo stesso modo, non è preclusa nel suddetto settore la previsione di ulteriori istituti di semplificazione amministrativa, restandone affidata la scelta a valutazioni rimesse alla discrezionalità legislativa, nell'obiettivo di tempestività ed efficienza dell'azione amministrativa e quindi di buon andamento (sentenza n. 404 del 1997);

che non appropriatamente richiamato è l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che attribuisce la competenza legislativa esclusiva allo Stato, in materia ambientale;

che è pur vero che la disciplina della VIA attiene alla tutela dell'ambiente (sentenze n. 1 del 2010 e nn. 234 e 225 del 2009), ma deve ritenersi che nella norma della cui illegittimità si discute non può in alcun modo verificarsi uno sconfinamento della Regione dalle proprie prerogative legislative, posto che, da un lato, la regolamentazione si riferisce alle opere per le quali è la Regione a dover compiere la verifica di compatibilità ambientale, e dall'altro, la previsione del silenzio-assenso di cui all'art. 6, comma 9, della legge della Regione Marche n. 7 del 2004 non faceva che applicare il principio sancito, a livello di normativa statale, dall'art. 10, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale), con formulazione quasi identica al dettato normativo di cui si discute («trascorso il termine suddetto, in caso di silenzio dell'autorità competente, il progetto si intende escluso dalla procedura»);

che ulteriore ragione di manifesta inammissibilità è costituita dalla erronea ricostruzione del quadro normativo (in tal senso le ordinanze n. 334 del 2007 e n. 358 del 2004) da parte del rimettente, dal momento che il Tar Marche non opera una ricognizione esatta del sistema legislativo, ai fini di una corretta applicazione al caso di specie, che, come detto, si sviluppa tra il 18 aprile e il 18 giugno 2007, con la pretesa maturazione del silenzio-assenso;

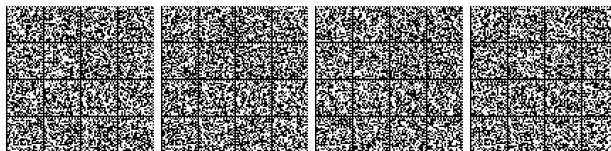
che il rimettente, pur consapevole dell'incompatibilità di certi istituti di semplificazione amministrativa con alcune materie "sensibili", come l'ambiente, afferma di non poter ritenere l'abrogazione implicita della norma regionale in esame per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che appunto, al comma 4, anche nella formulazione vigente all'epoca dei fatti, prevede la necessità di provvedimento amministrativo formale in dette materie, ed il valore del silenzio serbato dall'amministrazione competente come inadempimento;

che, secondo il Tar rimettente, la norma citata non equivarrebbe al divieto di prevedere ipotesi speciali di silenzio-assenso anche in materia ambientale, l'unico limite essendo rappresentato dalle norme costituzionali e dai principi del diritto comunitario;

che, in tal modo, però, lo stesso rimettente si contraddice, nel momento in cui si dichiara consapevole del contrasto tra il principio del silenzio-assenso in materia ambientale e la normativa comunitaria, oltre che, ovviamente, con i parametri costituzionali evocati;

che, sotto un diverso profilo, il rimettente omette di considerare che con l'entrata in vigore del c.d. Codice dell'ambiente, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), viene sancito il principio del valore negativo del silenzio sulla domanda di verifica di assoggettabilità alla VIA (art. 32) e viene abrogato (art. 48, comma 1, lettera *c*) il d.P.R. 12 aprile 1996 («Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale»), che all'art. 10, comma 2, conteneva la disposizione sul silenzio-assenso poi recepita dalla legislazione regionale;

che è pur vero che l'entrata in vigore sia dell'art. 32 che dell'art. 48 del Codice dell'ambiente, originariamente prevista entro centoventi giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (avvenuta sul n. 88 del 14 aprile 2006), è stata prima prorogata al 31 gennaio 2007 dall'art. 1-*septies* del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173 (Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare e legislativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2006, n. 228, e successivamente al 31 luglio 2007 dall'art. 5 del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 117;



che peraltro l'art. 50 del Codice dell'ambiente, che prevedeva per le Regioni l'obbligo di adeguamento ai nuovi principi, e, in mancanza, la diretta applicazione di questi (ivi compreso l'art. 32 sul valore di inadempimento del silenzio osservato sulla domanda di verifica di assoggettabilità alla *VIA*), fissava in giorni centoventi il termine per l'adeguamento;

che questo termine, a differenza di quello previsto per l'attuazione della parte seconda del Codice dell'ambiente, non è stato prorogato, ed è scaduto il 12 agosto 2006;

che da ciò consegue che è legittimamente predicabile che al momento di presentazione della domanda (*recte*, di integrazione della documentazione, ovvero al 18 aprile 2007), in ambito regionale, il silenzio sulla domanda di verifica di assoggettabilità alla *VIA* non aveva più valore di assenso;

che, pertanto, la questione è sotto i plurimi profili indicati manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9, della legge della Regione Marche 14 aprile 2004, n. 7 (Disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale), sollevata, in riferimento agli artt. 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 settembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 30 settembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0622

N. 259

Ordinanza 19 - 30 settembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento dei danni a carico di un senatore - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dal Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte d'appello di Roma - Sussistenza di una precedente pronuncia della Corte costituzionale di accoglimento di un ricorso avente il medesimo oggetto - Carenza di interesse - Inammissibilità del ricorso.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 30 giugno 2004.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 30 giugno 2004, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Castelli nei confronti dell'onorevole Oliviero Diliberto, promosso dalla Corte d'appello di Roma, sezione prima civile, con ricorso notificato il 25 febbraio 2011, depositato in cancelleria l'8 marzo 2011 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2010, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l'avvocato Giovanni Pitruzzella per il Senato della Repubblica.

Ritenuto che, con ricorso del 20 gennaio 2010, depositato il 10 giugno 2010, la Corte d'appello di Roma, sezione prima civile, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro il Senato della Repubblica a seguito della deliberazione del 30 giugno 2004, con la quale è stata dichiarata l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Castelli nei confronti dell'onorevole Oliviero Diliberto e per le quali quest'ultimo ha promosso azione civile per il risarcimento dei danni davanti al Tribunale di Roma;

che la Corte ricorrente ha esposto, in premessa, che, con atto di citazione notificato il 28 aprile 2004, l'on. Diliberto conveniva in giudizio il sen. Castelli per sentirne dichiarare la responsabilità per la diffusione di commenti e valutazioni reputati offensivi, denigratori e diffamatori dal vero, effettuati dal convenuto, all'epoca Ministro della giustizia, nel corso del programma televisivo «Telecamere» registrato il 18 marzo 2004 e trasmesso da Rai 3 il successivo 21 marzo 2004;

che, riferite in dettaglio le espressioni reputate lesive della propria dignità da parte dell'attore, la Corte ricorrente ha puntualizzato che il giudice di primo grado aveva ritenuto di accogliere l'eccezione di improcedibilità della domanda fondata sulla richiamata delibera di insindacabilità, ex art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dal convenuto, in quanto, alla luce dei principi delineati dalla legge n. 140 del 2003, la garanzia della immunità doveva ritenersi estesa ad «ogni attività di critica e denuncia politica connessa alla funzione parlamentare, espletata anche al di fuori delle sedi istituzionali, dando così adito ad una valutazione più flessibile in ordine alle esternazioni dei politici, venendo di fatto meno il nesso con l'attività istituzionale propria»;

che adita a seguito di appello proposto dall'on. Diliberto, la Corte ricorrente ha evidenziato che contro l'atto oggetto dell'attuale giudizio è già stato sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a seguito di ricorso proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma nell'ambito del procedimento penale instaurato sulla querela proposta dall'on. Diliberto nei confronti del sen. Castelli per il reato di diffamazione in relazione agli stessi fatti oggetto del procedimento *a quo*;

che il precedente giudizio è stato definito con la sentenza n. 304 del 2007, con la quale questa Corte ha dichiarato che «non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese dal senatore Roberto Castelli, oggetto del procedimento penale pendente dinanzi al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68 della Costituzione», con conseguente annullamento della «deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 18 maggio 2005 (Doc. IV-ter, n. 10), nella parte in cui richiama la delibera di insindacabilità adottata il 30 giugno 2004 per il procedimento civile avente il medesimo oggetto»;

che, quindi, la delibera di insindacabilità del 30 giugno 2004 non è stata diretto oggetto della pronuncia di annullamento da parte di questa Corte, malgrado la identità dei fatti tra quelli oggetto del procedimento penale e quelli su cui si fonda la domanda civile, di cui all'odierno procedimento;



che, richiamata la giurisprudenza di legittimità in tema di insindacabilità ex art. 68 Cost. e testualmente riprodotti ampi stralci della proposta della Giunta per le elezioni e per le immunità parlamentari, la Corte ricorrente ha sottolineato come, in quest'ultimo documento, non siano stati individuati atti tipici posti in essere dal parlamentare Castelli, nei quali fossero stati affrontati i temi oggetto delle frasi poste a fondamento della azione civile;

che alcuni atti evocati a tal riguardo risulterebbero, infatti, generici, altri irrilevanti, in quanto riguardanti un diverso parlamentare, altri ancora non pertinenti, giacché gli stessi non risulterebbero assimilabili alla ipotesi in esame;

che, pertanto, sussisterebbero i presupposti per sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica, in riferimento alla deliberazione di insindacabilità adottata il 30 giugno 2004, della quale viene sollecitato l'annullamento conseguente alla correlativa dichiarazione di non spettanza;

che il ricorso è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 38 del 2011, ritualmente notificati e depositati;

che nel giudizio si è costituito il Senato della Repubblica, depositando una memoria nella quale, descritta l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di "nesso funzionale" tra le opinioni espresse dal parlamentare e l'esercizio delle relative attribuzioni, si è sottolineato come il compito riservato a questa Corte sia quello di verificare, caso per caso, se e in che misura le opinioni espresse extra moenia, in forma "atipica" rientrino o meno nell'ambito della insindacabilità, nel quadro di una esigenza di bilanciamento tra i contrapposti valori costituzionali coinvolti;

che il caso di specie rappresenterebbe un esempio paradigmatico «della non più attuale definizione del nesso funzionale agli atti tipici della funzione parlamentare», auspicandosi «l'adozione di nuovi e concreti parametri quali chiavi ermeneutiche utili alla ricostruzione della suddetta funzione»;

che, in un'ulteriore memoria, il Senato ha sostenuto, anche sulla base dei più significativi approdi della giurisprudenza costituzionale, come non sembri «più opinabile che il mandato elettorale si espliciti in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino illustrando la propria posizione – quand'anche ciò avvenga al di fuori dei luoghi deputati all'attività legislativa in senso stretto – ed estrinsecandosi attraverso i mezzi di informazione di massa, gli organi di stampa e la televisione»;

che, nella situazione di specie, il contenuto delle affermazioni attribuite al sen. Castelli verrebbe a configurare «attività di critica e di denuncia politica» coperta dalla garanzia della insindacabilità in quanto connessa alla funzione parlamentare;

che, infatti, è pacifico che dette affermazioni siano state rese nel corso di una trasmissione televisiva di informazione politica e parlamentare (come, del resto, attestato anche dallo stesso tema della trasmissione oltre che dalla qualità degli ospiti intervenuti) e che esse abbiano univocamente avuto ad oggetto «il tema della politica giudiziaria e criminale, specialmente in materia di terrorismo», senza contare che il sen. Castelli ricopriva, al tempo, l'incarico di Ministro della giustizia e che, da parlamentare, s'era già espresso, in sede di atti tipici, in senso critico circa le modalità di gestione del cosiddetto "caso Baraldini" da parte dell'allora Guardasigilli on. Diliberto;

che si ribadisce l'auspicio che questa Corte enuclei un concetto di "nesso funzionale" più in linea con il mutato quadro socio-politico, nel senso di «ritenere coperta dalla garanzia di insindacabilità qualunque attività – sia soggettivamente, sia oggettivamente – appunto riconducibile alla obiettiva esplicazione del mandato parlamentare, anche in relazione agli specifici interessi del parlamentare stesso».

Considerato che questa Corte è chiamata a pronunciarsi sul ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte d'appello di Roma, sezione prima civile, contro il Senato della Repubblica a seguito della deliberazione del 30 giugno 2004, con la quale è stata dichiarata l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Castelli nei confronti dell'onorevole Oliviero Diliberto e per le quali quest'ultimo ha promosso azione civile per il risarcimento dei danni davanti al Tribunale di Roma;

che il ricorso contiene anche la richiesta di annullamento della predetta deliberazione all'origine del conflitto;

che la medesima questione relativa alla spettanza del potere del Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dal sen. Roberto Castelli nei confronti dell'on. Oliviero Diliberto è stata già esaminata da questa Corte – con riferimento allo stesso provvedimento oggi nuovamente sottoposto all'esame, di cui anche era stato chiesto l'annullamento – nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato instaurato su ricorso del Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Roma e definito con la sentenza n. 304 del 2007;



che quest'ultima pronuncia ha, da un lato, dichiarato che «non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese dal senatore Roberto Castelli, oggetto del procedimento penale pendente dinanzi al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione»; e, dall'altro, ha disposto l'annullamento della «deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 18 maggio 2005 (Doc. IV-ter, n. 10) nella parte in cui richiama la delibera di insindacabilità adottata il 30 giugno 2004 per il procedimento civile avente il medesimo oggetto (Doc. IV-quater, n. 22)»;

che la risoluzione di un conflitto di attribuzione con la pronuncia, come nel caso, sulla spettanza del potere in contestazione – adottata all'esito di un giudizio specificamente orientato alla garanzia dell'ordine costituzionale delle competenze piuttosto che non al controllo della legittimità di singoli atti, ancorché di questi possa, per conseguenza, disporsi l'annullamento (sent. n. 457 del 1999) – preclude il riesame nel merito di una questione che, in quanto connessa a un medesimo atto e relativa a un medesimo fatto, avrebbe il medesimo oggetto, dovendosi considerare esaurita la competenza a giudicarne;

che, d'altra parte, la garanzia sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., assicurando ai membri del Parlamento la non perseguibilità a qualsiasi titolo e in qualsivoglia sede (civile, penale, amministrativa, disciplinare, ecc.) per le opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni, secondo l'ormai consolidata accezione del “nesso funzionale”, appare dotata di una portata necessariamente integrale, non suscettibile di ottenere diversi effetti ove riferita ai medesimi fatti;

che, inoltre, l'annullamento disposto dalla sentenza n. 304 del 2007 ha riguardato una deliberazione che – in quanto espressamente adottata sulla base della presa d'atto, conforme alla prassi, «che non vi è luogo a deliberare perché la richiesta concerne fatti per i quali il Senato si è già pronunciato», sul presupposto che «le deliberazioni del Senato concernono i fatti e non i procedimenti» – ha esplicitamente acquisito significato e consistenza proprio attraverso il «rinvio alla deliberazione già assunta sul medesimo fatto il 30 giugno 2004 dall'Assemblea del Senato», con la precisazione che questa, adottata in riferimento a un procedimento civile, «deve intendersi applicabile anche al procedimento penale ai sensi dell'art. 3, comma 8, della legge n. 140 del 2003»;

che, dunque, le ragioni delle doglianze prospettate dalla Corte ricorrente devono intendersi complessivamente già accolte con la sentenza n. 304 del 2007, sia con riguardo alla spettanza del potere sia con riguardo all'efficacia dell'atto reputato lesivo;

che il ricorso deve, pertanto, essere dichiarato manifestamente inammissibile per carenza d'interesse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte d'appello di Roma, sezione prima civile, contro il Senato della Repubblica, come specificato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 settembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 30 settembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 260

Ordinanza 19 - 30 settembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati elettorali - Elezioni amministrative - Divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa - Trattamento sanzionatorio in caso di inosservanza - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Insufficiente descrizione della fattispecie, con conseguente impossibilità di verificare la rilevanza della questione - *Petitum* oscuro - Manifesta inammissibilità.

- Legge 25 marzo 1993, n. 81, art. 29, comma 5, in relazione al comma 6 dello stesso articolo.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 29, comma 5, e in relazione al successivo comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), promosso dal Tribunale di Catania nel procedimento penale a carico di N. G. ed altri, con ordinanza del 28 settembre 2010, iscritta al n. 397 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, 1ª serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Tribunale di Catania in composizione monocratica, con ordinanza depositata il 28 settembre 2010, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 29, comma 5, in relazione al successivo comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale);

che il rimettente premette di essere chiamato a pronunciarsi in un processo penale a carico di N. G., N. F., S. R. e C. G., ai quali è stata contestata, in concorso, la fattispecie prevista dalla norma censurata, «per avere il primo, nella qualità di Direttore Generale dell'Azienda ospedaliera Garibaldi di Catania, organizzato due incontri di propaganda politica elettorale all'interno del predetto plesso ospedaliero nell'interesse degli altri imputati, candidati rispettivamente al Consiglio comunale, alla carica di Sindaco ed alla Presidenza della Provincia regionale di Catania»;

che, come il giudice *a quo* riferisce, in dibattimento il difensore di S. R. ha eccepito l'illegittimità costituzionale della norma recante il reato ascritto al proprio assistito per contrasto con l'art. 3 Cost., ponendo in evidenza l'irragionevolezza di una disposizione che mantiene «rilevanza penale alla violazione del divieto di propaganda elettorale da parte delle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle elezioni amministrative laddove la norma contenente la previsione di identico divieto in relazione all'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica ha perso vigenza per intervenuta abrogazione»;



che, a fondamento dell'istanza, è stato addotto:

che l'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993 così statuisce: «È fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa», divieto la cui violazione è sanzionata ai sensi del precedente comma 5 (secondo periodo), alla stregua del quale «Chiunque contravviene alle restanti norme di cui al presente articolo è punito con la multa da lire un milione a lire cinquanta milioni»;

che l'art. 5 della legge 10 dicembre 1993, n. 515 (Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica), sotto il titolo «Divieto di propaganda istituzionale», prevedeva quanto segue: «È fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per la durata della stessa. Non rientrano nel divieto del presente articolo le attività di comunicazione istituzionale indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle amministrazioni pubbliche»;

che tale articolo, il cui testo risulterebbe «sovrapponibile alla disposizione della cui legittimità si dubita», è stato abrogato dall'art. 13 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), onde «non appare ragionevole il mantenimento della sanzione penale per una condotta che, tutt'ora oggetto di incriminazione nell'ambito della disciplina delle elezioni amministrative, non subisce sanzione ove posta in essere in occasione della competizione elettorale nazionale»;

che, a sostegno della tesi così esposta, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 287 del 2001, la quale dichiarò l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 29, comma 5, della legge n. 81 del 1993, in questa sede censurato, nella parte in cui puniva il fatto previsto dal precedente comma 3 (obbligo d'indicare il nome del committente responsabile sulle pubblicazioni di propaganda elettorale in detta norma specificate) con la multa anziché con una sanzione amministrativa pecuniaria d'importo corrispondente;

che agli argomenti fin qui esposti il rimettente aggiunge l'osservazione secondo cui la legge n. 28 del 2000, con la quale è stata disposta l'abrogazione del citato art. 5 (della legge n. 515 del 1993), sarebbe diretta a disciplinare in modo uniforme l'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne per l'elezione al Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per ogni *referendum*, quindi con valenza estesa a tutte le occasioni elettorali;

che, prosegue il giudice *a quo*, il dettato dell'art. 9 della stessa legge sembra segnalare l'intenzione del legislatore di disciplinare in modo diverso ed unitario il tema relativo alla condotta delle pubbliche amministrazioni in occasione delle competizioni elettorali, prevedendo per le dette amministrazioni (nelle circostanze contemplate dalla norma) il divieto di svolgere attività di comunicazione, eccetto quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'assolvimento delle funzioni, e stabilendo, in caso di violazione del divieto, interventi dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

che, infine, ad avviso del rimettente, la questione sarebbe rilevante nel giudizio in corso, nel quale andrebbe valutata «la responsabilità degli imputati in ordine alla fattispecie prevista dalla norma impugnata e ad altro reato aggravato dalla sussistenza di nesso teleologico con il primo»;

che, con atto depositato il 25 gennaio 2011, nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che, ad avviso della difesa statale, il divieto per tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di propaganda elettorale realizza un'ipotesi di applicazione concreta del principio d'imparzialità dell'azione amministrativa, stabilito dall'art. 97 Cost., la cui importanza è, in particolare, evidente nel periodo immediatamente precedente la competizione elettorale;

che, inoltre, il divieto è diretto ad impedire il consolidarsi di un vantaggio elettorale a favore dei politici uscenti nei confronti degli sfidanti, date le facilitazioni, in termini di comunicazione e di visibilità, di cui i primi dispongono in via esclusiva e gratuita;

che l'art. 9 della legge n. 28 del 2000, analogamente alla norma censurata, sancisce il divieto per tutte le amministrazioni pubbliche, durante il periodo compreso tra la data di convocazione dei comizi elettorali e la chiusura delle operazioni di voto, «di svolgere attività di comunicazione, ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace svolgimento delle proprie funzioni»;



che, in base al disposto del successivo art. 10 della legge n. 28 del 2000, «Le violazioni delle disposizioni di cui alla presente legge, nonché di quelle emanate dalla Commissione e dall’Autorità, sono perseguite d’ufficio da quest’ultima secondo le disposizioni del presente articolo» (il riferimento è alla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni);

che, pertanto, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, la violazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, del divieto di comunicazione istituzionale durante la campagna elettorale risulterebbe sanzionata, ancorché in forme differenti, non soltanto con riferimento allo svolgimento delle elezioni amministrative ma anche con riguardo ad ogni altra competizione elettorale, e ciò escluderebbe la possibilità di affermare che l’art. 29, comma 5, della legge n. 81 del 1993 violi il principio dettato dall’art. 3 Cost.;

che la differenza di trattamento sanzionatorio prevista per la violazione del divieto di propaganda elettorale da parte delle pubbliche amministrazioni, a seconda che la stessa si verifichi in occasione delle elezioni amministrative (sanzione penale), ovvero in relazione alle elezioni politiche, europee e regionali (provvedimenti sanzionatori da parte dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), non sarebbe costituzionalmente illegittima, alla luce della giurisprudenza di questa Corte;

che, infatti, essa, proprio con riferimento alla legislazione elettorale, avrebbe ritenuto ammissibile l’esistenza di sottosistemi come «espressione della discrezionalità (da riconoscere) al legislatore per quanto attiene alla sfera della punibilità» (sentenza n. 455 del 1998), nonché «ammissibile l’esistenza di regimi sanzionatori differenziati, frutto di scelte discrezionali del legislatore), a condizione che queste ultime non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell’arbitrio» (sentenze n. 394 del 2006, n. 144 del 2005, n. 364 del 2004 e n. 287 del 2001);

che, nella specie, la scelta del legislatore, diretta a sanzionare più severamente la violazione del divieto di propaganda elettorale, da parte delle pubbliche amministrazioni, quando essa si verifichi in occasione delle elezioni amministrative, non può ritenersi manifestamente irragionevole o arbitraria;

che, invero, l’esigenza di evitare che la comunicazione degli enti pubblici possa determinare interferenze e distorsioni, rispetto ad una libera consultazione elettorale, sarebbe più avvertita con riferimento alle consultazioni elettorali amministrative, aventi una dimensione locale rispetto alle altre riguardanti l’intero territorio nazionale (come nel caso delle elezioni politiche ed europee) o, comunque, l’ambito regionale.

Considerato che il Tribunale di Catania, in composizione monocratica, con l’ordinanza indicata in epigrafe dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, dell’art. 29, comma 5, in relazione al successivo comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), che, nell’ambito delle elezioni amministrative, incrimina la violazione del divieto di svolgere attività di propaganda elettorale di qualsiasi genere, da parte delle pubbliche amministrazioni, nei trenta giorni antecedenti l’inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa;

che la norma censurata sarebbe in contrasto col principio di ragionevolezza, perché l’art. 5 della legge 10 dicembre 1993, n. 515 (Disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica), che prevedeva un identico divieto con riguardo all’elezione di tali organi, è stato abrogato dall’art. 13 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), onde non sarebbe giustificato, nel quadro del menzionato principio, «il mantenimento della sanzione penale per una condotta che, tutt’ora oggetto di incriminazione nell’ambito della disciplina delle elezioni amministrative, non subisce sanzione ove posta in essere in occasione della competizione elettorale nazionale»;

che la questione è manifestamente inammissibile, in ragione delle gravi carenze che inficiano la descrizione della fattispecie sottoposta all’esame del giudice *a quo* (*ex plurimis*: ordinanze nn. 146 e 85 del 2010; nn. 211 e 181 del 2009);

che, infatti, mentre per il primo dei quattro imputati si fa riferimento, per descrivere la condotta incriminata, all’organizzazione di due incontri di propaganda politico-elettorale all’interno di un complesso ospedaliero, del quale il prevenuto era direttore generale (peraltro, senza indicare le date degli incontri), per gli altri tre si afferma soltanto che l’organizzazione avrebbe avuto luogo nel loro “interesse”, ma manca qualsiasi descrizione della condotta ai medesimi ascritta, non sono chiariti i ruoli dei compartecipi e neppure è detto se essi abbiano o meno preso parte agli incontri stessi;

che tali dati, necessari per consentire a questa Corte la verifica della rilevanza della questione proposta in relazione alla fattispecie concreta, non possono essere desunti dall’esame degli atti processuali, non consentito in questa sede in ossequio al principio di autosufficienza dell’ordinanza di rimessione;



che, sotto altro profilo, detta ordinanza presenta un petitum oscuro o, comunque, ambiguo, perché non spiega se ritiene che si debba pervenire ad una sentenza caducatoria della norma censurata, oppure se intenda ottenere una pronunzia che dichiari l'illegittimità costituzionale della norma stessa nella parte in cui punisce la condotta incriminata con la multa anziché con una sanzione amministrativa pecuniaria di corrispondente importo, come il richiamo alla sentenza n. 287 del 2001 lascerebbe intendere.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 29, comma 5, in relazione al successivo comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Tribunale di Catania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 settembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 30 settembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0624



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 19 agosto 2011
(della Regione autonoma della Sardegna)

Bilancio e contabilità pubblica - Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, avente ad oggetto "Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la Regione Sardegna", con la quale la Regione è stata invitata a rivedere, sulla base delle osservazioni esposte, la propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa indicante i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma della Sardegna - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per l'asserita impossibilità di addivenire ad un accordo, stante il carattere di imposizione dell'invito formulato - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Contrasto con il dettato statutario, a fronte della esclusione di un aumento del livello di spesa proposto ad adeguamento dell'innalzamento del livello di entrate derivante dal nuovo ordinamento finanziario regionale - Violazione del principio di corrispondenza tra le entrate e le spese - Ingiustificata compressione della competenza legislativa regionale in materia - Violazione del principio di ragionevolezza - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Ragioneria Generale dello Stato, adottare la nota sopra indicata.

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni, Ufficio VIII, 7 giugno 2011, Prot. n. 0050971.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 114, 117, 118 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 7, 8 e 54; legge 23 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 132.

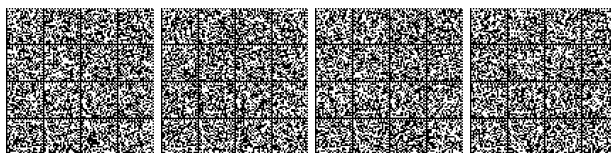
Ricorso della Regione autonoma della Sardegna (C.F. 80002870923) in persona del suo Presidente Dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, in virtù di mandato a margine del presente atto, e di decreto del Presidente della Regione n. 88 del 3 agosto 2011 (prot. 17920), dagli Avv.ti Tiziana Ledda (C.F. LDDTZN52T59B354Q) e Prof. Massimo Luciani (C.F. LCNMSM52L23H501G), ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma, Via Bocca di Leone, n. 78;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, a seguito e per l'annullamento della Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni, Ufficio VIII, 7 giugno 2011, prot. n. 0050971, avente ad oggetto «Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la Regione Sardegna», a firma del Ragioniere Generale dello Stato, con la quale, «al fine di addivenire al perfezionamento dell'accordo per il patto di stabilità interno 2011», la Regione autonoma della Sardegna è stata invitata «a voler rivedere la propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa indicante i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa, sulla base delle osservazioni sopra esposte»;

FATTO

1. — Il presente conflitto trae origine dalla Nota con la quale la Ragioneria Generale dello Stato ha respinto la proposta della Regione Sardegna che la stessa aveva inoltrato, sin dal 30 marzo 2011, ai fini del raggiungimento dell'accordo di cui all'art. 1, comma 132, legge 23 dicembre 2010, n. 220, «invitando» la Regione a rivedere detta proposta.

2. — Il menzionato art. 1, comma 132 prevede che «Per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131. A tale fine, entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la



proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2011, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2011. In caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario».

3. — La Regione autonoma della Sardegna ha inviato la propria proposta di accordo con Nota in data 30 marzo 2011, prot. n. 2489, a firma del Presidente, indirizzata al Ministro dell'economia e delle finanze e al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Tale Nota recava i seguenti rilievi, che, per comodità dell'Ecc.mo Collegio, si riportano:

«Come noto, l'articolo 1, comma 132, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, stabilisce che, al fine di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti per il biennio 2011 - 2013, le Regioni a Statuto speciale possano concordare con il Ministero dell'economia e delle finanze il livello degli impegni e dei pagamenti rilevanti ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno 2011. Al riguardo si rappresenta quanto segue.

Preliminarmente va segnalato che, dopo accurate e rigorose indagini validate dalla Ragioneria Generale dello Stato, con le quali si constatò che la Sardegna nel passato era stata rilevante penalizzata da restrittive interpretazioni delle norme statutarie e dall'adozione di svantaggiose modalità di calcolo delle quote di compartecipazione, Stato e Regione pervennero finalmente a concordare la revisione del regime finanziario regionale (art. 1 comma 834 della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Non si può però credere che il dettato statutario - come unitariamente novellato dalle due autorità di governo - possa considerarsi pienamente attuato, se l'innalzamento del livello delle entrate derivante dal nuovo sistema finanziario non viene accompagnato da un equo adeguamento del livello di spesa. Senza l'adeguamento del livello di spesa, riconoscimenti ottenuti dalla Regione sul versante entrate risulterebbero sviliti e mortificati.

Già in passato la Regione aveva proposto un aumento graduale del livello degli impegni e dei pagamenti rilevanti ai fini del rispetto del Patto, sebbene poi questa Amministrazione, nello spirito di fattiva e leale collaborazione e in considerazione della grave crisi economica che stava attraversando il Paese abbia responsabilmente deciso di concordare, anche per il 2010, un livello di spesa non corrispondente all'accresciuto livello delle proprie risorse.

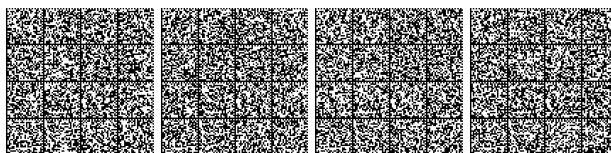
Da tempo, la giurisprudenza costituzionale sostiene che nel nostro ordinamento vige l'obbligo di interpretare il dettato legislativo in senso «conforme a Costituzione»: e ciò vale, evidentemente, anche per quelle disposizioni legislative che disciplinano l'intreccio di competenze tra Stato e Regioni.

In particolare, il caso in esame verte sulla corretta interpretazione dell'art. 1 comma 132 della legge 13 dicembre 2010 n. 220 che dispone: «Per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale nonché dei relativi pagamenti in considerazione del rispettivo concorso alla manovra determinato ai sensi del comma 131. A tale fine, entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2011, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2011. In caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario».

Come si vede, tale disposizione, in considerazione delle peculiarità degli ordinamenti finanziari delle regioni speciali, sancisce il metodo dell'accordo bilaterale tra Governo e singola regione speciale, i quali «concordano (...) il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale». La *ratio* di questa disciplina è chiaramente quella di bilanciare in modo ragionevole due diverse istanze di rango costituzionale: il potere statale di coordinamento della finanza pubblica (anche e soprattutto per assicurare il rispetto dei vincoli comunitari scaturenti dal patto di stabilità «esterno») e l'autonomia finanziaria delle regioni speciali.

A tale scopo, ossia per contemperare due principi di eguale livello costituzionale e quindi per regolare l'interferenza tra competenze statali e competenze regionali speciali, la disposizione in esame individua una peculiare modalità collaborativa, imperniata primariamente sull'istituto dell'«intesa» e, come *second best* e ultima *ratio*, sulla possibilità che si applichi il regime stabilito per le regioni ordinarie, qualora non si riuscisse a raggiungere la detta intesa.

Il meccanismo cooperativo stabilito dalla legge prevede, dunque, due possibilità, tra le quali sussiste un ben preciso ordine cronologico e gerarchico: c'è un *favor* affinché «il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale» sia determinato di comune intesa tra Stato e Regione speciale, e quindi, solo in via eccezionale è possibile sfuggire a questo metodo collaborativo intenso e affidare sostanzialmente la determinazione di tale livello alla decisione unilaterale del Governo. Insomma, non ci troviamo dinanzi a due opzioni alternative tra le quali poter scegliere liberamente, perché invero la seconda via è percorribile solo qualora fosse obiettivamente accertato che è impossibile seguire la prima. Ciò significa che nessuna delle parti in causa - il Governo nazionale e la singola regione speciale



interessata - può determinare unilateralmente e arbitrariamente la scelta tra il metodo dell'accordo e l'applicazione del regime previsto per le regioni ordinarie».

Tanto premesso, la Regione Sardegna concludeva come segue:

«si propone che nel 2011 il livello complessivo degli impegni e dei pagamenti del Titolo I e del Titolo II del bilancio regionale, sia pari all'obiettivo programmatico 2010 ricalcolato e ridotto dello 0,9 per cento e ulteriormente diminuito del contributo di cui all'articolo 1, comma 131, della legge di stabilità 2011 a carico della Regione Sardegna pari a Euro 76.689.835, al netto

della spesa sanitaria,

della spesa per concessione di crediti,

delle spese sostenute per l'attuazione di programmi comunitari, relativamente alla parte finanziata dall'Unione Europea,

dei pagamenti regionali di parte corrente in conto residui in favore degli Enti Locali soggetti al Patto di stabilità, per un ammontare non superiore all'importo complessivo dei residui attivi (derivanti dalle mancate erogazioni regionali di parte corrente) iscritte nei bilanci dei medesimi Enti Locali,

delle spese finanziate con le risorse di cui all'articolo 1, commi 6, 7 e 38 della legge 220/2010,

delle spese derivanti dai censimenti, previsti dall'articolo 50, comma 3, del decreto-legge 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT.

Conseguentemente, come si evince dalle tabelle allegate, si propone che:

1. il livello degli impegni 2011 venga fissato in 3.796 milioni di Euro;

2. il livello dei pagamenti 2011 risultante dalle operazioni sopra illustrate, sia incrementato, a parziale adeguamento dello strutturale innalzamento del livello delle entrate, di 400 milioni e che pertanto lo stesso sia conclusivamente determinato in 3.510 milioni».

4. — La Ragioneria Generale dello Stato ha dato riscontro alla proposta di accordo in data 7 giugno 2011, con la Nota indicata in epigrafe.

In essa si avanzano i seguenti rilievi.

«Ai fini della quantificazione [dei livelli di spesa ai fini del patto di stabilità 2011] codesta Regione ha proposto di escludere dal totale delle spese soggette al patto di stabilità interno, oltre a quelle previste dall'articolo 1, comma 129, della legge n. 220/2010, le seguenti tipologie di spese.

Le spese finanziate con le risorse di cui all'articolo 1, commi 6, 7 e 38 della legge n. 220/2010 (risorse disponibili per la previsione, nei contratti di servizio, di misure di efficientamento e di razionalizzazione e contributi per il sostenimento dei costi relativi al materiale rotabile).

Le spese derivanti dai censimenti, previsti dall'articolo 50 comma 3 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge n. 122/2010, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT.

Al riguardo, si rappresenta quanto segue:

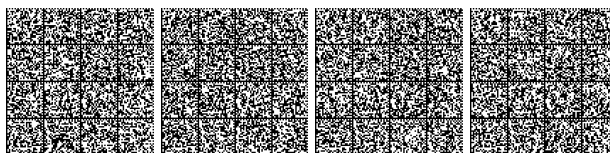
L'esclusione prevista di cui all'articolo 1, commi 6 e 7 della legge n. 220/2010 citata, non può essere assentita in quanto le risorse ivi previste, costituite da complessivi 425 milioni di euro e dalle eventuali risorse aggiuntive di cui al citato comma 7, sono destinate alle sole Regioni a statuto ordinario.

Diversamente, l'esclusione di cui all'articolo 1, comma 38, riguardando anche le autonomie speciali, può essere portata in detrazione. L'ammontare di tale esclusione potrà essere determinata solo a consuntivo, sulla base del decreto di ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, applicando l'incidenza della quota del fondo spettante alla Regione all'ammontare dei 200 milioni che costituisce l'ammontare complessivo dell'esclusione spettante a tutte le Regioni.

Allo stesso modo, anche l'esclusione delle spese relative al 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, al 9° censimento generale dell'industria e dei servizi ed al Censimento delle istituzioni no-profit, prevista dall'articolo 50 del D.L. n. 78/2010, potrà essere determinata solamente a consuntivo, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT dopo che saranno state rese note le quote spettanti a tutte le regioni.

Per i motivi sopra esposti è necessario che il totale delle spese indicate nel prospetto riepilogativo trasmesso da codesta Regione, sia nella parte di competenza che di cassa, non includa preventivamente la stima di tali esclusioni.

Infine, codesta Regione ha chiesto che il limite dell'obiettivo programmatico per i pagamenti per l'anno 2011, determinato ai sensi del comma 132 del citato articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, sia aumentato di 400 milioni di euro al fine di adeguare le spese alle maggiori entrate regionali derivanti dal nuovo ordinamento finanziario previsto dall'articolo 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.



Circa la problematica sopra rappresentata, si prende atto che codesta Regione, in considerazione dell'aumento del livello delle entrate, conseguente alla modifica statutaria, ha ritenuto indispensabile un parallelo innalzamento dei tetti di spesa stabiliti dal Patto di stabilità interno che fanno ancora riferimento ai livelli di spesa del 2005.

Al riguardo, pur non sottovalutando le aspettative che la piena entrata a regime del nuovo ordinamento finanziario può aver indotto sulle maggiori potenzialità di spesa regionale si fa presente che il quadro macroeconomico di finanza pubblica non ha scontato alcun effetto in termini di maggior spesa per cui l'accoglimento della richiesta regionale necessita di un intervento legislativo volto ad individuare la corrispondente compensazione finanziaria in termini di fabbisogno e di indebitamento netto.

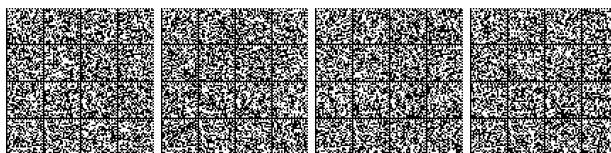
Pertanto, in assenza di una disposizione legislativa che preveda misure compensative a favore della Regione Sardegna, si rappresenta che, in sede tecnica, non sussistono margini per un ampliamento del livello dei pagamenti».

La Ragioneria Generale dello Stato ha pertanto invitato la Regione Sardegna, «al fine di addivenire al perfezionamento dell'accordo per il patto di stabilità interno 2011», a «voler rivedere la propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa indicante i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa, sulla base delle osservazioni sopra esposte». Così facendo, lo Stato ha gravemente leso le attribuzioni costituzionali della ricorrente Regione autonoma della Sardegna, sicché la Nota impugnata merita l'annullamento per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Violazione del principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni, di cui agli artt. 5 e 117 sgg. Cost., anche in combinato disposto con gli artt. 3, 7, 8 e 54 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna» e in riferimento all'art. 1, comma 132, della legge 23 dicembre 2010, n. 220. Violazione dell'autonomia finanziaria della Regione autonoma della Sardegna in riferimento ai medesimi parametri. Come riportato in narrativa, l'art. 1, comma 132, della legge 23 dicembre 2010, n. 220, stabilisce che «Per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131. A tale fine, entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2011, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2011. In caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario». Tale disposizione, dando doverosa applicazione al principio costituzionale della leale collaborazione (desumibile, fra l'altro, dagli artt. 5 e 117 sgg. Cost.) e a quello dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali (sancito, per la Regione Sardegna, dall'art. 7 dello Statuto e dall'art. 119 Cost.), fissa il fondamentale criterio dell'accordo nella determinazione della misura del concorso rispettivo dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale alla manovra economico-finanziaria, con particolare riferimento alla misura delle spese e dei pagamenti. Che si tratti della doverosa attuazione di fondamentali e inderogabili principi costituzionali è stato chiarito dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, sia pure in riferimento ad altra (ma analoga) previsione legislativa statale.

Si legge, infatti, nella sent. n. 82 del 2007, che «non è contestabile “il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti”, e che, “in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale”, possono anche imporsi limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi (sentenza n. 36 del 2004). Tali vincoli, come questa Corte da tempo ha avuto modo di chiarire, devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica (sentenza n. 416 del 1995 e successivamente, anche se non con specifico riferimento alle Regioni a statuto speciale, le sentenze n. 417 del 2005 e nn. 353, 345 e 36 del 2004). Un tale obbligo, però, deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, come questa Corte ha avuto occasione di affermare, la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria



e del contemperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto “patto di stabilità” (sentenza n. 353 del 2004).

Nella predetta decisione questa Corte ha affermato che il metodo dell'accordo, introdotto per la prima volta dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), seguito dall'art. 28, comma 15, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), e riprodotto in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate, dalla legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2000), fino alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi». Dalla sentenza citata si desume che, tuttavia, in materia di controlli di spesa delle Regioni ad autonomia speciale, il metodo dell'accordo deve risultare compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni speciali devono farsi carico».

Ora se questo è - come è - vero, non è chi non veda come l'atto impugnato, rigettando la proposta della Regione Sardegna e «invitando» quest'ultima a ritirarla e a formularne un'altra, risulti violativo dei coordinati principi della leale collaborazione e dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali. Valga il vero.

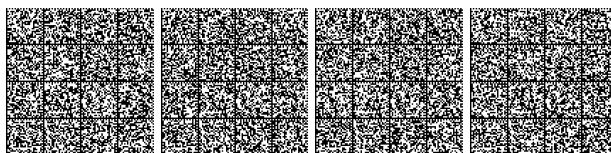
Si deve premettere che l'«invito» formulato dalla Nota impugnata è, in realtà, una vera e propria imposizione, non superabile dalla Regione Sardegna. Trattandosi di una procedura (che dovrebbe essere) collaborativa, infatti, il dialogante che nega in radice la possibilità di accogliere la proposta dell'altro e «invita» a formularne una diversa non fa altro che sottrarsi al confronto, assumendo la propria posizione come la sola plausibile e non decampando dalla medesima. Evidente, pertanto, l'autonoma lesività dell'atto impugnato e l'interesse della ricorrente a gravarlo con il presente ricorso.

Nel merito, si deve ricordare, anzitutto, che la sent. n. 169 del 2007, sebbene in riferimento alla legge n. 266 del 2005, ha chiarito la portata generale del principio dell'accordo nella determinazione delle misure di contenimento della spesa, laddove ha affermato che «“le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario» [che anche ai sensi dell'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010 trovano applicazione in caso di mancato accordo fra Stato e Regioni speciali] si applicano solo nel caso di mancato raggiungimento dei suddetti accordi», con la conseguenza che «l'obiettivo di contenimento delle spese [in quel caso: per il personale] deve essere realizzato dagli enti ad autonomia speciale in via prioritaria mediante lo strumento degli accordi da esso stesso previsto». Ne consegue che nello specifico procedimento previsto dall'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010 il dovere di leale collaborazione e di rispetto dell'autonomia finanziaria delle Regioni (in particolare: speciali) deve essere osservato con assoluto scrupolo. Tanto non è accaduto nella specie, perché lo Stato, con la Nota qui impugnata, si è sottratto aprioristicamente (lo si vedrà meglio appresso) al dialogo con la Regione, imponendo la propria posizione e impedendo alla Regione Sardegna di far valere le sue ragioni.

Va poi osservato che il processo - negoziato! - di determinazione dei contenuti del patto di stabilità interno comporta l'adozione sia di atti amministrativi che di atti legislativi, sicché il richiamo della Ragioneria Generale - descritto in narrativa - all'inesistenza di preve leggi soddisfattive degli interessi della Regione non ha il minimo significato, essendo l'attività legislativa statale una delle componenti del complesso procedimento di determinazione del patto. Che sia così lo dimostra - a tacer d'altro - il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», conv. in legge 15 luglio 2011, n. 111, che (peraltro illegittimamente, non avendo esso pure tenuto conto di quanto previsto dall'art. 8 dello Statuto della Regione Sardegna, sul quale appresso si tornerà), all'art. 20, ha definito le procedure di determinazione del nuovo patto di stabilità interno e il concorso delle Regioni al patto, in termini di fabbisogno e di indebitamento netto. Come si vede, la natura (amministrativa o legislativa) degli atti determinativi del contenuto del patto non ha alcun rilievo, poiché il principio dell'accordo (attuativo - si ripete - di quelli di leale collaborazione e di autonomia finanziaria delle Regioni speciali) deve essere comunque rispettato. La pregiudiziale, aprioristica, sottrazione dello Stato al confronto, strumentalmente motivata con l'esigenza di un intervento legislativo, è di tale principio palesemente violativa.

Si deve considerare, poi, che, al di là di quanto ora osservato in generale sul procedimento di definizione dei contenuti del patto di stabilità, nel caso specifico della definizione dei livelli delle spese e dei pagamenti delle Regioni speciali lo stesso presupposto da cui ha preso le mosse la Ragioneria Generale è errato. Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, esso pure violato dalla Nota impugnata, l'intermediazione legislativa al fine della determinazione del tetto di spesa delle Regioni ad autonomia speciale non è necessaria, poiché, come risulta dalla stessa lettera della norma di legge, ciò che è necessario e sufficiente è il semplice accordo tra la Regione e il Ministro dell'economia. Proprio quell'accordo, dunque, al quale la Nota impugnata si è illegittimamente sottratta.

Nel caso che specificamente ne occupa, inoltre, si deve aggiungere quanto segue.



L'art. 8 dello Statuto della Regione Sardegna, come novellato (ai sensi dell'art. 54 dello Statuto) dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, stabilisce che le entrate della Regione sono costituite «a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione; b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione; c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione; d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione; e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT; g) dai canoni per le concessioni idroelettriche; h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato; i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio; l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria; m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici». Come meglio si vedrà appresso, questo nuovo regime finanziario delle entrate regionali, ben più favorevole di quello precedente (introdotto dall'art. 1 della legge 13 aprile 1983, n. 122), ha determinato un doveroso aumento delle entrate regionali. Tali entrate, peraltro, non sono state ancora formalmente quantificate né conferite alla Regione. Ciò non toglie, però, che esse siano statutariamente previste e che, nel procedimento di leale costruzione dell'accordo previsto dall'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, di tali entrate si sarebbe dovuto tenere conto. Non avendolo fatto, oltre ad incorrere negli ulteriori vizi dettagliati nei successivi motivi di ricorso, lo Stato ha determinato una violazione specificamente qualificata degli invocati principi di leale collaborazione e di autonomia finanziaria delle Regioni speciali, avendo del tutto trascurato l'art. 8 dello Statuto, con incidenza anche sull'assolvimento dei compiti spettanti alla Regione Sardegna (ivi compresi quelli di sua esclusiva competenza ai sensi dell'art. 3 dello stesso Statuto), assolvimento al quale l'incremento delle entrate disposto dalla novella statutaria era - lo si vedrà - funzionale. Violato, altresì, è anche l'art. 54 dello Statuto. Esso, infatti, non consente deroghe (men che meno in sede non legislativa) all'art. 8 dello Statuto medesimo (e comunque alle norme di cui al Titolo III) neppure al legislatore statale, che può soltanto modificarlo, ma sempre e solo sentita la Regione. Con il che lo Statuto rafforza ulteriormente e specificamente il principio dell'accordo, ora violato dallo Stato in ragione della Nota qui impugnata.

2. — Ulteriore violazione dei principi di leale collaborazione e di autonomia finanziaria della Regione Sardegna. Violazione dell'art. 8 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna», come da ultimo modificato (ai sensi dell'art. 54 dello Statuto medesimo) dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, anche in riferimento agli artt. 3 e 7 del medesimo Statuto e al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e agli artt. 81, comma 4, 114, 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione. Si è già riportato, al precedente motivo di ricorso, il contenuto dell'art. 8 dello Statuto della Regione Sardegna. Ora, occorre rilevare che detta previsione statutaria risulta violata dalla Nota impugnata anche in riferimento agli artt. 3 e 7 del medesimo Statuto, nonché agli artt. 3 (per il profilo dell'irragionevolezza), 81, comma 4, 114, 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.

La Nota in questione, come si è visto, ha respinto la proposta di patto di stabilità formulata dalla Regione Sardegna, «invitandola» a mantenere le spese regionali rilevanti ai fini del patto di stabilità al livello precedente la modifica dell'art. 8 dello Statuto. Ciò significa che alla Regione si è imposto di proporre un'ipotesi di accordo che mantenesse fermo il livello delle entrate relativo all'esercizio di bilancio 2005 (a tale livello, infatti, è tuttora parametrato il tetto di spesa stabilito dal patto di stabilità, come ricorda la medesima Nota impugnata). In questo modo è stata gravemente lesa la sfera dell'autonomia costituzionalmente attribuita alla Regione Sardegna.

2.1. — Al fine di meglio inquadrare il presente motivo di ricorso è opportuno ripercorrere brevemente le vicende che hanno interessato la riforma del sistema di finanziamento della Regione Sardegna.

L'art. 8 dello Statuto, nella sua formulazione originaria, disponeva che le entrate della Regione fossero costituite: «dai nove decimi del gettito delle imposte erariali sui terreni e sui fabbricati situati nel territorio della Regione e dell'imposta sui redditi agrari dei terreni situati nello stesso territorio; dai nove decimi dell'imposta di ricchezza mobile riscossa nel territorio della Regione; dai nove decimi del gettito delle tasse di bollo, sulla manomorta, in surrogazione del registro e del bollo, sulle concessioni governative, dell'imposta ipotecaria, dell'imposta di fabbricazione del gas e dell'energia elettrica, percepite nel territorio della Regione; dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella Regione; da una quota dell'imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato, riscossa nella Regione, da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'accordo fra lo Stato e la Regione, in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali della Regione; dai canoni per le concessioni idroelettriche; dai contributi di miglioria ed a spese per opere determinate, da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri, che la Regione ha facoltà di istituire con legge, in armonia coi



principi del sistema tributario dello Stato; da redditi patrimoniali; da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazioni fondiarie».

Come ha ricordato codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sent. n. 80 del 1987, «dopo l'attuazione della riforma tributaria del 1972 (che sopprime gran parte delle imposte indicate dall'art. 8 dello Statuto sardo), l'art. 12 della legge 9 ottobre 1971, n. 825 (in previsione del rinnovamento normativo della materia tributaria non statale) conferì al Governo apposita delega, diretta ad emanare, nel rispetto dei principi e delle procedure stabiliti dagli Statuti speciali d'intesa con le regioni ad autonomia differenziata - norme ordinarie per assicurare a ciascuna regione entrate complessivamente non inferiori al gettito o alla compartecipazione al gettito dei tributi soppressi, con incrementi cronologicamente graduati».

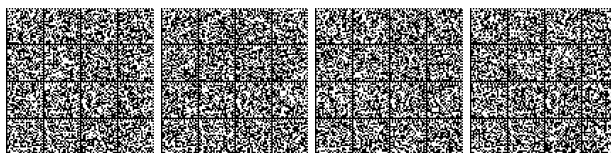
Tale ordinamento transitorio si è mantenuto, per la Regione Sardegna, fino all'approvazione della legge n. 122 del 1983, il cui art. 1 riformulò proprio l'art. 8 dello Statuto al fine di adeguare le entrate regionali al nuovo sistema tributario. In virtù della citata novella, le risorse della Sardegna risultarono costituite «a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione; b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione; c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione; d) dai sette decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui all'art. 23 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, operate da imprese industriali e commerciali che hanno la sede centrale nella regione [...]; e) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione; f) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; g) da una quota dell'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio della regione [...] da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'intesa fra lo Stato e la regione, in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali della regione; h) dai canoni per le concessioni idroelettriche; i) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato; l) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio; m) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria».

Orbene, se tale riforma era funzionale all'adeguamento dello Statuto al mutato quadro generale della fiscalità, essa, nondimeno, ben presto si rivelava non risolutiva, in quanto insufficiente per rapporto all'evoluzione complessiva della realtà economico-finanziaria del Paese. Di questo è testimonianza il carteggio intervenuto proprio tra il Ragioniere Generale dello Stato e la medesima Regione tra l'agosto e il settembre del 2005, relativamente alla misura delle entrate di maggiore rilevanza per le finanze regionali: la compartecipazione all'imposta sul reddito e la compartecipazione all'I.V.A.

Con nota del 3 agosto 2005, prot. n. 0102482, il Ragioniere Generale rappresentava di aver presentato una proposta di quantificazione delle quote di compartecipazione I.V.A. «nell'attesa che si proceda alla revisione dell'ordinamento finanziario che consenta di trasformare la compartecipazione IVA da quota variabile a quota fissa», e che tale proposta era stata predisposta «abbandonando [...] il criterio incrementale del tasso di inflazione che, comportando nel tempo la progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale, ha di fatto svilito lo strumento di garanzia previsto dallo Statuto, che mirava a consentire il tempestivo adeguamento delle entrate regionali alle mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione». Con nota del 2 settembre 2005, prot. n. 0112371, ancora il Ragioniere Generale rappresentava che «il gettito IRPEF regionale [...] registra una crescita, nell'arco temporale considerato [1991-2003], pari all'1,9%, avallando, pertanto, la tesi della Regione circa l'anomalo trend dell'IRPEF regionale rispetto a quello nazionale».

È proprio in considerazione della palese insufficienza (riconosciuta dallo Stato!) del quadro finanziario delle entrate regionali che si è addivenuti alla seconda modifica dell'art. 8 dello Statuto, intervenuta, come si è già detto più volte, nel 2006, con la quale - fra l'altro - si è aggiunto il canale di finanziamento relativo ai «sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici» e - per l'appunto in coerenza con i rilievi sopra riportati - si è introdotta la quota fissa di compartecipazione all'I.V.A. maturata nella Regione Sardegna (v., rispettivamente, lett. m) e j) dell'art. 8, comma 1, nella formulazione vigente).

Non basta. La stessa Nota oggi impugnata ha riconosciuto l'incoerenza del quadro attuale delle entrate e delle spese regionali con la previsione statutaria, laddove ha dato atto «dell'aumento del livello delle entrate, conseguente alla modifica statutaria» e ha considerato le «aspettative che la piena entrata a regime del nuovo ordinamento finanziario può aver indotto sulle maggiori potenzialità di spesa regionale». La stessa Nota impugnata, insomma, ha (doverosamente) preso atto del nuovo quadro statutario, né certo - provenendo dalla medesima Amministrazione che aveva formulato i rilievi sopra riportati - poteva dimenticare le ragioni della novella.



2.2. — Tale essendo il quadro entro il quale si è svolta la vicenda che ne occupa, è evidente che la Nota impugnata è viziata anche per ulteriori, tra loro connessi, profili.

Sottraendosi al leale confronto con la Regione (imposto - come si è visto - anche dalle esigenze di garanzia della sua autonomia finanziaria), invero, lo Stato ha anche violato, anzitutto, direttamente l'art. 8 dello Statuto regionale. Questo, infatti, ha determinato un aumento delle entrate regionali del quale lo Stato doveva tenere conto nel corso del procedimento di cui all'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010. La proposta della Regione, infatti, non intendeva far altro che ottenere l'applicazione della ricordata previsione statutaria, oltretutto a diversi anni di distanza dalla sua entrata in vigore e in un momento in cui l'ulteriore differimento dell'applicazione dello Statuto non era più sopportabile, tenuto conto del fatto che il meccanismo stesso del patto di stabilità determina, anno dopo anno, un aggravamento del sacrificio in capo alle autonomie. Non solo. La proposta regionale dava esplicitamente conto del fatto che detta applicazione sarebbe stata solo parziale, perché la stessa Regione si era fatta carico delle esigenze di contenimento della spesa pubblica (in piena osservanza - dunque - dei principi di codesta ecc.ma Corte costituzionale nella già cit. sent. n. 82 del 2007). Tali esigenze, tuttavia, non possono certo reclamare l'integrale sacrificio di prerogative tutelate da specifiche disposizioni statutarie, che, sebbene sottoposte a quello che è stato definito un processo di «decostituzionalizzazione» (sent. n. 70 del 1987), costituiscono pur sempre parametri che il legislatore e - a maggior ragione - l'amministrazione statale debbono rispettare (perché il procedimento di modificazione della norma statutaria è comunque «assistito da una garanzia del tutto peculiare a favore della Regione sarda», sicché la legge statale non può derogare la norma in questione, ma può solo modificarla con lo speciale procedimento di cui all'art. 54 dello Statuto: così ancora la cit. sent. n. 70 del 1987, cui *adde* le pur meno dirette affermazioni della sent. n. 215 del 1996).

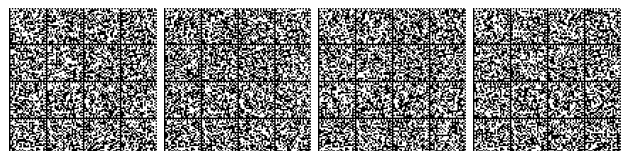
È bene ribadire: l'aumento delle entrate conseguente alla riforma del 2006 non è stato il cervelotico soddisfacimento di un capriccioso desiderio della Regione di avere a disposizione risorse maggiori, ma è stato la logica conseguenza della necessità di adeguare il quadro statutario alla mutata realtà economico-finanziaria di riferimento. Ciò rende ancor più evidentemente illegittimo l'aprioristico rifiuto di un confronto, sul punto, da parte dell'Amministrazione statale, che, così facendo, ha gravemente invaso e compromesso la sfera dell'autonomia regionale.

2.3. — Non solo. Come si è visto, la stessa Nota impugnata ha riconosciuto incoerente con il novellato art. 8 dello Statuto il mantenimento del precedente livello delle entrate e delle spese regionali, con la conseguenza che essa risulta censurabile anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per l'intima contraddittorietà che l'affligge. Contraddittorietà che anche in questo caso ridonda in lesione della sfera di autonomia regionale, in ragione del pregiudizio che la Regione Sardegna subisce a causa della mancata considerazione delle novellate previsioni statutarie entro il confronto dialettico imposto dalla legge n. 220 del 2010.

2.4. — La natura logicamente necessitata della novella statutaria del 2006 ha rilevanti conseguenze ai fini della presente controversia. L'incremento delle entrate allora disposto, invero, aveva la funzione di rimediare ad una clamorosa insufficienza del quadro finanziario previgente, inadeguato al soddisfacimento delle esigenze regionali sul versante della spesa. Nel corso degli anni, infatti, come è naturale, l'onere economico derivante dalle funzioni conferite alla Regione, a partire da quelle conferite in via esclusiva dall'art. 3 dello Statuto, si è fatto più consistente, anche a causa dell'esigenza di garantire standard sempre più elevati di qualità dei servizi pubblici e del generale aumento dei costi, come la già ricordata Nota del 3 agosto 2005 della Ragioneria Generale dello Stato ha constatato, prendendo atto delle «mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione» (si badi: normali, sicché non è qui questione del rapporto tra funzioni «nuove» e loro copertura con risorse altrettanto «nuove»!). Quando la legge n. 296 del 2006 ha modificato il quadro finanziario aumentando le entrate disponibili per la Regione Sardegna, pertanto, non ha fatto altro che adeguare tale quadro delle entrate alle necessità delle spese. E quando, ora, la Regione ha proposto un (parziale e limitato!) adeguamento dei livelli di spesa non ha fatto altro che reclamare la semplice applicazione del nuovo quadro statutario, senza mettere in discussione (ma, anzi, facendo valere) il principio generale della corrispondenza fra le spese e le entrate.

In verità, la corrispondenza tra le risorse e le spese di tutti i soggetti pubblici che contribuiscono a comporre il bilancio consolidato dello Stato è fissata in primo luogo dall'art. 81, comma 4, della Costituzione, laddove si dispone che ogni legge che importi nuovi o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Dalla specifica disposizione destinata a regolare le attribuzioni delle Camere nell'approvazione del bilancio la giurisprudenza costituzionale ha tratto un principio generalissimo, la cui forza espansiva informa di sé, come si è accennato, l'intero comparto della pubblica amministrazione sia centrale che periferica. Proprio relativamente alle Regioni a statuto speciale, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha avuto modo di affermare, nella sent. n. 213 del 2008, che «l'art. 81, quarto comma, della Costituzione prevede l'obbligo di copertura finanziaria delle spese. Il principio, che è vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (da ultimo, sentenza n. 359 del 2007), è stato specificato da questa Corte in varie pronunce, nelle quali si è chiarito, tra l'altro che: la copertura deve essere credibile, sufficientemente



sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenza n. 1 del 1966)».

Il principio di corrispondenza tra spese e risorse del bilancio regionale vive in una serie di corollari, esplicitati in numerose fonti legislative sia statali sia regionali (nel caso di specie, della Sardegna).

Tra di essi v'è la regola per cui, nell'esercizio delle proprie funzioni in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, lo Stato non può determinare livelli di spesa regionale che siano incoerenti con l'ammontare delle entrate. A questo proposito, può essere citata la disposizione dell'art. 8 della legge n. 42 del 2009, c.d. legge delega in materia di federalismo fiscale, in cui tra i principi e criteri direttivi fissati per l'emanazione dei decreti delegati è menzionata la definizione delle modalità per cui le spese devono essere coperte con canali di finanziamento ad esse specificamente destinati e per esse opportunamente calibrati (art. 8, comma 1, lett. *d*), *e*) e *f*), della legge n. 42 del 2009). Per quanto specificamente riguarda la Regione Sardegna, sia sufficiente qui richiamare le disposizioni di cui agli artt. 6, comma 2, e 8 della legge reg. n. 11 del 2006, le quali, rispettivamente, prevedono che «Il bilancio pluriennale [della Regione Sardegna] indica le risorse finanziarie che la Regione prevede di acquisire e di impiegare in attuazione della vigente legislazione regionale e statale, della normativa comunitaria e sulla base della legge finanziaria regionale [...]» e che «Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e/o altre forme di indebitamento».

La regola della concordanza specifica fra entrate e uscite deve integrarsi con quelle disposizioni - specie di rango statutario - le quali riservano all'ente autonomo uno specifico canale di finanziamento della spesa oppure una quota di partecipazione algebricamente determinata (lo si ribadisce, da norme di rango statutario) di una entrata tributaria. Tale è il caso che riguarda la Regione Sardegna, le cui entrate, in base all'art. 8 dello Statuto, novellato dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, sono costituite - come già si è detto - dalle quote di compartecipazione ai tributi statali, dai tributi propri, dalla valorizzazione del suo patrimonio e del suo demanio, dai finanziamenti speciali dello Stato per particolari opere pubbliche.

Ebbene: con il rigetto alla proposta formulata dalla Regione Sardegna quanto all'obiettivo programmatico per i pagamenti per l'anno 2011, la Ragioneria generale, sostanzialmente, impedisce alla Regione Sardegna (ben al di là delle esigenze connesse al patto di stabilità, delle quali ulteriormente si dirà al successivo motivo di ricorso) l'utilizzo delle risorse che lo Statuto regionale garantisce all'ente autonomo, determinando una ingiustificata, irragionevole e illegittima violazione dell'autonomia finanziaria e legislativa garantita alla Regione, oltre che dall'art. 7 St., dagli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui, rispettivamente, attribuiscono alle Regioni competenza legislativa concorrente nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e riconoscono alle Regioni risorse autonome e la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio.

Per quanto concerne l'art. 117, comma 3, della Costituzione, esso risulta violato per due distinti profili.

In primo luogo, il fatto che la Regione Sardegna non possa addivenire all'accordo di cui all'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010 determinerà la sottoposizione dell'Ente alla più rigida disciplina dettata per le Regioni a Statuto ordinario. Già questa semplice circostanza si trasforma in una ingiustificata compressione della competenza legislativa nelle materie sopra citate.

In secondo luogo, risulta ovvio che la mancata considerazione delle entrate previste dall'art. 8 dello Statuto impedisce alla Regione di legiferare tenendone - invece - conto.

Per quanto concerne gli artt. 3 e 7 dello Statuto e 118 e 119 della Costituzione, va ribadito che la Nota impugnata rigetta una proposta di accordo formulata dalla Regione Sardegna in maniera tale da tenere conto dell'entrata a regime del nuovo sistema finanziario, peraltro in termini assolutamente compatibili con le esigenze del patto di stabilità (l'adeguamento delle spese, infatti, occorre ripetere, era proposto in misura parziale). Poiché, però, come si è detto, il nuovo regime finanziario era ed è funzionale all'assolvimento delle funzioni (non nuove *ma*) già in essere della Regione, la Nota in questione viola le ricordate disposizioni statutarie e costituzionali, che, affidando alla Regione specifiche competenze, anche in via esclusiva (art. 3 St.), garantiscono l'esercizio di tali funzioni (artt. 114, comma 2, e 118, commi 1 e 2, Cost.), assicurando (v. già quanto affermato dalla sent. n. 370 del 2003) l'adeguatezza della copertura delle spese necessarie (art. 119, comma 4, Cost.), nel rispetto dell'autonomia finanziaria della Regione (artt. 7 St. e 119, comma 1, Cost.).

3. — Violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna, anche in combinato disposto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. Come si è visto, dall'art. 8 dello Statuto della Regione autonoma della Sardegna, come da ultimo modificato (ai sensi dell'art. 54 dello Statuto medesimo) dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, risulta il principio della necessaria corrispondenza tra le entrate e le spese della Regione. Tale



principio, naturalmente, implica non solo (letto dal versante delle entrate) la necessità di copertura finanziaria delle funzioni conferite, ma anche (dal versante della spesa) la piena autonomia nella disposizione, da parte della Regione, delle risorse statutariamente spettantile.

La necessità di tale conclusione è confermata, peraltro, dalla lettura combinata del disposto dell'art. 8 con il disposto del precedente art. 7 (giusta il quale «la Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti»).

È evidente, invero, che (in ossequio al generale principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost.) la garanzia per la Regione di una finanza «propria», da «coordinare» con quella dello Stato (e non derivata dalle rispettive determinazioni), non avrebbe senso, se non fosse al contempo garantita alla Regione una capacità di spesa corrispondente all'ammontare delle risorse in entrata.

Il principio del finanziamento integrale delle funzioni (definito non a caso «principio-cardine del nuovo sistema finanziario» in dottrina) comporta infatti, da un lato, che le risorse garantite alle Regioni debbano essere tali da «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (come stabilito all'art. 119, somma 3, Cost.); dall'altro, e necessariamente, che l'esercizio delle funzioni attribuite alle Regioni non possa essere condizionato da vincoli eterodeterminati alla capacità di spesa.

Se non è garantita la piena ed effettiva autonomia di spesa, per concludere sul punto, resta priva di significato l'astratta attribuzione delle corrispondenti risorse.

La necessità di una tale conclusione alla luce del principio di ragionevolezza, del resto, è stata riconosciuta da codesta ecc.ma Corte costituzionale, ad esempio, già nella sent. n. 245 del 1984, nella quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della Legge finanziaria per il 1984 che imponevano alle Regioni oneri di vario genere senza corrispondente attribuzione di risorse.

Le Regioni ricorrenti lamentavano in particolare, in quell'occasione, che l'art. 7, comma 13, della Legge finanziaria, «comporterebbe oneri a carico dei loro bilanci, senza assegnare alle Regioni le somme occorrenti per farvi fronte». Codesta ecc.ma Corte costituzionale ha ritenuto necessario «rileggere la motivazione» svolta dalla sentenza n. 307 del 1983, ricordando che «già in quell'occasione, la Corte ha ritenuto che l'imporre alle Regioni obblighi del genere contrasti anzitutto con ciò che la Costituzione prescrive nel secondo comma dell'art. 119, ossia che le Regioni dispongano di «tributi propri» (oltre che di «quote di tributi erariali»), per fronteggiare autonomamente «le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali» e che le Regioni posseggono «autonomia finanziaria considerata sul versante delle uscite».

Si badi. La ricorrente non afferma che le risorse e le spese di cui all'art. 8 dello Statuto si sottraggano alla considerazione delle esigenze connesse al patto di stabilità. Insiste, però, su ciò che l'accordo connesso al patto deve necessariamente tenere conto anche di quelle risorse e di quelle spese, la cui eventuale limitazione deve essere determinata nel contesto del procedimento dialogico e collaborativo di cui all'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010. La Nota impugnata, invece, ha impedito in radice che ciò accadesse, sottraendo lo Stato al dialogo e cancellando del tutto dall'orizzonte dell'accordo le prerogative regionali di cui al citato art. 8 dello Statuto.

Peraltro, a riprova del fatto che la Regione aveva già tenuto conto, nell'interlocuzione con lo Stato, delle esigenze di equilibrio economico-finanziario generale, sta il fatto che la proposta di accordo predisposta dalla Regione Sardegna e inoltrata con la cit. Nota prot. n. 0002489 del 30 marzo 2011 considerava l'obiettivo programmatico fissato nella tabella n. 1 allegata alla l. n. 220 del 2010 e riferita all'art. 1, comma 131, della medesima legge. Nella citata tabella 1 allegata alla legge sono rendicontati gli importi richiesti alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome. Per l'anno 2011 il contributo tendenziale imposto dallo Stato alla Regione Sardegna ammonta a € 76.689.835,00. In ragione di questa previsione normativa, la «tabella impegni» e la «tabella pagamenti» allegata alla citata proposta di patto formulata dalla Regione recano l'indicazione dell'obiettivo programmatico per il 2011 come risultante dall'obiettivo del 2010 ridotto dello 0,9% e diminuito ancora della menzionata somma di cui alla tabella 1. Inoltre, come già detto, il livello dei pagamenti proposto è stato innalzato di un ammontare determinato in via prudenziale, e cioè solo «a parziale adeguamento dello strutturale innalzamento del livello delle entrate» che si è venuto a determinare in ragione del novellato art. 8 dello Statuto regionale (così esplica la cit. Nota della Regione Sardegna).

Nonostante la proposta della Regione Sardegna tenesse conto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dalla legge n. 220 del 2010 e contemplasse un rilevante contenimento degli impegni, la Nota del Ragioniere Generale dello Stato ha comunque negato l'assenso alla conclusione dell'accordo previsto dall'art. 1, comma 132, della medesima legge n. 220 del 2010. Invece, come si è visto nei precedenti motivi di ricorso, il bilanciamento tra l'autonomia di spesa della Regione e le esigenze di partecipazione al risanamento della finanza nazionale avrebbe dovuto essere definito nel dialogo tra la Regione e lo Stato attraverso gli strumenti della leale collaborazione, mentre, negando in radice la



possibilità di un accordo a condizioni diverse da quelle rappresentate, lo Stato ha imposto la propria volontà, con ciò negando ogni possibile spazio all'autonomia della Regione nella determinazione delle sue politiche di spesa.

P.Q.M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia:

dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alla Ragioneria Generale dello Stato, adottare, in violazione del principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni, dell'autonomia finanziaria della Regione autonoma della Sardegna, degli artt. 3, 7, 8 e 54 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna», nonché degli artt. 3, 5, 81, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 1, comma 132, della legge 23 dicembre 2010, n. 220, la Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni, Ufficio VIII, 7 giugno 2011, prot. n. 0050971, avente ad oggetto «Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la Regione Sardegna», a firma del Ragioniere Generale dello Stato, con la quale, «al fine di addivenire al perfezionamento dell'accordo per il patto di stabilità interno 2011», la Regione autonoma della Sardegna è stata invitata «a voler rivedere la propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa indicante i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa, sulla base delle osservazioni sopra esposte»;

conseguentemente e per l'effetto, annullare la menzionata Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni, Ufficio VIII, 7 giugno 2011, prot. n. 0050971.

Roma - Cagliari, addì 5 agosto 2011

Avv. LEDDA - Avv. Prof. LUCIANI

11C0568

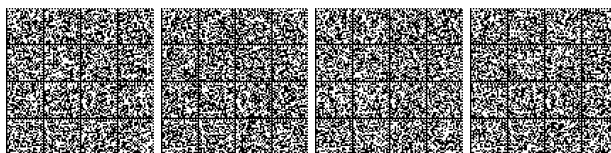
N. 9

*Ricorso per conflitto tra enti del 22 agosto 2011
(della Provincia autonoma di Bolzano)*

Professioni - Maestro di sci - Decreto del Capo dell'Ufficio per lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri del 1° gennaio 2011, con il quale si dispone il riconoscimento del titolo di Maestro in discipline alpine conseguito dal Signor Marco Oddera, nato e residente a Genova, nell'anno 2009 in Montenegro, ai fini dell'esercizio in Italia della professione di Maestro di sci in discipline alpine - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della sfera di competenza provinciale in materia di maestri e scuole di sci, disciplinata dalla legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5 e successive modificazioni.

- Decreto del Capo dell'Ufficio per lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri del 1° giugno 2011.
- Costituzione, art. 6; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 20, e 16; decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 278; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266; legge della Provincia di Bolzano 19 febbraio 2001, n. 5.

Ricorso per conflitto tra enti della Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore* della Provincia, dott. Luis Durnwalder, rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale alle liti dd. 9 agosto 2011, rep. n. 23161 (all. 1), rilasciata dal Vice Presidente Sostituto della Provincia, dott. Hans Berger, e rogata dal Vice Segretario Generale della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano, dott. Eros Magnago, nonché in virtù di deliberazione della Giunta Provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 1176/2011 (all. 2), dagli avv.ti proff. Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz, e con questi elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, via di Ripetta n. 142;



Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito e per l'effetto del decreto del Capo dell'ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dd. 1.06.2011 (all. 3), allegato alla domanda d'ammissione al colloquio ex art. 8 comma 2 della legge provinciale n. 5/2001 del sig. Marco Oddera dd. 10.06.2011, depositata presso l'Ufficio turismo e alpinismo della Provincia Autonoma di Bolzano in data 16 giugno 2011 sub prot. n. 350361 (all. 4), e successivamente pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 151 del 1° luglio 2011.

Con domanda dd. 10.06.2011, depositata presso l'Ufficio turismo e alpinismo della Provincia Autonoma di Bolzano in data 16.06.2011 sub prot. n. 350361, il sig. Marco Oddera, nato e residente a Genova, che aveva conseguito il titolo di maestro di sci in discipline alpine nell'anno 2009 in Montenegro, chiedeva alla Provincia Autonoma di Bolzano l'ammissione al colloquio ex art. 8, comma 2 della legge provinciale n. 5/2001 («Ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci») ai fini di ottenere l'iscrizione al collegio provinciale dei maestri di sci e, quindi, l'abilitazione all'esercizio della professione in Alto Adige.

A tale domanda il sig. Marco Oddera allegava, quale documento n. 1, una lettera del Collegio professionale dei maestri di sci della Provincia Autonoma di Bolzano dd. 10.06.2011, che certificava al sig. Oddera di aver sostenuto, ai fini di un esercizio temporaneo della professione di maestro di sci in Alto Adige per un periodo limitato di sessanta giorni annui ed all'interno di una scuola di sci autorizzata, con esito positivo alcune prove teoriche e pratiche, nonché, quale documento n. 2, il decreto del Capo dell'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dd. 1.06.2011, qui impugnato, con il quale quest'ultimo aveva, sulla base della sopra menzionata certificazione, nonché sulla base di un parere favorevole espresso dalla Conferenza dei servizi in merito al contenuto ed alla durata della formazione conseguita, riconosciuto il titolo di maestro di sci in discipline alpine conseguito dal sig. Marco Oddera nell'anno 2009 in Montenegro ai fini dell'esercizio della professione di maestro di sci in discipline alpine in Italia, autorizzando lo stesso ad esercitare la professione di maestro di sci in discipline alpine previa iscrizione al collegio regionale dei maestri di sci della Regione nella quale svolgerà la professione.

La Provincia Autonoma di Bolzano considera tale decreto del Capo dell'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri in palese contrasto con le proprie competenze legislative ed amministrative, in quanto ritiene che spetti ad essa il potere di riconoscimento del titolo di maestro di sci in discipline alpine conseguito all'estero, compresa la valutazione sul contenuto e sulla durata della formazione conseguita nonché sulle eventuali prove compensative, per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione dell'art. 8, comma 1, n. 20) e dell'art. 16 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e delle relative norme di attuazione, in particolare del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278 e del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; dell'art. 6 della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nonché dell'art. 8 della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5 e successive modifiche.

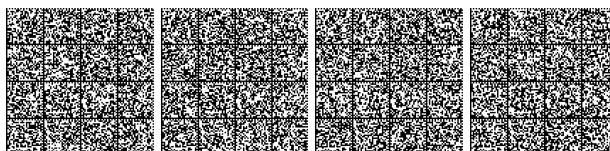
1. — Con il decreto dd. 1.06.2011 al nostro esame, il Capo dell'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha riconosciuto al sig. Marco Oddera, nato e residente a Genova, che aveva conseguito nell'anno 2009 il titolo di maestro di sci in discipline alpine in Montenegro, il titolo di maestro di sci in discipline alpine ai fini dell'esercizio della relativa professione in Italia, autorizzando lo stesso ad esercitare la professione di maestro di sci in discipline alpine previa iscrizione al collegio regionale dei maestri di sci della Regione nella quale svolgerà la professione.

Si aggiunga che tale riconoscimento è avvenuto sulla base di una certificazione del Collegio professionale dei maestri di sci della Provincia Autonoma di Bolzano relativa all'esercizio temporaneo della professione di maestro di sci in Alto Adige per un periodo limitato di sessanta giorni annui all'interno di una scuola di sci autorizzata, nonché sulla base di un parere favorevole espresso dalla Conferenza dei servizi in merito al contenuto ed alla durata della formazione conseguita.

La Provincia Autonoma di Bolzano ritiene tale decreto illegittimo sotto vari aspetti:

2. Preliminarmente appare utile procedere ad un inquadramento del conflitto di attribuzione al nostro esame nella relativa materia di riferimento.

3. Sul punto si segnala che in base allo Statuto speciale della Regione Trentino - Alto Adige (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) la Provincia Autonoma di Bolzano è titolare delle competenze legislative primarie in materia di «turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci» (art. 8, comma 1, n. 20 St.), oltre che delle connesse potestà amministrative (art. 16, comma 1 St.).



Si noti che la competenza per le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci costituisce una delle attribuzioni storiche della Provincia Autonoma di Bolzano, già compresa nel primo Statuto di Autonomia (art. 11, n. 20 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5) ed espressione delle tipiche tradizioni locali dell'Alto Adige (art. 6 Cost.).

Si noti, inoltre, che anche codesta ecc.ma Corte costituzionale ha riconosciuto varie volte la natura esclusiva di tale competenza in capo alle Regioni a Statuto speciale interessate, nonché alle Province Autonome di Trento e Bolzano (*cf.* Corte cost. sentenze nn. 13/1961 e 360/1991) e ciò anche dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 (art. 10 legge cost. n. 3/2001; *cf.* sentenza Corte cost. n. 428/2008).

4. — Di conseguenza le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci hanno trovato da sempre una particolare disciplina a livello provinciale.

Infatti, in base all'art. 1 della norma di attuazione d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278 le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di turismo e industria alberghiera, comprese le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige nella stessa materia sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi e nei limiti di cui all'art. 16 dello Statuto speciale e con l'osservanza delle norme contenute negli articoli seguenti.

Si aggiunga, inoltre, che secondo l'art. 3, comma 2 della stessa norma di attuazione d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278, sino a quando non sarà diversamente disposto con legge provinciale, al rilascio della licenza per l'esercizio del mestiere di guida, interprete, corriere, guida o portatore alpino e per l'abilitazione all'insegnamento dello sci continuano a provvedere i Presidenti delle Giunte Provinciali.

Si ricorda, poi, anche che in base all'art. 4 della norma di attuazione d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, concernente il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province Autonome di Trento e Bolzano, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative.

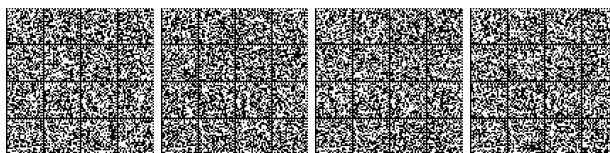
5. — In applicazione delle competenze statutarie e di attuazione statutaria di cui sopra il legislatore provinciale ha emanato con la legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5 una compiuta disciplina relativa all'ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci per la Provincia di Bolzano.

6. — Orbene, ritornando sulla questione, oggetto della presente controversia, relativa al riconoscimento dei titoli di Maestro di sci in discipline alpine conseguiti all'estero ai fini dell'esercizio della relativa professione in Italia giova ricordare che la legge 8 marzo 1991, n. 81 («legge quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina») disciplina all'art. 12, così come sostituito dall'art. 17 della legge 1 marzo 2002, n. 39, i maestri di sci stranieri e stabilisce al comma 3 che per i cittadini provenienti da Stati diversi da quelli indicati al comma 2 (e cioè dell'Unione europea o degli altri Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo) e in possesso di titoli rilasciati da tali Stati, l'autorizzazione all'esercizio della professione è subordinata all'applicazione di quanto previsto dal testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 («Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»).

Tale d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 dispone all'art. 37, comma 1, che agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, in possesso dei titoli professionali legalmente riconosciuti in Italia abilitanti all'esercizio delle professioni, è consentita, in deroga alle disposizioni che prevedono il requisito della cittadinanza italiana, entro un anno dalla data di entrata in vigore dalla legge 6 marzo 1998, n. 40, l'iscrizione agli Ordini o Collegi professionali o, nel caso di professioni sprovviste di albi, l'iscrizione in elenchi speciali da istituire presso i Ministeri competenti, secondo quanto previsto dal regolamento di attuazione. L'iscrizione ai predetti albi o elenchi è condizione necessaria per l'esercizio delle professioni anche con rapporto di lavoro subordinato.

Il successivo comma 2 dispone che le modalità, le condizioni ed i limiti temporali per l'autorizzazione all'esercizio delle professioni e per il riconoscimento dei relativi titoli abilitanti non ancora riconosciuti in Italia sono stabiliti con il regolamento di attuazione.

Il relativo regolamento d'attuazione d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, sancisce all'art. 49 «riconoscimento titoli abilitanti all'esercizio delle professioni», che i cittadini stranieri, regolarmente soggiornanti in Italia che intendono iscriversi agli ordini, collegi ed elenchi speciali istituiti presso le amministrazioni competenti, nell'ambito delle quote definite a norma dell'art. 3, comma 4, del testo unico e del presente regolamento, se in possesso di un titolo abilitante all'esercizio di una professione, conseguito in un Paese non appartenente all'Unione europea, possono richiederne il riconoscimento ai fini dell'esercizio in Italia, come lavoratori autonomi o dipendenti, delle professioni corrispondenti.



Per le procedure di riconoscimento dei titoli si applicano le disposizioni del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115, e decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 319, compatibilmente con la natura, la composizione e la durata della formazione professionale conseguita.

Ove ricorrano le condizioni previste dai sopra citati decreti legislativi, per l'applicazione delle misure compensative, il Ministro competente, cui è presentata la domanda di riconoscimento, sentite le conferenze dei servizi di cui all'art. 12 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 115 ed all'art. 14 del d.lgs. 2 maggio 1994, n. 319 può stabilire, con proprio decreto, che il riconoscimento sia subordinato ad una misura compensativa, consistente nel superamento di una prova attitudinale o di un tirocinio di adattamento. Con il medesimo decreto sono definite le modalità di svolgimento della predetta misura compensativa, nonché i contenuti della formazione e le sedi presso le quali la stessa deve essere acquisita, per la cui realizzazione ci si può avvalere delle Regioni e delle Province autonome.

Successivamente il d.lgs. 2 maggio 1994, n. 319 è stato, tuttavia, abrogato dal d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206, che ha dato attuazione alla nuova direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché alla direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania all'Unione europea.

L'art. 14 della direttiva 2005/36/CE ammette che gli Stati membri possono chiedere deroghe, prevedendo ai fini del riconoscimento della qualifica professionale lo svolgimento di prove attitudinali senza possibilità di scelta a favore del richiedente tra tirocinio di adattamento e prove attitudinali.

L'art. 22 del d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206 sancisce che nei casi di cui al comma 1 per l'accesso alle professioni di avvocato, dottore commercialista, ragioniere e perito commerciale, consulente per la proprietà industriale, consulente del lavoro, attuario e revisore contabile, nonché per l'accesso alle professioni di maestro di sci e di guida alpina, il riconoscimento è subordinato al superamento di una prova attitudinale.

Secondo l'art. 5, comma 1, lit. *m*) dello stesso d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206 sono le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano le autorità competenti a ricevere le domande e le dichiarazioni ed a prendere le decisioni ai fini del riconoscimento delle professioni per le quali sussiste competenza esclusiva ai sensi dei rispettivi Statuti (come nel caso *de qua*).

Sulla base di tale impianto normativo risulta, pertanto, evidente che spetta alla Provincia Autonoma di Bolzano procedere al riconoscimento, per il proprio territorio, del titolo professionale di maestro di sci in discipline alpine costituente abilitazione in un paese estero anche al fine di garantire la qualità e la preparazione didattica e tecnica dei relativi soggetti.

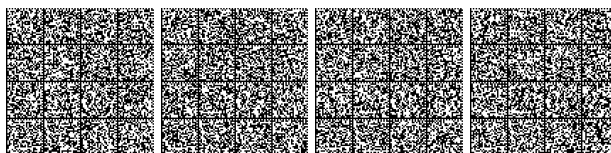
Nel caso in esame, invece, il Capo dell'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri si è arrogato tale competenza, riconoscendo al sig. Marco Oddera, nato e residente a Genova, in base ad un titolo conseguito nell'anno 2009 in Montenegro (!), nonché in base ad una certificazione del Collegio professionale dei maestri di sci della Provincia Autonoma di Bolzano per l'esercizio temporaneo (!) della professione per sessanta giorni annui all'interno di una scuola di sci autorizzata, un titolo per l'esercizio permanente dell'attività di maestro di sci in discipline alpine in Italia.

7. — La Provincia Autonoma di Bolzano ha disposto, invece, nell'art. 8 della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5 (ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di *sci*), così come modificato dall'art. 4, comma 1 della legge provinciale 17 gennaio 2011, n. 1 una peculiare disciplina per i maestri di sci non iscritti all'albo professionale che intendano esercitare tale professione stabilmente nella Provincia di Bolzano:

«1. I maestri di sci, iscritti all'albo professionale dei maestri di sci di altre regioni o della provincia di Trento o che siano in possesso di un titolo professionale rilasciato da uno stato estero, che intendano esercitare stabilmente la professione in Provincia di Bolzano, devono richiedere l'iscrizione all'albo provinciale dei maestri di sci della Provincia di Bolzano.

2. L'iscrizione dei maestri di sci di altre regioni o della provincia di Trento è disposta dal consiglio direttivo del collegio provinciale dei maestri di sci, qualora il richiedente possieda i requisiti di cui all'art. 5, comma 1, e la commissione di cui all'art. 7, comma 1, o una sottocommissione da quest'ultima a ciò delegata abbia accertato la sua conoscenza del territorio provinciale, della geografia dell'ambiente montano e delle condizioni climatiche della provincia di Bolzano, necessaria per la sicurezza dello sciare, nonché della specifica legislazione vigente in materia di maestri e scuole di sci.

3. L'iscrizione nell'albo provinciale dei maestri di sci provenienti da altri stati viene disposta dal consiglio direttivo del collegio provinciale dei maestri di sci alle condizioni di cui al comma 2 e qualora il richiedente sia titolare di un titolo professionale che abiliti nel paese di provenienza alla professione di maestro di sci come libero professionista con una formazione che possa essere equiparata a quella dei maestri di sci provinciali. L'equiparazione è disposta dall'assessore provinciale competente su parere conforme del collegio provinciale dei maestri di sci. In caso di differenze sostanziali tra la formazione conseguita



all'estero e quella richiesta in provincia di Bolzano, l'equiparazione può essere subordinata ad un tirocinio di adattamento o al superamento di una prova attitudinale, a scelta del richiedente, con oneri a suo carico.

Omissis.

9. Le modalità di verifica dei dati e delle condizioni richieste per l'esercizio professionale di cui al presente articolo nonché quelle di attuazione delle eventuali misure compensative sono disciplinate con regolamento di attuazione».

Con tale rigorosa disciplina la Provincia Autonoma di Bolzano intende garantire il livello di adeguata preparazione dei maestri di sci operanti sul suo territorio, considerato anche i profili di pericolosità e di tutela dell'incolumità degli allievi ed altri frequentatori delle montagne che essi sono chiamati ad affrontare.

8. — Sul punto si ricorda, infine, anche la sentenza n. 360 del 1991 ove codesta ecc.ma Corte costituzionale ha chiarito il ruolo di preminenza della legislazione speciale delle Regioni a Statuto speciale rapporto rispetto alla legge quadro dello Stato (valevole, in sostanza, per le Regioni a Statuto ordinario dotate di competenza legislativa concorrente in materia): «Da tale notazione appare chiaro l'intento non già di sovrapporsi a quelle potestà legislative che si erano da tempo espresse in rigorose e compiute discipline, bensì di trarre dal preesistente assetto normativo elementi utili a creare un quadro di riferimento entro cui potesse esplicarsi l'intervento delle regioni a statuto ordinario - dotate di potestà legislativa concorrente - che in tal senso non avevano sufficientemente provveduto. Solo l'art. 22, infatti, fa esplicito riferimento alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome: segno evidente dell'inapplicabilità alle ricorrenti delle altre disposizioni. Il dato testuale, la natura di legge-quadro e la *ratio* della stessa inducono quindi a conclusioni d'inammissibilità, per difetto d'interesse, delle censure formulate, analogamente a quanto argomentato da questa Corte con riferimento al caso delle guide alpine (sentenza n. 372 del 1989). A maggior ragione, anzi, la rilevata inapplicabilità deve affermarsi in presenza di un più basso profilo dell'interesse protetto».

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Capo dell'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, disporre il riconoscimento del titolo di Maestro di sci in discipline alpine, conseguito dal sig. Marco Oddera, nato e residente a Genova, nell'anno 2009 in Montenegro, ai fini dell'esercizio in Italia della professione di maestro di sci in discipline alpine e per l'effetto annullare il decreto del Capo dell'ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dd. 1.06.2011.

Roma, addì 9 agosto 2011

Avv. FERRARI - RIZ

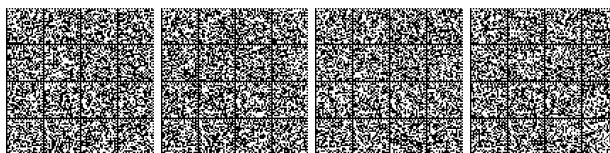
11C0569

N. 77

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 agosto 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino Alto Adige - Accesso all'impiego regionale - Limite, previsto dalla normativa statale, del 50 per cento dei posti a concorso da riservare all'ingresso esterno - Possibilità di derogarvi per quanto concerne le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale - Contrasto con la normativa statale e con i principi di settore che consentono deroghe solo a condizione che l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi del pubblico concorso, di eguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 4, comma 1, lett. a), che modifica l'art. 5 della legge Regione Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 62; d.lgs. 9 maggio 2001, n. 165, art. 52, comma 1-bis.



Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino Alto Adige - Accesso all'impiego regionale - Limite, previsto dalla normativa statale, del 50 per cento dei posti a concorso da riservare all'ingresso esterno - Previsione che il rispetto della quota del 50 per cento dei posti mediante concorsi esterni venga assicurato anche con compensazione tra i diversi profili professionali - Contrasto con la normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi del pubblico concorso, di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 4, comma 1, lett. b), che aggiunge il comma 5-ter all'art. 5 della legge Regione Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 24; d.lgs. 9 maggio 2001, n. 165, art. 53.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Previsione che la Regione e le Camere di commercio, industria e artigianato di Trento e Bolzano possano stipulare contratti di lavoro a tempo determinato nei casi e secondo le procedure stabilite nel regolamento previsto dalla legge regionale impugnata e nel rispetto delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 368/2001 - Mancato richiamo al limite previsto dalla normativa statale secondo cui, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 7, che introduce l'art. 7-*quater* alla legge Regione Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma dei Portoghesi, 12;

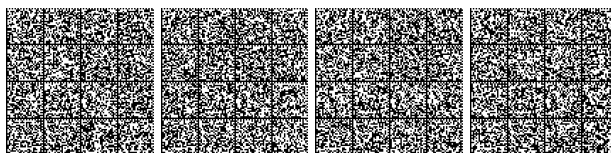
Contro la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, in persona del Presidente in carica, per l'impugnazione della legge regionale del Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 22/I-II del 31 maggio 2011, recante «Modifica dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano», in relazione ai suoi articoli 4, comma 1, lettera a), 4, comma 1, lettera b) e 7.

La legge regionale del Trentino-Alto Adige n. 4 del 2011 reca disposizioni varie, tra le quali, per quanto rileva ai fini del presente ricorso, norme di modifica della legge regionale 21 luglio 2000, n. 3, recante «Norme urgenti in materia di personale».

L'art. 4, comma 1, lettera a) della citata legge regionale stabilisce, in particolare, che, all'articolo 5 della legge regionale 21 luglio 2000, n. 3, sia apportata la seguente modificazione: «a) alla fine del comma 5 sono aggiunte le parole: “nonché la percentuale di posti riservati all'ingresso dall'esterno, che non può essere, inferiore al 50 per cento, salvo per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale”».

L'articolo 5 della legge regionale n. 3 del 2000 reca norme per l'accesso all'impiego in Regione. Per effetto della modifica introdotta dalla disposizione testé descritta, il comma 5 di tale articolo ha assunto il seguente tenore: «Con regolamento vengono definiti, previa informazione alle organizzazioni sindacali, i criteri e le modalità di ricorso alle diverse forme di accesso di cui al comma 1, (1) nonché le procedure per il reclutamento del personale a tempo determinato. Con lo stesso provvedimento sono disciplinati i requisiti generali di accesso all'impiego regionale, le modalità concorsuali e le procedure relative agli adempimenti per i nuovi assunti nonché la percentuale di posti riservati all'ingresso dall'esterno, che non può essere inferiore al 50 per cento, salvo per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale».

(1) Il comma 1 dell'art. 5 dispone quanto segue: «L'accesso all'impiego in Regione avviene: a) mediante concorso pubblico per esami, per titoli o per titoli ed esami; b) mediante corso-concorso; c) mediante selezione pubblica volta all'accertamento della professionalità richiesta; d) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento presenti nelle sezioni circoscrizionali per l'impiego per le qualifiche e le figure professionali per le quali è richiesto solo requisito della scuola dell'obbligo previo accertamento della professionalità richiesta; e) mediante chiamata numerica dei lavoratori disabili di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68 previo accertamento della professionalità richiesta; f) mediante attuazione della mobilità tra la Regione e gli altri enti pubblici secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti; g) mediante utilizzo delle graduatorie di concorsi pubblici approvate dal Consiglio regionale, dalle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di Trento e di Bolzano, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dai relativi consigli qualora nei rispettivi regolamenti sia prevista analoga possibilità».



L'art. 4, comma 1, lettera *b*) della legge regionale impugnata inserisce, dopo il comma 5 dell'articolo 5 della legge regionale 21 luglio 2000, n. 3, due ulteriori commi:

«5-bis. ... (*Omissis*);

5-ter. Al fine di fronteggiare vacanze in specifici profili professionali, senza ricorrere a nuove assunzioni di personale, non più del 50 per cento dei posti coperti attraverso procedure selettive pubbliche nel triennio precedente potrà essere assegnato mediante concorsi interni, ai quali è ammesso il personale in possesso dei requisiti previsti dal regolamento riguardante le modalità di accesso e dal contratto collettivo. L'anzianità richiesta è ridotta di due anni nei confronti del personale pervenuto alla posizione economico-professionale di appartenenza con concorso pubblico. La valutazione positiva conseguita dal dipendente nel triennio precedente costituisce un titolo rilevante nei suddetti concorsi. Il rispetto della predetta percentuale può essere assicurato anche con compensazione tra i diversi profili professionali».

L'art. 7 della legge regionale impugnata introduce, dopo l'articolo 7 della legge regionale 21 luglio 2000, n. 3, alcuni nuovi articoli, tra i quali il seguente:

«Art. 7-*quater*. (*Contratti di lavoro a tempo determinato*). — 1. La Regione e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e di Bolzano possono stipulare contratti di lavoro a tempo determinato nei casi e secondo le procedure stabilite dal regolamento previsto dall'articolo 5, comma 5 della legge regionale 21 luglio 2000, n. 3 e nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

2.-3. ... (*Omissis*)... ».

Tali norme sono illegittime per i seguenti motivi:

1) Violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione. In relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione, violazione di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica».

L'art. 24, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, stabilisce che, ai sensi dell'articolo 52, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

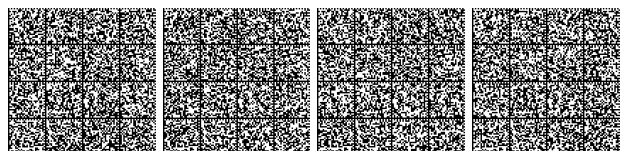
L'art. 52, comma 1-*bis* del decreto legislativo 9 maggio 2001, n. 165, introdotto dall'art. 62 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, stabilisce, a propria volta, che le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso.

L'art. 4, comma 1, lettera *a*) della legge regionale impugnata, nel richiamare il limite del 50 per cento dei posti a messi a concorso da riservare all'ingresso dall'esterno, consente di derogarvi per quanto concerne le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridici-economici per progressione verticale.

Secondo consolidata giurisprudenza della Corte, il principio dettato dall'art. 97 Cost. può consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, purché l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta (*cf.*, per tutte, sentenza n. 215 del 2009).

Lo scopo di valorizzare le professionalità interne all'amministrazione può, ben vero, consentire che la selezione del personale nei rapporti di lavoro privatizzati con le pubbliche amministrazioni possa avvenire, in parte, anche mediante destinazione di personale interno, ma a condizione che siano esplicitati i criteri in base ai quali l'autorità amministrativa è autorizzata a scegliere un sistema o l'altro e la proporzione tra personale selezionate con concorso interno e personale selezionati con concorso pubblico per titoli ed esami. In difetto di una puntuale determinazione di tali criteri e di tale proporzione — finendo per essere rimessa all'arbitrio dell'organo esecutivo la scelta del sistema di selezione del personale — si rende astrattamente possibile l'elusione del principio del concorso pubblico e si determina, altresì, un'eccessiva e non preventivabile compressione del carattere aperto dei meccanismi di selezione, così da consentire, in ultima analisi, che la selezione del personale a mezzo di concorso pubblico sia relegata a ipotesi marginali e sia assicurata entro percentuali esigue e, comunque, non predeterminate (*cf.* sentenza n. 213 del 2010).

La norma censurata, pertanto, nel conferire all'autorità amministrativa il potere di coprire i posti vacanti attraverso un diffuso e non predeterminato ricorso a personale interno, si presta ad essere utilizzata per aggirare il principio del carattere aperto e pubblico dei sistemi di selezione del personale, esplicitazione del principio del pubblico concorso.



La disposizione impugnata viola, pertanto i principi di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. (*cf.* sent. 108 del 2011).

Essa, inoltre, eccede la competenza legislativa regionale, nella misura in cui altera la proporzione stabilita nelle citate norme statali, che costituisce declinazione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, applicabili, per giurisprudenza costante della Corte, anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome (*cf.* *ex plurimis*, sentenze n. 120 del 2008, n. 169 del 2007, n. 229 del 2011);

2) Violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione. In relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione, violazione di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica».

L'art. 5, comma 5-*ter*, della legge regionale n. 3 del 2000, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera b) della legge regionale censurata, prevede che il rispetto della quota del 50 per cento dei posti mediante concorsi esterni venga assicurato «anche con compensazione tra i diversi profili professionali».

Questa disposizione introduce, nella sostanza, una deroga al principio, più confermato dalla giurisprudenza della Corte, secondo il quale non può essere riservata a concorsi interni una quota superiore al 50 per cento dei posti disponibili.

Per effetto della novella, potrebbe infatti verificarsi che taluni concorsi risultino totalmente riservati al personale interno, benché tale riserva possa eventualmente trovare compensazione con concorsi per altri profili accessibili in misura superiore alla metà, o anche totalmente, dall'esterno.

La disposizione impugnata si pone, dunque, nuovamente in contrasto con le norme statali citate nel superiore mezzo di gravame (art. 24 del d.lgs. n. 250 del 2009 e art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001), finendo per violare — per ragioni analoghe a quelle illustrate nel primo motivo di ricorso — i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e per eccedere dalla sfera di competenza della legislazione regionale nella materia del coordinamento della finanza pubblica;

3) In relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione, violazione di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica».

L'articolo 7-*quater* della legge regionale n. 3 del 2000, introdotto dall'art. 7 della legge regionale impugnata, stabilisce che la Regione e le camere di commercio, industria, artigianato di Trento e Bolzano, possono stipulare contratti di lavoro a tempo determinato nei casi e secondo le procedure stabilite nel regolamento previsto della medesima legge regionale 21 luglio 2000, n. 3 e nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

Questa disposizione, nella misura in cui non richiama il limite previsto dalla norma statale, si pone in contrasto con l'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che — nell'esercizio della competenza legislativa statale alla fissazione dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, secondo quanto espressamente indicato nel medesimo comma 28 — ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

La disposizione impugnata, pertanto, eccede dalla sfera di competenza riservata alla potestà legislativa regionale dall'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

P. Q. M.

Si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità:

dell'articolo 4, comma 1, lettera a) della legge regionale del Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4;

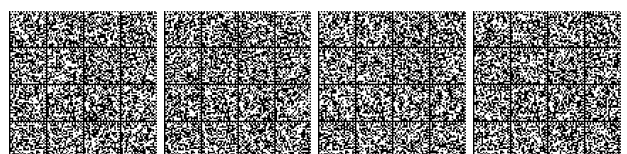
*dell'art. 4, comma 1, lettera b) della legge regionale del Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, nella parte in cui introduce il comma 5-*ter* nell'art. 5 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3;*

*dell'art. 7 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, nella parte in cui introduce l'articolo 7-*quater*, comma 1, nella legge regionale del Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3.*

Si produrrà estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2011.

Roma, addì 29 luglio 2011

L'avvocato dello Stato: FIORENTINO



N. 78

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 agosto 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni - Prevista possibilità di conversione delle ferie - Lamentato ampliamento dei casi di monetizzazione delle ferie per i dipendenti della Regione al di fuori di quelli già previsti dal CCNL - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, nonché nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione pubblica.

- Legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; contratto collettivo nazionale del comparto Regioni ed Enti locali del 6 luglio 1995, art. 18, comma 9.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Liguria - Spese per il personale preposto agli uffici stampa - Non concorrenza ai fini della determinazione dei limiti di spesa del personale di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione pubblica.

- Legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15, art. 9.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.

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 *ope legis*;

Nei confronti della regione Liguria in persona del presidente della Giunta regionale pro tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della regione Liguria n. 15 del 28 giugno 2011 pubblicata sul B.U.R. n. 11 del 29 giugno 2011, recante «Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale».

La legge riportata in epigrafe viene impugnata, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 22 luglio 2011 nelle sottoindicate disposizioni:

D) a) l'art. 8 della legge regionale n. 11/2011 oggetto dell'odierna impugnativa, rubricato «Continuità nei rapporti di lavoro» stabilisce che «Nei casi in cui occorra garantire la continuità del servizio, le ferie dei dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la regione Liguria con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico possono essere convertite, previa intesa con il dipendente interessato, garantendo anche dal punto di vista teorico, l'invarianza della spesa finale».

Il legislatore regionale, dunque, consentendo la conversione delle ferie dei dipendenti regionali in aspettativa durante tutta la durata dell'incarico si pone in contrasto con la disciplina statale di riferimento.

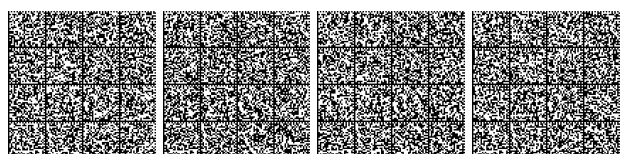
Il rapporto di lavoro dei dipendenti regionali, in quanto personale contrattualizzato, è regolato dal Contratto collettivo nazionale del comparto regioni ed enti locali del 1995.

L'art. 18, comma 9 di tale CCNL prevede, in conformità all'art. 36 Cost., che le ferie sono un diritto irrinunciabile disponendo altresì, che le stesse non sono monetizzabili salvo che in casi eccezionali individuati nelle sole ferie residue all'atto della cessazione del rapporto di lavoro e non fruite per esigenze di servizio.

Nel caso di specie la previsione regionale evidentemente esorbita da tale ambito entro il quale il CCNL consente la monetizzazione delle ferie: la conversione (e dunque la monetizzazione) è infatti consentita dal legislatore regionale durante il collocamento in aspettativa ovvero in una fase del rapporto diversa dalla cessazione del rapporto di lavoro (come per contro previsto dall'art. 18, comma 9 del CCNL), lo stesso rapporto proseguendo attraverso un nuovo incarico.

La regolamentazione di aspetti inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti in regime di rapporto di lavoro contrattualizzato rientra, tuttavia, nella specifica competenza esclusiva statale, come più volte affermato dalla giurisprudenza di codesta Corte.

La disposizione qui impugnata, infatti, incide sulla disciplina delle ferie, fondamentale aspetto del contratto di diritto privato che lega i dipendenti pubblici regionali — attualmente privatizzati — all'ente di appartenenza e che risulta regolata dalla contrattazione collettiva.



La disposizione regionale, dunque, dettando una norma attinente alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro esorbita dalle competenze legislative riconducibili alla regioni andando ad incidere sulla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale e, per l'effetto, ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

Sull'appartenenza alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e dunque dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile (tra cui rientra il rapporto di impiego privatizzato) *ex multis*: Corte cost. sentenze n. 77 del 2011; n. 69 del 2011 e n. 324 del 2010);

b) l'art. 8 della legge regionale qui censurata, oltretutto, differenziando in modo ingiustificato la disciplina delle ferie dei dipendenti della regione Liguria rispetto ai dipendenti delle altre regioni si pone in contrasto anche con l'art. 3 Cost.

Invero, non potendosi individuare particolari ragioni che inducano a ritenere ragionevole tale ingiustificata discriminazione, la disposizione si pone in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. oltre che con il principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.;

c) come dedotto, la disposizione qui censurata amplia le possibilità di conversione delle ferie nei confronti dei soli dipendenti della regione Liguria a differenza di quanto avviene nei medesimi casi per le categorie di dipendenti dalle altre regioni, i quali sono assoggettati alle previsioni sopra riportate di cui al CCNL di categoria in materia di ferie.

Nel consentire la conversione delle ferie oltre i casi previsti dal contratto collettivo di riferimento, l'art. 8 della legge regionale si pone anche in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, lett. terzo comma Cost.

Le regioni e gli enti locali, come è noto, sono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, assunti in sede europea per garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita. A tal fine, questi enti sono assoggettati alle regole del cosiddetto «Patto di stabilità interno», che, da un lato, indicano «limiti complessivi di spesa» e, dall'altro lato, prevedono «sanzioni volte ad assicurar[n]e il rispetto». Detti limiti secondo la giurisprudenza di codesta Corte «costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 155 del 2011; sentenze n. 289 e n. 190 del 2008, n. 412 e n. 169 del 2007 e n. 4 del 2004).

Va considerato, al riguardo, che con la normativa statale vigente (in particolare: art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007, che obbliga le regioni alla riduzione delle spese per il personale, come modificato prima dal comma 120 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 e poi dal comma 1 dell'art. 76 del decreto-legge n. 112 del 2008 ed infine, così sostituito dal comma 7 dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78); art. 76, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133), il legislatore statale ha imposto agli enti pubblici una rigorosa programmazione di spesa per il personale fissando anche una disciplina vincolistica per tale tipologia di spesa.

Alla luce di quanto sopra le norme statali che perseguono in vario modo le finalità di contenimento della spesa relativa al personale dipendente devono essere riportate nell'ambito dei fondamentali principi di coordinamento della finanza pubblica.

La disposizione in esame, pertanto, consentendo ulteriori casi di monetizzazione delle ferie per i dipendenti della regione al di fuori di quelli già previsti dalla normativa statale di riferimento comporta in nuove ed ingiustificate spese in violazione dell'art. 117, comma terzo Cost., costituendo le richiamate norme statali principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Come ricordato da codesta Corte: tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Invero, come ha chiarito questa Corte «... la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007). (Corte cost. n. 108 del 2011);

II) l'art. 9 della legge regionale n. 11 del 2011 prevede che «dal 1° gennaio 2012 le spese per il personale preposto agli uffici stampa, attuati dalla normativa regionale ai sensi dell'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e successive modificazioni ed



integrazioni, non concorrono ai fini della determinazione dei limiti di spesa del personale e dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Tale ultima disposizione prevede che «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, fermo quanto previsto dagli artt. 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'art. 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale ... Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

La norma regionale da ultimo censurata, dunque, introduce una evidente deroga al limite previsto in sede di legislazione statale in quanto stabilisce che una determinata quota di personale non concorra al computo della spesa ai fini del raggiungimento del tetto massimo di spesa sopra descritto.

Tenuto conto che norme che disciplinano tali limiti — come espressamente statuito dallo stesso art. 9, comma 28 della legge n. 78 /2010 — costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali le regioni sono tenute ad adeguarsi (al pari delle province autonome e degli enti del SSNN), la legge regionale in esame nel derogare a tali principi, si pone per tale parte in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione di cui all'art. 9 della legge regionale, inoltre, in ragione dei profili di disparità di trattamento che essa introduce in relazione ai vincoli di spesa cui sono assoggettate le altre regioni ai sensi della disciplina statale di cui all'art. 9, comma 28, sopra menzionato e dai quali è per contro esclusa la sola regione Liguria cui si applicherebbe la deroga introdotta dalla norma qui censurata, si pone altresì in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. venendo meno sia al principio di eguaglianza che al principio di imparzialità ex art. 97 Cost.

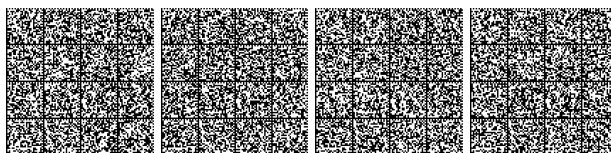
P. Q. M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della regione Liguria n. 15 del 28 giugno 2011 pubblicata sul B.U.R. n. 11 del 29 giugno 2011 recante «Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale», quanto agli artt. 8 e 9 per i motivi suesposti.

Si produce copia conforme della delibera di impugnativa della legge regionale in epigrafe deliberata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 22 luglio 2011.

Roma, addì 26 luglio 2011

L'avvocato dello Stato: PALMIERI



n. 79

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

(art. 127, comma 1, Cost. ed art. 34, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87)

Caccia - Norme della Regione Liguria - Adozione del calendario venatorio per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014, con individuazione delle specie cacciabili e dei relativi periodi di caccia - Lamentata adozione con atto legislativo anziché con regolamento a seguito dell'apposito procedimento che contempla l'acquisizione del parere dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA già INFS) - Contrasto con la normativa statale e con la normativa comunitaria di settore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie.

- Legge della Regione Liguria 1 giugno 2011, n. 12, art. 1, comma 1, lett. b).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, commi 2 e 4.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è *ope legis* domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 7 luglio 2011;

Contro la Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, con sede in Genova, piazza De Ferrari n. 1;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'articolo 1 (Caccia programmata), comma 1, lettere A) e B), della legge della Regione Liguria 1° giugno 2011 n. 12, pubblicata nel BUR n. 9 del 1° giugno 2011, recante il titolo «Calendario venatorio regionale per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014. Modifiche agli articoli 6 e 34 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modificazioni ed integrazioni»;

Per violazione dell'articolo 117, comma 1 e comma 2, lettera s), Cost.

FATTO

La legge della Regione Liguria n. 12 del 1° giugno 2011 disciplina il calendario venatorio per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014, apportando, inoltre, modifiche agli artt. 6 e 34 della legge regionale n. 29 del 1° luglio 1994.

In particolare, l'art. 1, comma 1, lett. A) e B), che individua il regime di caccia programmata definendo le specie cacciabili ed i relativi periodi di caccia, contrasta con l'art. 18, commi 2 e 4 della legge n. 157 dell'11 febbraio 1992, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».

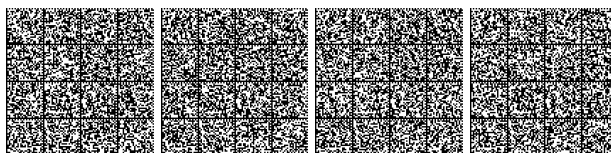
Le disposizioni normative della legge della Regione Liguria indicate oggetto di censura con il presente ricorso, sono costituzionalmente illegittime in quanto si pongono in manifesto contrasto con l'art. 117, comma 1 e comma 2, lett. s), della Costituzione per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione alle prescrizioni contenute nell'art. 18, commi 2 e 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, che disciplinano i poteri regolamentari delle Regioni per l'esercizio dell'attività di caccia nell'annata venatoria.

In via preliminare, ancor prima di procedere alla evidenziazione degli elementi di contrasto tra la normativa regionale e quella statale, è doveroso rammentare il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia in oggetto anche alla luce della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte.

A tal proposito si osserva che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la trasformazione della competenza regionale in materia di caccia da concorrente a residuale (sentenza Corte cost. n. 315 del 2010) deve



armonizzarsi con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dal comma secondo dell'art. 117, lett. s).

Infatti, secondo principi costantemente affermati da codesta ecc.ma Corte, la disciplina sulla caccia ha per oggetto la fauna selvatica, che rappresenta «un bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”», affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non «minimo», ma «adeguato e non riducibile» (Corte cost., sent. n. 193 del 2010) .

In particolare, il citato art. 18 della legge n. 157 del 1992 — che garantisce, nel rispetto degli obblighi comunitari contenuti nella direttiva n. 79/409/CEE, standard minimi ed uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale — ha natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto implica il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (Corte cost., sentenze n. 536 del 2002, n. 227 del 2003 e n. 233 del 2010).

Ne consegue che le norme statali rappresentano limiti invalicabili per l'attività legislativa della Regione, dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale.

La Corte costituzionale recentemente con la sentenza n. 191 del 2011, riprendendo un orientamento del tutto costante ed uniforme, ha avuto modo di ribadire che «la disciplina statale, che delimita il periodo entro il quale è consentito l'esercizio venatorio, è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando» — pertanto — «nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 272 del 2009 e n. 313 del 2006, nonché, successivamente, sentenze n. 233 del 2010 e n. 193 del 2010)».

Nell'ambito di tali misure indispensabili rientrano, pertanto, quelle previste dall'art. 18, commi 1, 2 e 4 della legge n. 157 del 1992 — che, come noto, regola la disciplina generale sulle specie cacciabili e sui periodi di attività venatoria — qualificabili senza dubbio come norme volte alla «predisposizione di standard minimi di tutela della fauna» secondo la terminologia di codesta ecc.ma Corte (sent. n. 165 del 2009).

Ciò premesso, si osserva che il comma 2 dell'art. 18 della predetta legge n. 157 del 1992, prevede che le Regioni possano autorizzare modifiche alle norme generali sui periodi di attività venatoria per particolari specie, tenendo conto della propria situazione ambientale, a seguito di apposito procedimento che contempla l'acquisizione del parere dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (nelle cui competenze è poi subentrato l'I.S.P.R.A. in base al d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008). Il successivo comma 4 stabilisce che, sulla base del parere dell'I.S.P.R.A., le Regioni pubblicano, entro il 15 giugno di ogni anno, «il calendario regionale ed il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto stabilito dai commi 1, 2 e 3...» dello stesso articolo 18.

Le norme primarie emanate dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, fanno riferimento ad una attività regolamentare che deve essere adempiuta dalla Regione entro il termine perentorio del 15 giugno di ciascun anno, a seguito di uno specifico procedimento che contempla l'acquisizione di un parere obbligatorio dell'Istituto specificamente preposto alle verifiche tecniche finalizzate alla tutela degli interessi ambientali.

L'interpretazione letterale e logica delle citate disposizioni induce a ritenere che la legge statale abbia inteso riferirsi in via necessaria ed esclusiva ad una attività destinata a concludersi con un atto di natura amministrativa a contenuto generale, escludendo la possibilità di far ricorso al diverso strumento della legge.

Infatti occorre considerare che l'adozione del calendario venatorio tramite atto di valore amministrativo appare imposta, in ogni caso, dall'espressa dizione del quarto comma del citato art. 18, che prevede esplicitamente l'obbligo di pubblicare «il calendario regionale ed il regolamento relativi all'intera annata venatoria».

Orbene, l'endiadi fa evidente riferimento ad un unico atto di natura regolamentare, contenente le specifiche norme applicabili nel territorio regionale nel periodo venatorio preso in considerazione.

Ad analoghe conclusioni conduce il carattere temporaneo (annuale) del provvedimento previsto dalla legge, che ben si concilia con l'adozione di un atto amministrativo riferibile ad un determinato arco temporale, da compiere entro un termine di scadenza definito, e che non sembra invece compatibile con un preteso obbligo di analogo genere a carico del legislatore regionale.

In ultima analisi, la natura amministrativa (e non legislativa) dell'attività provvedimentale di cui trattasi è dimostrata dal significato della disposizione del secondo comma, che prevede l'obbligo di acquisire il parere dell'Organo consultivo competente nella materia.

È evidente, infatti, che tale parere acquista rilevanza solo se si ritiene che la Regione sia tenuta ad esaminarne ed a valutarne il contenuto, giustificando con congrua motivazione il proprio eventuale dissenso attraverso un atto di natura amministrativa adottato nel rispetto dell'art. 3, primo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche



ed integrazioni. Il parere sarebbe invece sostanzialmente inutile (e la norma che lo prevede sarebbe priva di effettivo valore precettivo) qualora si ritenesse che la Regione sia arbitra di concludere il procedimento con un atto di natura legislativa, che — per il disposto del secondo comma del citato art. 3 — si sottrae al predetto obbligo di motivazione.

In sostanza, qualora fosse ipotizzabile l'adozione del calendario venatorio con legge regionale, anziché con provvedimento amministrativo, risulterebbe pregiudicato l'esito della verifica tecnica affidata all'ISPRA sullo stato delle specie interessate, così come prescritto dall'art. 18, commi 2 e 4, della citata legge n. 157 del 1992. Tale verifica si tradurrebbe quindi in una specie di non previsto (quanto inutile ed inefficace) controllo preventivo di legittimità della legge regionale da parte del competente Organo tecnico dello Stato.

Questi principi direttivi risultano violati dalla Regione Liguria a seguito della scelta operata con la legge regionale impugnata di approvare il calendario venatorio per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014 mediante provvedimento legislativo, anziché con atto amministrativo: la Regione, infatti, eludendo lo strumento procedimentale prescritto dalla legge statale, di fatto finisce col vanificare il parere dell'ISPRA.

2. — Violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lett. s), Cost., in relazione alle prescrizioni contenute nell'art. 18, commi 2 e 6, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, concernenti la disciplina delle specie cacciabili e dei relativi periodi di caccia; nonché alle prescrizioni della normativa comunitaria di settore (direttive nn. 79/409/CEE, 85411/CEE, 91/244/CEE).

Alla luce delle susesposte pronunce della Corte costituzionale la disciplina della caccia rientra nella più ampia materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ed esattamente a tal fine, invero, risulta orientata la normativa nazionale laddove prevede, a differenza della legge della Regione Liguria impugnata, che lo svolgimento dell'attività venatoria possa effettuarsi solo assicurando un prelievo venatorio delle specie cacciabili controllato e monitorato secondo criteri di sostenibilità: in vista della realizzazione di tale obiettivo l'art. 18 prevede che il prelievo di individui delle varie specie deve essere collegato alla accertata disponibilità di fauna previo monitoraggio e verifica dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), di cui non si fa assoluta menzione nelle disposizioni della legge regionale oggetto di impugnazione.

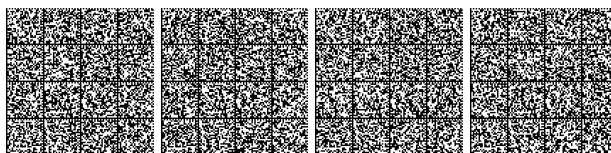
Inoltre lo stesso articolo 18, al comma 2, dispone che i periodi di attività venatoria previsti dal comma 1 possano essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali ed al comma 4 che le regioni possano autorizzare le modifiche previo parere dell'ISPRA. Tale disposizione prevede dunque l'indicazione delle specie cacciabili e dei relativi periodi di caccia, indicazioni che possono essere modificate in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali, previo parere dell'ISPRA.

Inoltre lo stesso articolo 18, comma 2, della normativa statale di riferimento prevede l'indicazione tassativa delle specie cacciabili e dei relativi periodi di caccia stabilendo al comma 4, tuttavia, che tali indicazioni possano essere modificate in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali, previo parere dello stesso Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale, previsione questa, ancora una volta, del tutto assente nella legge della Regione Liguria. Infatti, tale disciplina così descritta risulta del tutto assente nella legge regionale n. 12 del 2011 impugnata che, all'articolo 1, comma 1, lettere A) e B), si limita alla mera indicazione delle specie cacciabili e dei relativi periodi di caccia, nulla stabilendo in merito alla disciplina delle modifiche e alla procedura di consultazione dell'ISPRA.

Al riguardo occorre rammentare che in altro giudizio deciso da codesta ecc.ma Corte, era stata impugnata una delibera legislativa della stessa Regione Liguria — recante modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, riapprovata, a seguito di rinvio governativo, dal Consiglio regionale della Liguria il 26 gennaio 1999 — in quanto, tra l'altro, non garantiva il rispetto della procedura di consultazione dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, ora soppresso, come detto, a seguito della istituzione dell'ISPRA.

Orbene, anche in quella occasione codesta ecc.ma Corte costituzionale nel dichiarare l'incostituzionalità della normativa regionale impugnata (sent. n. 135 del 2001), aveva affermato che il ruolo dell'Istituto «è stato riconosciuto da questa Corte come decisivo in varie occasioni (v. le sentenze nn. 53 del 2000; 272 del 1996; 248 e 35 del 1995)». Pertanto la persistenza della Regione Liguria nel caso di specie nell'omettere il rispetto della procedura di consultazione dell'Istituto appare tanto più grave attesa la reiterata violazione della normativa statale, alla luce dell'univoco insegnamento della Corte costituzionale sul punto.

Da ultimo, occorre rilevare che le norme della Regione Liguria non solo appaiono contrastare, per i motivi susesposti, con il riparto di competenze previsto dall'art. 117, secondo comma e seguenti della Costituzione e con la legge statale n. 157 del 1992, ma stabiliscono una disciplina difforme anche dalla normativa comunitaria: infatti, è noto che la materia della caccia e della tutela del paesaggio, flora e fauna è sottoposta al rispetto dei vincoli derivanti dalle direttive n. 79/409/CEE, 85411/CEE, 91/244/CEE. Ne deriva un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale per violazione



dell'art. 117, primo comma, della Costituzione nella misura in cui la potestà legislativa regionale viene esercitata in violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'articolo 1, comma 1, lett. A) e B), della legge regionale della Regione Liguria 1° giugno 2011, n. 12, pubblicata nel BUR n. 9 straordinario del 1° giugno 2011, recante il titolo «Calendario venatorio regionale per le stagioni 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014. Modifiche agli articoli 6 e 34 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modificazioni e integrazioni» per violazione dell'articolo 117, primo comma, e secondo comma, lett. s), Cost.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si deposita copia conforme per estratto 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 27 luglio 2011

L'Avvocato dello Stato: CESARONI

11C0550

N. 80

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 agosto 2011
(della Regione Umbria)*

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 Umbria - 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.

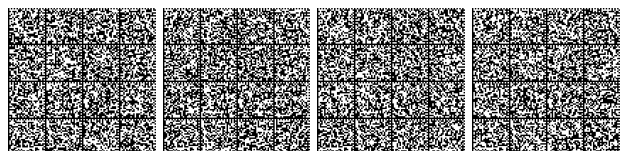
- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, comma quarto, e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14; direttiva 2008/122/CE del 12 febbraio 2008.

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 Umbria - 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 - Definizione delle imprese turistiche e possibilità di concedere benefici economici solo a quelle iscritte nel registro delle imprese ovvero nel repertorio delle notizie economiche e amministrative - Lamentato intervento unilaterale in ambito di esclusiva competenza regionale - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 4, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.



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 Umbria - 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 Umbria - 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 Umbria - 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 Umbria - 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 Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

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

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Previsione che lo Stato promuova ogni iniziativa volta ad agevolare e favorire l'accesso ai servizi pubblici e nei luoghi aperti al pubblico di turisti con animali domestici al seguito - Lamentata insussistenza delle condizioni per l'attrazione in sussidiarietà alla competenza statale, mancata previsione della necessaria intesa - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 30, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, primo comma.

Ricorso della Regione Umbria, in persona della Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale dott. Catuscia Marini (Codice fiscale 80000130544), rappresentata e difesa per delega a margine del presente atto dall'avv. Paola Manuali in forza di D.G.R. n. 771 del 18 luglio 2011 (Codice fiscale MNLPLA53H68G478X paola.manuali@avvoca-



tiperugiapec.it - fax 075/5043625), elettivamente domiciliata in Roma, via Maria Cristina n. 8, presso lo studio dell'avv. Goffredo Gobbi (goffredogobbi@ordineavvocatiroma.org fax 06/3216130);

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (pubblicato nel Suppl. ord. n. 139/L alla *G.U.* n. 129 del 6 giugno 2011, avente ad oggetto «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 cui è stato approvato il «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo di cui all'allegato 1», per violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, in relazione agli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione; ovvero, in via subordinata, per l'annullamento dei seguenti articoli del «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo di cui all'allegato 1» (allegato 1 al d.lgs. n. 79/2011):

art. 2, comma 2 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione; art. 4, commi 1 e 2 per violazione dell'art. 117, comma 4 Costituzione; art. 8, comma 2 per violazione dell'art. 117, comma 4 Costituzione; art. 16, commi 1, 2, nonché art. 21 commi 1, 2 e 3 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118 comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione; art. 20, comma 2 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione; art. 23, commi 1 e 2 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118 comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione; art. 24 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione; art. 30, comma 1 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

Con il d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 è stato approvato il «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».

Il testo normativo indicato consta di 4 articoli.

Con l'articolo 1 viene approvato il «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui all'allegato 1» (di seguito, per brevità, «Codice del turismo»).

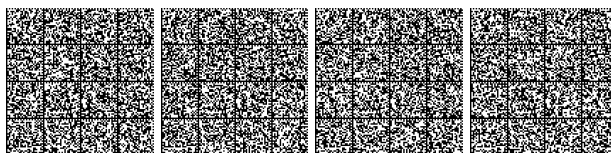
Il «Codice» *de quo* costituisce un nuovo testo normativo diretto a disciplinare in maniera organica la materia del «turismo», adottato senza un idoneo coinvolgimento delle Regioni e fortemente lesivo delle relative competenze, considerato che la materia *de qua* rientra nella competenza legislativa «residuale» di cui all'articolo 117, comma 4 della Costituzione.

Il «Codice» è stato approvato nonostante il «parere» negativo sul relativo schema espresso dalla Conferenza Unificata delle Regioni e delle Province Autonome. Queste ultime, infatti, nella seduta del 18 novembre 2010, tra l'altro, ebbero a rilevare, con riferimento all'indicato Codice, «profili di illegittimità costituzionale per eccesso di delega e per violazione dei criteri di riparto delle competenze tra stato e Regioni» e sottolinearono «la necessità di stabilire immediatamente un calendario di incontri al fine di pervenire ad una disciplina condivisa nel merito e nel metodo».

La Regione Umbria — che nella materia del «turismo» ha adottato, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, una propria disciplina organica, contenuta nella legge regionale 27 dicembre 2006, n. 18 (modificata con legge regionale 16 febbraio 2010, n. 15), contenente la «Legislazione turistica regionale», composta da ben 109 articoli e 13 tabelle allegate — intende far rilevare l'illegittimità costituzionale dell'indicato «Codice», sia nel suo complesso, sia, in via subordinata, con riferimento alle specifiche disposizioni indicate in epigrafe, per violazione delle competenze regionali.

1. Illegittimità costituzionale dell'articolo 1 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 per violazione degli articoli 76 e 77, comma 1 Costituzione in relazione agli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di «leale collaborazione».

1.1 Prima di illustrare la censura di illegittimità costituzionale del «Codice del turismo» per violazione degli artt. 76 e 77, comma 1 della Costituzione, occorre dar conto dell'ammissibilità della questione, tenuto conto che l'interesse delle Regioni a contestare in via diretta ex art. 127 della Costituzione l'esistenza dei presupposti degli atti aventi forza di legge si riscontra, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una minerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o delle Province autonome ricorrenti» (sentenze nn. 303/2003 e 6/2004).



Il «Codice del turismo» si configura come una disciplina organica della materia, secondo il vecchio schema della «legge quadro», propria delle materie di legislazione «concorrente», ma certo non consentita allo Stato nelle materie appartenenti alla competenza legislativa «residuale» delle Regioni, quale il «turismo», pena la vanificazione di quest'ultima.

La inclusione della materia del «turismo» tra quelle di cui all'articolo 117, comma 4 della Costituzione è stata da sempre pacificamente riconosciuta da codesta Corte.

Già all'indomani della riforma del titolo V della Costituzione, fu infatti rilevato — con la sentenza n. 197/2003, riferita alla impugnativa della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante «Riforma della legislazione nazionale del turismo» — 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 ritengono di essere titolari, approvando una disciplina legislativa che può anche essere sostitutiva di quella statale ...».

Con la sentenza *de qua* è stata sì dichiarata la inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni avverso l'indicata «legge quadro» in materia di turismo, intervenuta prima della riforma operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, bensì in relazione alla «sopravvenuta carenza di interesse» «all'annullamento delle disposizioni statali censurate, poichè la loro “persistenza” nell'ordinamento non preclude affatto 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» (punto 4 in diritto della sentenza).

La competenza legislativa «piena» delle Regioni nella materia del «turismo» è stata ribadita da codesta Corte, tra l'altro, con la sentenza n. 90/2006, nella quale è stato rilevato (punto 8.2 in diritto) 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'articolo 118 della Costituzione».

Anche nella sentenza n. 214/2006 viene ribadito che «il turismo è materia di competenza legislativa residuale» (*cfr.* punto 8 in diritto). Se è pur vero che in detta pronuncia viene specificato che l'indicata «circostanza» «non esclude la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l'esercizio», è vero altresì che dalla stessa decisione si evince che in questo caso lo Stato deve attenersi ai principi già in proposito indicati da codesta Corte (vedi il richiamo alle precedenti sentenze nn. 242/2005 e 6/2004), che sono quelli di «sussidiarietà differenziazione ed adeguatezza» di cui al primo comma dell'articolo 118 Costituzione, ivi compreso il rispetto del principio di leale collaborazione.

Con la citata sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1 del d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), il quale prevedeva l'istituzione di un Comitato nazionale per il turismo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, allo scopo di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero. La norma è stata ritenuta invasiva delle competenze regionali, sia perché l'intervento del legislatore statale non poteva essere considerato «proporzionato», in quanto attraeva in capo al Comitato una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore del turismo, sia perché non contemplava alcuna forma di intesa con le Regioni nella fase della definizione della disciplina relativa alla istituzione e al funzionamento di detto Comitato.

È ben noto che, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, la «chiamata in sussidiarietà», che configura una «deroga al normale riparto di competenze» è ammissibile «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» e che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative al livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzitutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nelle 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 (sentenza n. 6/2004)» (sentenza n. 242/2005, punto 7 in diritto, richiamata nella sentenza n. 90/2006).

Con la sentenza n. 88/2007, sempre riferita alla materia del «turismo», è stato riconosciuto che «... allorchè 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». Anche con detta decisione è stato tuttavia ribadito che ciò può avvenire «sempre che, naturalmente, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assun-



zione 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 delle Regioni interessate».

Gli indicati criteri sono stati altresì reiterati nelle sentenze nn. 94/2008 e 76/2009. In quest'ultima, in particolare, si può leggere ancora una volta che la «... materia del turismo appartiene alla competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, cost. (sentenze n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006). Tuttavia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge. E ciò anche se queste 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) possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel titolo V della parte II della Costituzione. A condizione, naturalmente, 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» (punto 2 della parte in diritto).

Il «Codice del turismo» non è conforme ai principi indicati da codesta Corte, in quanto contiene una disciplina generale della materia, che non risponde al criterio della ragionevolezza, non si limita alla regolamentazione di specifici aspetti in cui la sussidiarietà legittimi l'intervento statale e non prevede adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni, contravvenendo così anche al principio di leale collaborazione.

1.2 Dal preambolo del d.lgs. n. 79/2011 si ricava che il «Codice del turismo» trova la propria fonte di delega nell'articolo 14, commi 14, 15 e 18 della legge 20 novembre 2005, n. 246 («Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005»).

L'art. 14 della legge n. 246/2005, riferito alla «Semplificazione della legislazione» prevedeva, tra l'altro, un articolato e graduale meccanismo riferito «all'attività di riordino normativo prevista dalla legislazione vigente», stabilendo che «il Governo, avvalendosi dei risultati dell'attività di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge» (avvenuta il 16 dicembre 2005, e pertanto entro il 16 dicembre 2007) «individua le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmette al Parlamento una relazione finale» (comma 12).

Il comma 14 conteneva la c.d. «delega salva-leggi», stabilendo che «Entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12» (e pertanto entro il 16 dicembre 2009) «il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore», secondo i criteri ivi di seguito individuati.

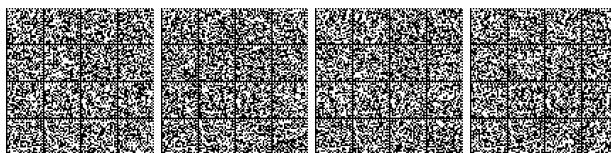
Tra i principi e criteri direttivi indicati nel comma 14 appaiono particolarmente rilevanti in questa sede quelli individuati nello stesso comma alla lett. *d*) «identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione» e alla lett. *e*) «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse». Ai sensi del successivo comma 14-*ter*, introdotto dall'art. 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69, l'efficacia della abrogazione delle norme «non salvate» è stata fissata al 16 dicembre 2010.

Il comma 15 prevedeva altra delega al Governo, da esercitarsi con gli stessi decreti legislativi di cui al comma 14 (e 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».

A sua volta, il comma 18 (come modificato dall'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15) dispone 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 legislative, 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» (Commissione Parlamentare per la semplificazione).

In attuazione di tali deleghe è stato emanato solo il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, con il quale sono stati individuati, attraverso due semplici elenchi, rispettivamente, 2375 atti legislativi da salvare rispetto alla abrogazione risultante dal combinato disposto dei commi 14 e 14-*ter* dell'articolo 14 della legge n. 246/2005 e 861 atti legislativi da sottrarre all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200 (convertito, con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9) e, di conseguenza, anche alla stessa abrogazione generalizzata.

Il decreto delegato *de quo* si pone in contrasto con la delega contenuta nel comma 14, lett. *d*) ed *e*) dell'art. 14 della legge n. 246/2005, sopra riportate, in quanto, tra l'altro, non contiene alcuna «identificazione delle disposizioni»



ritenute «indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore», né alcuna «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie». Il Governo non ha neppure esercitato la delega prevista nel comma 15, dell'articolo 14 in commento, rivolta alla «semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto».

Ciò appare determinare la esclusione dell'ulteriore potere del Governo, previsto dal comma 18 dell'articolo 14 della legge n. 246/2005 (richiamato nel preambolo dell'allegato 1 qui impugnato), consistente nella emanazione di «disposizioni integrative, di riassetto o correttive» (da adottarsi nei due anni successivi al 16 dicembre 2009), che avrebbe potuto essere esercitato solo previa individuazione — da parte dei decreti di cui ai commi 14 e 15 — almeno di una «materia» definita che ne costituisse l'oggetto.

Se tale individuazione non viene effettuata dal legislatore delegante e, nel caso di specie, non risulta neppure dall'unico decreto delegato emanato in attuazione del comma 14, non pare ammissibile la perdurante esistenza di una delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi «di riassetto» entro due anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 179/2009, specie ove tale «riassetto» riguardi anche disposizioni legislative successive al 1970.

Ciò significherebbe, infatti, riconoscere in capo al Governo una delega a «riformare» l'intero ordinamento legislativo dello Stato senza alcun limite che valga a «definire» — come richiesto dall'art. 76 Costituzione — l'ambito oggettivo dell'intervento.

Una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione contenuta nell'art. 14, comma 18 della legge n. 246/2005 non può non portare a ritenere che la delega ivi contenuta richieda come suo presupposto la previa organizzazione delle disposizioni legislative anteriori al 1970 per materie o settori omogenei, come previsto dal comma 14, al fine di disporre di un «oggetto definito» cui riferire l'intervento di riassetto da parte del Governo, così come richiesto dall'articolo 76 della Costituzione.

Appare peraltro che tanto il «riassetto» di cui al comma 15 (inserito nell'ambito degli stessi decreti legislativi «salva leggi») quanto quello di cui al comma 18 (inserito nell'ambito dei decreti legislativi «integrativi e correttivi» dei medesimi «decreti salva-leggi») dovesse essere inteso come limitato alla sole disposizioni legislative anteriori al 1970 e fatte salve con il d.lgs. n. 179/2009, potendosi prendere in considerazione le disposizioni pubblicate dopo il 10 gennaio 1970 solo al fine «armonizzare» le prime con queste ultime.

Il «Codice del turismo» si pone in aperta violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 76 e 77 comma 1 della Costituzione, in quanto il Governo, con la relativa approvazione, ha esercitato un potere legislativo in assenza della relativa delega, o, comunque, sulla base di una norma di delega del tutto priva di oggetto, al di fuori dell'ambito oggettivo da questa individuato ed ormai scaduta e, perciò, carente anche in ordine alla fissazione di adeguati principi e criteri direttivi per l'esercizio del potere delegato.

1.3 Infine, non può non essere rilevato, in aggiunta a quanto dedotto sub 1.1 e ad ulteriore sostegno della ammissibilità della proposizione della presente questione da parte della Regione ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, che, seppure la censura relativa alla violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione sia riferita a parametri costituzionali non attributivi di competenze alle Regioni, purtuttavia il mancato rispetto delle regole poste dalla Carta costituzionale per l'esercizio del potere delegato non può non acquisire rilievo rispetto agli interessi delle Regioni.

A tal proposito non può non richiamarsi il contenuto della sentenza n. 171/2007 di codesta Corte, in cui si precisa quanto segue: «È opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e dei diritti fondamentali.

Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo cui il potere deriva direttamente dal popolo. A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» (art. 70). In determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione. ... È significativo che l'art. 77 Cost., al primo comma, stabilisca che «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria».» (cfr. punto 3 in diritto).

Ed ancora: «... nella disciplina costituzionale che regola l'emanazione di norme primarie (leggi o atti aventi efficacia di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi ...» ma «non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso» (punto 5 in diritto).



L'approvazione di un atto con forza e valore di legge da parte dell'Esecutivo in una delle materie di competenza «residuale» di cui all'articolo 117 comma 4 della Costituzione — ove realizzata in assenza di delega da parte del Parlamento ovvero senza il rispetto dei «principi», dei «criteri direttivi», del «tempo» e dell'«oggetto» da Questo stabiliti — non può non riflettersi sulle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni, determinando la lesione dei relativi interessi.

1.4 In conclusione, il «Codice del turismo» viola gli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, in relazione agli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 della Costituzione, anche sotto il profilo del mancato rispetto del principio di «leale collaborazione».

Le censure che seguono, riferite a singole norme del «Codice del turismo», vengono svolte in via subordinata, per la ipotesi in cui codesta Ecc.ma Corte non dovesse dichiarare la illegittimità costituzionale del medesimo nel suo complesso, sollevata sub 1.

2. Illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 79/2009 per violazione degli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 della Costituzione.

L'articolo 2, comma 1 prevede che «L'intervento legislativo dello Stato nella materia del turismo è consentito quanto il suo oggetto principale costituisce esercizio di una autonoma competenza

legislativa statale esclusiva o concorrente», mentre il comma 2 stabilisce 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».

Il comma 2, dell'articolo 2 sembra reintrodurre nell'ordinamento il principio «dell'interesse nazionale», non più esistente dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

La norma non appare peraltro giustificata neppure dai principi già formulati da codesta Corte con le sentenze richiamate sub 1., in quanto la necessità di un esercizio unitario delle funzioni in materia di «turismo» — che giustifica «l'ascesa delle funzioni normative dal livello regionale a quello statale» derivante dal principio di sussidiarietà — non può prescindere dalla individuazione e specificazione delle funzioni amministrative che tale esercizio richiedano. La norma qui impugnata, invece, si limita ad indicare obiettivi generali, da perseguire attraverso la avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni.

Di qui l'incostituzionalità dell'articolo 2, comma 2 del «Codice» per violazione degli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 della Costituzione.

3. Illegittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 1 e 2 per violazione dell'articolo 117, comma 4 della Costituzione.

Il comma 1, dell'articolo 4 stabilisce che «Ai fini del presente decreto legislativo sono imprese turistiche quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica».

Il comma 2 stabilisce poi che «L'iscrizione al registro delle imprese, di cui alla legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, e con le modalità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, e successive modificazioni, ovvero al repertorio delle notizie economiche e amministrative laddove previsto, costituiscono condizione per usufruire delle agevolazioni, dei contributi, delle sovvenzioni, degli incentivi e dei benefici di qualsiasi genere ed a qualunque titolo riservate all'impresa turistica».

Il comma 2 viola le competenze regionali in materia di turismo, in quanto limita la possibilità di concedere benefici economici in favore delle imprese turistiche solo a quelle iscritte al registro delle imprese ovvero al repertorio delle notizie economiche e amministrative; la violazione è ancora più evidente se detto comma viene letto in combinato disposto con il comma 1, in quanto il potere regionale viene ulteriormente ridotto dalla limitazione della concessione dei benefici alle imprese che rientrano nella definizione ivi dettata (senza che, peraltro, detta definizione trovi riscontro nelle norme del Codice Civile).

La disposizione *de qua*, che non lascia spazio al potere delle Regioni e ricade sicuramente nella materia del «turismo», viola l'articolo 117, comma 4 della Costituzione.

4. Illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2 per violazione dell'articolo 117, comma 4 della Costituzione.

4.1 La norma definisce nel primo periodo l'attività ricettiva come quella «diretta alla produzione di servizi per l'ospitalità esercitata nelle strutture ricettive». Nel secondo periodo il comma 2 stabilisce che «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, di attrezzature e strutture a carattere ricreativo, per le quali è fatta salva la vigente disciplina in materia di sicurezza». Nel terzo periodo si prevede che «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».

Le riportate disposizioni apportano modifiche sostanziali all'attuale disciplina dell'attività ricettiva, in quanto ricomprendono nella medesima anche la licenza per la somministrazione di alimenti e bevande, oltre che alle persone alloggiate, anche a quelle non alloggiate.

Ne consegue un incomprensibile regime giuridico, differente a seconda che sia svolta la sola attività di somministrazione (considerato che la ristorazione senza attività ricettiva resterebbe assoggettata alla disciplina del commercio, anche con riferimento ai requisiti professionali dei relativi esercenti), oppure sia esercitata anche attività ricettiva (con conseguente esclusione della applicabilità della disciplina sul commercio).

Si realizza così una palese violazione delle competenze regionali in due materie affidate alla relativa competenza «esclusiva», quali il turismo ed il commercio.

4.2 Codesta Corte ha avuto modo di pronunciarsi su norme analoghe a quella oggetto della presente censura con la sentenza n. 339/2007, con la quale è stata riconosciuta la illegittimità costituzionale dei commi 3 e 4, dell'articolo 4 della legge 29 febbraio 2006, n. 96 («Disciplina dell'agriturismo»).

Con la indicata decisione è stato ritenuto che la disposizione di cui al comma 3, dell'articolo 4 dell'indicata legge n. 96/2006, in cui si 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», «stabilendo una presunzione ai fini del riconoscimento di un'attività come agrituristica, 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'articolo 117, comma 4, della Costituzione» (punto 4.2 in diritto).

Codesta Corte ha ritenuto altresì che la norma di cui all'articolo 4, comma 4 della legge n. 96/2006, la quale fissa «una serie di criteri che l'impresa agrituristica deve rispettare nella somministrazione 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» «va ritenuta lesiva delle prerogative regionali, in quanto diretta a disciplinare esclusivamente aspetti inerenti l'attività agrituristica» (punto 4.3 in diritto).

Anche le disposizioni qui censurate, in quanto dirette a disciplinare aspetti inerenti l'attività turistica — ovvero quella del «commercio» — sono illegittime per violazione dell'art. 117, comma 4 della Costituzione.

5. Illegittimità costituzionale dell'articolo 16, commi 1 e 2 e dell'articolo 21, commi 1, 2 e 3 per violazione degli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

5.1 Gli articoli 16 e 21 del «Codice» qui impugnato riguardano la «Semplificazione degli adempimenti amministrativi» relativi rispettivamente alle «strutture turistico-ricettive» (art. 16) ed alle «agenzie di viaggi e turismo» (art. 21).

L'articolo 16 al comma 1 stabilisce 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'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241», mentre il comma 2 precisa che «L'attività oggetto della segnalazione, di cui al comma 1, può essere iniziata dalla data di presentazione della segnalazione all'amministrazione competente».

L'articolo 21 stabilisce al comma 1 che «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 e alle condizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Il comma 2 stabilisce che «L'attività oggetto della segnalazione, di cui al comma 1, può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente» ed il comma 3 che «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».



Le disposizioni riportate realizzano una evidente invasione delle competenze regionali, in quanto impongono a livello statale l'applicazione della SCIA in una materia, quale il turismo, di competenza legislativa residuale delle Regioni.

5.2 Anche con riferimento a tali disposizioni non può non essere citata la sentenza di codesta Corte n. 339/2007, con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3, dell'articolo 6 della legge n. 96/2006, i quali prevedevano, 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 sino alla loro rimozione da parte dell'interessato, opportunamente verificata, entro il termine stabilito dal comma stesso” (comma 2) 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”» (comma 3). È stato infatti ritenuto 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 all'attività agrituristica che, in quanto tali, sono sottratti alla competenza legislativa dello Stato» (punto 6.1 in diritto).

Parimenti è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 96/2006, i quali prevedevano rispettivamente 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”» (comma 1) e 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”» (comma 2).

Codesta Corte ha in proposito ritenuto che «Le comunicazioni prescritte dalla disposizione impugnata sono strettamente ed esclusivamente collegate con l'attività agrituristica, e, quindi, la norma che prevede tali comunicazioni deve ritenersi lesiva delle prerogative regionali» (punto 8.1 in diritto).

5.4 Peraltro, anche nelle ipotesi in cui è stata riconosciuta, nella materia del turismo, la esigenza di trattare in maniera unitaria determinate procedure amministrative, codesta Ecc.ma Corte ha ritenuto che ciò dovesse avvenire nel rispetto del principio di leale collaborazione, promuovendo opportune intese con le Regioni (o con la Regione) interessate (a).

Si veda ad esempio la sentenza n. 76/2009, già citata, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 194, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nella parte in cui stabiliva che i regolamenti da esso previsti (volti al fine di incentivare lo sviluppo strategico del prodotto turistico nazionale, mediante la promozione di economie di scala e il contenimento dei costi di gestione delle imprese del settore) fossero 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 indicata Conferenza.

Le disposizioni qui impugnate, riferite alla materia del «turismo» (o eventualmente a quella del «commercio», pure di competenza regionale «residuale») violano gli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 della Costituzione, anche sotto il profilo del mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

6. Illegittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 2 per violazione degli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 della Costituzione.

L'articolo 20, comma 2 del «Codice del Turismo» 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 questa norma, così come gli articoli 16 e 21, nelle parti sopra riportate, disciplina procedimenti amministrativi relativi ad una materia di competenza «residuale» delle Regioni, quale il «turismo» (ovvero il «commercio») ed è pertanto illegittima, per le stesse ragioni enunciate sub 5.

7. Illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 1 e 2 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

L'articolo 23 del «Codice del turismo» fornisce al comma 1 una definizione dei «Sistemi turistici locali», così formulata: «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 turi-



stiche singole o associate». Il comma 2 prevede 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».

Le disposizioni de quibus sono del tutto prive di qualsiasi titolo idoneo a fondare la potestà legislativa dello Stato.

Si tratta infatti di una disposizione di dettaglio in una materia di competenza residuale delle Regioni.

Nella fattispecie non esistono le condizioni per una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, la quale, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, deve riguardare in primo luogo le funzioni amministrative, la cui attrazione a livello statale può conseguentemente radicare anche la relativa competenza legislativa.

Con l'articolo 23 qui impugnato vengono attratte a livello statale funzioni amministrative rispetto alle quali il livello regionale è del tutto adeguato. Le disposizioni riportate pongono prescrizioni destinate ad essere attuate mediante attività amministrativa delle regioni e degli enti locali, circostanza che rivela in modo indiscutibile la insussistenza della necessità di avocazione a livello statale della funzione amministrativa e della relativa funzione legislativa. Ciò in aperto contrasto con quanto più volte ribadito da codesta Ecc.ma Corte in ordine alla circostanza che la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato è giustificata solo dalla esistenza di esigenze unitarie, connesse alla promozione del sistema turistico nazionale, soprattutto nei rapporti con l'estero.

La norma è estremamente dettagliata e non lascia alcuno spazio al potere legislativo delle Regioni in materia ricompresa nell'ambito di applicazione dell'art. 117, comma 4 della Costituzione, né prevede alcuna forma di «intesa» con le Regioni.

Di qui la violazione degli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 della Costituzione, anche con riferimento al mancato rispetto del principio di «leale collaborazione».

8. Illegittimità costituzionale dell'art. 24 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

L'articolo 24 del Codice del turismo dispone 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 strumentali e umane disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica».

La disposizione riguarda le due materie del «turismo», di competenza legislativa residuale delle Regioni, e della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», di competenza legislativa concorrente.

In proposito si osserva in primo luogo che anche nella presente fattispecie non esistono le condizioni per un intervento in sussidiarietà dello Stato, considerato che il livello regionale è perfettamente adeguato alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente nel proprio territorio.

Anche nella denegata ipotesi in cui si volesse ritenere che tale livello non sia adeguato, la norma statale viola comunque le condizioni alle quali può essere correttamente esercitata la chiamata in sussidiarietà, omettendo completamente la previsione di forme di intesa con le Regioni (in sede di Conferenza Unificata) ovvero con la Regione interessata.

Da qui la violazione degli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 della Costituzione, anche sotto il profilo del mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

9. Illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 1 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

L'articolo 30, comma 1 prevede che «Al fine di aumentare la competitività del settore e l'offerta dei servizi turistici a favore dei visitatori nazionali ed internazionali, lo Stato promuove ogni iniziativa volta ad agevolare e favorire l'accesso ai servizi pubblici e nei luoghi aperti al pubblico di turisti con animali domestici al seguito».

Anche questa norma realizza l'attrazione a livello statale di funzioni in materia di turismo senza che esistano ragioni di carattere unitario che la giustificano, essendo il livello regionale del tutto adeguato al relativo esercizio, e comunque senza prevedere alcuna forma di intesa con le Regioni.

Anche la norma qui impugnata viola gli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione.



P. Q. M.

Voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 recante l'approvazione del «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo di cui all'allegato 1», per violazione degli articoli 76 e 77, comma 1 della Costituzione, in relazione agli articoli 117, comma 4 e 118, comma 1 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, ovvero, in via subordinata, dei seguenti articoli del «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo di cui all'allegato 1» (allegato 1 al d.lgs. n. 79/2011): art. 2, comma 2 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione; art. 4, commi 1 e 2 per violazione dell'art. 117, comma 4 Costituzione; art. 8, comma 2 per violazione dell'art. 117, comma 4 Costituzione; art. 16, commi 1, 2, nonché art. 21, commi 1, 2 e 3 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione; art. 20, comma 2, per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione; art. 23, commi 1 e 2 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione; art. 24 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione; art. 30, comma 1 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, comma 1 Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

Si allegano:

- 1) Copia conforme D.G.R. n. 771 del 18 luglio 2011;
- 2) Copia d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (Suppl. ord. n. 139/L alla G.U. n. 129 del 6 giugno 2011);
- 3) Parere Conferenza Unificata su schema di decreto legislativo — Seduta del 18 novembre 2010.

Perugia-Roma, 29 luglio 2011

L'avvocato: MANUALI

11C0551

n. 81

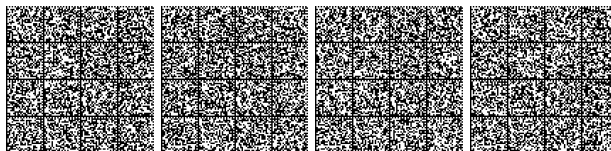
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 agosto 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'Autorità idrica pugliese - Funzioni del direttore generale - Predisposizione dello schema di convenzione diretto a regolare i rapporti tra l'Autorità e il gestore del servizio idrico integrato, da sottoporre all'approvazione del Consiglio direttivo - Contrasto con la normativa statale di riferimento, che attribuisce tale compito all'Agenzia Nazionale per la regolazione e la vigilanza sulle risorse idriche - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9, art. 5, comma 6, lett. g).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 151; d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, art. 2, comma 15; d.l. 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, nella legge 24 giugno 2009, n. 77, art. 9-bis; d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 10, comma 11.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'Autorità idrica pugliese - Previsione che il personale assunto a tempo indeterminato alla data del 1 gennaio 2010 presso l'ATO Puglia sia trasferito all'Autorità idrica pugliese, che provvede all'inquadramento nello stesso profilo professionale e relative attribuzioni economiche - Lamentato inquadramento generalizzato con stabilizzazione di personale non di ruolo, in contrasto con la normativa statale costituente disposizione di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi di eguaglianza, del pubblico concorso, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma terzo; d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13.



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 12, giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 22 luglio 2011, ricorrente;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, con sede in Bari alla via Lungomare N. Sauro, 33, intimata;

Per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, lett. g), e dell'art. 11, comma 1, della legge della Regione Puglia del 30 maggio 2011, n. 9, pubblicata nel B.U.R. Puglia del 3 giugno 2011, n. 87, recante «Istituzione dell'Autorità Idrica Pugliese»;

Per violazione degli articoli 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost.

F A T T O

Con legge regionale del 30 maggio 2011, n. 9, pubblicata sul BUR del 3 giugno 2011, n. 87, la Regione Puglia ha istituito l'«Autorità Idrica Pugliese».

L'art. 5, comma 6, della predetta legge, nel disciplinare le funzioni del Direttore generale, prevede tra l'altro, alla lettera g), che egli «predispone lo schema di convenzione diretto a regolare i rapporti tra l'Autorità e il gestore del servizio idrico integrato, da sottoporre all'approvazione del Consiglio direttivo».

L'art. 11 prevede inoltre, al primo comma, che «il personale assunto a tempo indeterminato alla data del 1° gennaio 2010 presso l'ATO Puglia è trasferito all'Autorità Idrica Pugliese, che provvede all'inquadramento nello stesso profilo professionale e relative attribuzioni economiche».

Le suddette disposizioni si espongono a censure di illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. La disposizione contenuta nell'art. 5, comma 6, lett. g), della legge regionale in esame, che prevede che il Direttore generale predisponga lo schema di convenzione diretto a regolare rapporti tra Autorità e gestore del servizio idrico integrato, da sottoporre poi all'approvazione del Consiglio direttivo, si pone in contrasto con la normativa statale di riferimento, che attribuisce attualmente tale compito all'Agenzia Nazionale per la regolazione e la vigilanza sulle risorse idriche (analogamente a quanto previsto, nella normativa previgente, per il Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche - CO.VI.R.I., poi sostituito dalla Commissione Nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche — CO.N.VI.R.I.), e non al Direttore generale dell'Autorità.

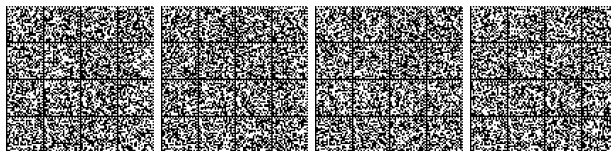
Invero, l'art. 161, comma 4, lett. c), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nel testo introdotto dall'art. 2, comma 15, d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, stabiliva espressamente che il COVIRI «predispone con delibera una o più convenzioni tipo di cui all'art. 151 (e cioè una o più convenzioni tipo per disciplinare i rapporti fra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato: n.d.r.), e la trasmette al Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare, che la adotta con proprio decreto sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Tale disposizione ha comportato la abrogazione implicita, per incompatibilità, dell'art. 151 del d.lgs. n. 152/2006, nella parte in cui attribuiva alle Autorità d'ambito la funzione di predisporre tali convenzioni. La *ratio* della novella legislativa introdotta dal d.lgs. n. 4/2008 è chiaramente quella di garantire gli standards minimi ed uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale.

Il successivo art. 9-*bis* del d.-l. 28 aprile 2009, n. 39, introdotto dalla legge di conversione 24 giugno 2009, n. 77, ha poi soppresso il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, sostituendolo con la Commissione Nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, ma ha devoluto a quest'ultima Commissione le stesse funzioni già attribuite al soppresso Comitato.

Conseguentemente, il compito di redigere una o più convenzioni-tipo per la regolazione dei rapporti tra Autorità e gestore è stata trasferita ad essa CO.N.VI.RI.

Da ultimo, il recente art. 10, comma 11, del d.-l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge con la legge 12 luglio 2011, n. 106, ha istituito l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, trasferendole le



funzioni già attribuite alla Commissione Nazionale per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche (art. 10, comma 15). In particolare — nell'ambito delle sue generali funzioni in tema di contratti di servizio, di definizione degli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, di monitoraggio delle prestazioni e di controllo degli aspetti tariffari — l'Agenzia ha il compito di predisporre «una o più convenzioni tipo di cui all'art. 151 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152» (art. 10, comma 14, lett. b, d.-l. n. 39 del 2011), e cioè - come già detto - una o più convenzioni tipo per disciplinare i rapporti fra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato.

L'excurus normativo dimostra dunque che in base alla normativa statale, a far corso dalla data di entrata del d.lgs. n. 4/2008, devono intendersi superate le originarie previsioni che attribuivano all'Autorità di ambito il compito di redigere ed approvare lo schema di convenzione di cui trattasi, essendo state le relative funzioni attribuite al CO.VI.R.I.; e tale attribuzione è stata poi devoluta prima alla CO.N.VI.RI, ed infine (ed espressamente) alla neo-istituita Agenzia, ai sensi del citato art. 10, comma 14, lett. b), del d.-l. n. 39 del 2009.

Le norme statali afferiscono alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, con la conseguenza che le sue disposizioni sono inderogabili per il legislatore regionale. Da ciò consegue altresì l'illegittimità costituzionale della disposizione contenuta nella legge regionale impugnata che, ispirandosi verosimilmente alle abrogate previsioni dell'art. 151, d.lgs. n. 152/2006, attribuisce al Direttore generale dell'Autorità Idrica Pugliese le funzioni che la vigente normativa statale attribuisce all'Agenzia istituita dall'art. 10, comma 11, del d.-l. n. 70 del 2011.

Questi principi sono stati già affermati da codesta Ecc.ma Corte costituzionale nell'ambito di una controversa di analogo contenuto, attinente alla legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 14, della legge regionale Liguria n. 39 del 2008 (che attribuiva alla Giunta regionale la competenza ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione di cui all'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006), in relazione al quadro normativo di riferimento, rimasto sostanzialmente invariato, stabilito dal nuovo testo dell'art. 161 dello stesso d.lgs. Ed invero, con la sentenza n. 325/2010 emessa il 17 novembre 2010 nell'ambito di tale giudizio, codesta Ecc.ma Corte — dopo aver riconosciuto che il novellato comma 4, lett. c), del d.lgs. n. 152 del 2006 ha «tacitamente abrogato detto art. 151», e che la sostituzione del COVIRI con la CO.N.VI.RI non ha sostanzialmente modificato il quadro giuridico di riferimento - ha affermato che la prospettata questione di legittimità costituzionale è fondata, in quanto «la disciplina del servizio idrico integrato va ascritta alla competenza esclusiva dello Stato nelle materie 'tutela della concorrenza' e 'tutela dell'ambiente' (sentenza n. 246 del 2009) e, pertanto, è inibito alle Regioni derogare a detta disciplina. Nella specie, la Regione è intervenuta, appunto, in tali materie, dettando una disciplina che si pone in contrasto con quella statale, in quanto attribuisce alla Giunta regionale una serie di competenze amministrative spettanti — come invece dispongono le norme interposte evocate dalla ricorrente — al COVIRI (ora CO.N.VI.RI.). Risulta così violato l'evocato parametro costituzionale, che riserva allo Stato la competenza legislativa nella materia 'tutela dell'ambiente' (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.»» (in senso analogo, con riguardo alla competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale e per l'inderogabilità della relativa disciplina statale, *cf.* da ultimo, tra le tante, Corte cost., nn. 142/2010; 29/2010; 307/2009; 246/2009).

2. Parimenti illegittimo è l'art. 11 della legge regionale impugnata, che prevede che tutto il personale assunto a tempo indeterminato dall'ATO Puglia venga trasferito presso l'Autorità idrica pugliese, a prescindere dalla circostanza che esso sia stato inquadrato nel comparto pubblico con procedura selettiva concorsuale o meno.

2.1. Tale disposizione non è coerente con l'art. 17, commi da 10 a 13, del d.-l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 che, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, stabilisce, per il personale non dirigente, tassative modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti, precludendo quindi alle amministrazioni ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo, a decorrere dal gennaio 2010. La predetta norma statale di riferimento costituisce disposizione di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, alla quale il legislatore regionale è tenuto ad adeguarsi, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, cost. Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata che, nel prevedere l'inquadramento generalizzato nei ruoli della nuova Autorità del personale a tempo indeterminato in servizio presso il soppresso ATO, contrasta con le predette norme di principio della legislazione statale.

2.2. La norma regionale in esame viola anche il principio di uguaglianza dettato dall'art. 3 Cost. perché, senza nessun ragionevole motivo, consente al solo personale a tempo indeterminato assunto presso l'ATO Puglia di essere inquadrato nei ruoli della neo-istituita Autorità, prescindendo dalla regola della selezione concorsuale che si impone invece per la generalità dei pubblici dipendenti.

2.3. Nel privilegiare il personale già in servizio presso l'ATO Puglia, rispetto ad altri possibili aspiranti all'assunzione presso la neo-istituita Autorità, la norma viola anche l'art. 51 Cost., secondo cui «tutti i cittadini dell'uno o



dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici ... in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

2.4. L'automatico e generalizzato inquadramento di tutti i dipendenti a tempo indeterminato in servizio presso l'ATO Puglia nei ruoli dell'istituenda Autorità Idrica Pugliese viola altresì la regola di accesso agli impieghi pubblici tramite concorso pubblico stabilita dall'art. 97, comma 3, Cost., a tutela non solo del diritto dei potenziali aspiranti a poter partecipare alla relativa selezione, ma anche dell'interesse pubblico alla scelta dei candidati migliori mediante una selezione aperta alla partecipazione di coloro che siano in possesso dei prescritti requisiti, a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione.

Con specifico riferimento a tale principio, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha costantemente affermato che «il principio del pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni pubbliche, da rispettare allo scopo di assicurare la loro imparzialità ed efficienza. Tale principio si è consolidato nel senso che le eventuali deroghe possono essere giustificate solo da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico»; né la deroga a questo principio può essere giustificata dalla semplice esistenza di un pregresso rapporto di servizio con il personale interessato alla stabilizzazione, atteso che «al di là della personale aspettativa degli aspiranti, non risulta sussistere alcun motivo di pubblico interesse che possa legittimare una deroga al principio del concorso aperto a soggetti esterni all'amministrazione. In particolare, non è desumibile dalle funzioni amministrative ed esecutive svolte da questo personale alcuna peculiarità che possa giustificare una prevalenza dell'interesse ad una sua stabilizzazione presso gli uffici consiliari rispetto a quello di assicurare l'accesso all'impiego pubblico dei più capaci e meritevoli ed, in tal senso, l'imparzialità ed il buon andamento della amministrazione regionale» (Corte cost., 3 marzo 2006, n. 81, che richiama, tra le altre, le sentenze n. 159 del 2005 e nn. 205 e 34 del 2004. Nello stesso senso, da ultimo, Corte cost., 18 febbraio 2011, n. 52).

P. Q. M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 5, comma 6, lett. g), e l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia del 30 maggio 2011, n. 9, pubblicata nel B.U.R. Puglia 3 giugno 2011, n. 87, recante «Istituzione dell'Autorità Idrica Pugliese», per violazione degli articoli 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lett. S), e terzo comma, 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 22 luglio 2011, recante la determinazione di proporzione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, addì 29 luglio 2011

L'Avvocato dello Stato: DE STEFANO

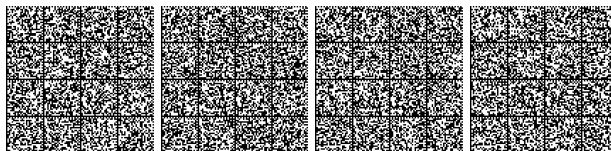
11C0552

N. 201

*Ordinanza del 10 marzo 2011 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Haffari Nasser*

Reati tributari - Omesso pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (I.V.A.), dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Applicabilità della norma incriminatrice alle omissioni relative all'anno 2005 - Disparità di trattamento tra contribuenti, a fronte del medesimo trattamento sanzionatorio per chi abbia omesso il versamento dell'imposta per l'anno 2005, tenuto ad adempiere entro un termine inferiore (luglio-dicembre 2006) rispetto ai soggetti inadempienti con riguardo agli anni successivi.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 3.



IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato, nei confronti di Haffari Nasser nato il 21 novembre 1960 in Marocco, residente in Torino via Feletto n. 47, difeso di ufficio dall'avv. Maria Zaniboni, imputato in relazione al reato di cui all'art. 10-ter decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, commesso il 27 dicembre 2006 in Rivoli, sentite le parti,

OSSERVA

A parere di questo giudice non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, limitatamente alle omissioni contributive relative all'anno 2005. Invero.

Il reato di cui all'art. 10-ter decreto legislativo 74/2000, introdotto dall'art. 35 c. 7 D.L. 4 luglio 2006 (convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248), punisce con la pena indicata dall'art. 10-bis decreto legislativo 74/2000 chiunque non versa, nei limiti previsti dal suddetto art. 10-bis, l'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine di versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo.

La fattispecie in oggetto si consuma, dunque, in ragione della disciplina relativa all'imposta sul valore aggiunto, nel mese di dicembre dell'anno successivo all'anno rispetto al quale l'imposta è dovuta.

In altri termini il soggetto che sulla base della dichiarazione annuale è debitore di imposta, nella misura superiore a 50.000 euro come indicato dall'art. 10-bis decreto legislativo 74/2000, ha termine di dodici mesi per corrispondere il tributo onde non incorrere in responsabilità penale.

Con riferimento all'imposta dovuta per l'anno 2005, appare evidente, essendo la norma incriminatrice stata introdotta con il D.L. 4 luglio 2006 (entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione e non recante alcuna disposizione transitoria riferibile alla fattispecie), che il termine per effettuare il versamento dell'imposta onde non incorrere in omissione penalmente rilevante è in concreto stato di molto inferiore a quello di dodici mesi, avendo avuto il contribuente tempo solo da luglio a dicembre 2006.

Di talché è evidente che la prescrizione penale di cui all'art. 10-ter decreto legislativo 74/2000, ovvero la prescrizione di corrispondere l'imposto nel termine indicato, ha un contenuto precettivo differente a seconda dell'anno per il quale è dovuta l'imposta, avendo fatto obbligo a chi era debitore IVA per l'anno 2005 di effettuare il versamento in un termine inferiore rispetto a chi lo è stato per gli anni successivi e chi lo sarà debitore in futuro.

In ragione del dettato di cui all'art. 10-ter decreto legislativo 74/2000 vi è, dunque, una disparità di trattamento, punendo la norma in ugual modo condotte differenti, tra chi ha ommesso versamento IVA per l'anno 2005 e chi lo ha ommesso o lo ometterà negli anni successivi, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

In ordine al profilo della rilevanza della legittimità costituzionale dell'art. 10-ter decreto legislativo 74/2000 per violazione dell'art. 3 della Costituzione rispetto al processo in corso, si osserva che l'imputato è stato rinviato a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 10-ter decreto legislativo 74/2000, proprio per avere ommesso nel termine del versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo, il versamento dell'IVA dovuta, in base alla dichiarazione annuale, per l'anno 2005, pari a 79.177,00 euro.

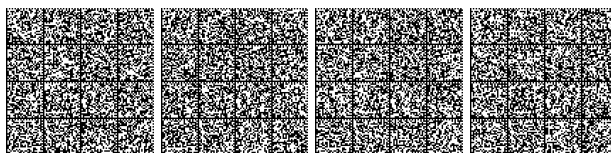
La risoluzione della questione di legittimità costituzionale della norma indicata è, dunque, all'evidenza determinante in ordine alle determinazioni sulla penale responsabilità dell'imputato, non consentendo, altrimenti, la definizione del giudizio.

Per le considerazioni che precedono si impone la rimessione della questione alla Corte Costituzionale, con conseguente sospensione del processo ed immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1 legge cost. 9 febbraio 1948 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter decreto legislativo 74/2000, introdotto dal D.L. 4 luglio 2006, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, limitatamente alle omissioni contributive relative all'anno 2005, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Sospende il processo in corso.



Ordina l'immediata trasmissione degli atti alle Corte costituzionale a cura della cancelleria.

Ordina la notificazione a cura della cancelleria della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri.

Ordina la comunicazione a cura della cancelleria della presente ordinanza ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Della presente ordinanza è stata data lettura alle parti del procedimento alla pubblica udienza odierna.

Torino, addì 10 marzo 2011

Il giudice: MERONI

11C0561

N. 202

*Ordinanza del 15 giugno 2011 emessa dalla Corte d'appello di Messina
nel procedimento penale a carico di Sorrenti Paolo contro Vitale Letterio*

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma.

LA CORTE DI APPELLO

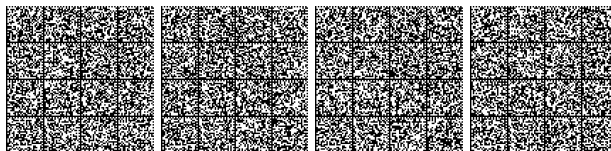
Ha emesso la seguente ordinanza.

Vista l'ordinanza n. 22357 emessa alla udienza del 27.5.2010, depositata in data 11.6.2010, con la quale la Suprema Corte di Cassazione, ha ritenuto non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma terzo, della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione:

OSSERVA

La questione di legittimità costituzionale sollevata con la citata ordinanza dalla S.C., è rilevante nel presente giudizio, in quanto, ove dovesse venir meno, a seguito dell'accoglimento della stessa, la richiamata disposizione normativa e, quindi, la possibilità di applicazione dei termini di prescrizione più lunghi, ovverosia di quindici anni, per i procedimenti già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione, il reato ascritto all'imputato nel presente procedimento, tenuto conto dell'epoca del commesso reato (dal marzo 1996 al febbraio 1998), sarebbe già prescritto nel termine di anni dieci, anche tenuto conto dei periodi di sospensione del suo decorso, a causa dei rinvii del dibattimento disposti, su istanza o per impedimento del difensore o dell'imputato (Cassazione penale, sez. un. 28 novembre 2001. n. 1021 Cremonese — Cass. pen 2002, 1308, 2798 — Riv. pen. 2002, 358 — Giur. it. 2002. 1678 - Giur. it. 2002. 2131) e dei periodo di sospensione.

Ritiene, altresì, questa Corte che la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Suprema Corte, non sia, nei limiti della cognizione ex art. 129 c.p.p. riservata in questa sede, manifestamente infondata, sulla base delle condivisibili argomentazioni svolte, autorevolmente, dal Supremo Collegio, a proposito del contrasto tra l'art. 10 comma 3 della L. n. 251 del 2005 e l'art. 117 Cost. 2.1. e che qui si riportano: "... Con la sentenza n. 393 del 2006 la Corte



costituzionale ha premesso che l'art. 2 c. p., comma 4 deve essere interpretato, ed è stato costantemente interpretato dalla giurisprudenza sia del giudice delle leggi che di quello di legittimità. nel senso che la locuzione "disposizioni più favorevole al reato" si riferisce a tutte quelle norme che apportino modifiche *in melius* alla disciplina di una fattispecie criminosa, ivi comprese quelle che incidono sulla prescrizione del reato, in coerenza con la sua natura sostanziale e con l'effetto che produce, perché "il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale, ma elimina la punibilità in sè e per sè, in quanto costituisce una causa di rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva" (Cass. sez. 1. 8 maggio 1998 n. 7442). Ha quindi precisato che "il regime giuridico riservato alla *lex mitior* e segnatamente la sua retroattività, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 comma 2, in quanto la garanzia costituzionale, prevista dalla citata disposizione, concerne soltanto il divieto di applicazione retroattiva della norma incriminatrice, nonché quella altrimenti più sfavorevole per il reo." Ne ha tratto la conclusione che "eventuali deroghe al principio di retroattività della *lex mitior*, ai sensi dell'art. 3 Cost., possono essere disposte dalla legge ordinaria quando ricorra una sufficiente ragione giustificativa" ed in questa ottica, ha rammentato che il principio di retroattività della *lex mitior* è stato sancito sia a livello internazionale sia di livello comunitario. In primo luogo l'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con L. 25 ottobre 1977, n. 881, il quale stabilisce che "se, posteriormente alla commissione di un reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, il colpevole deve beneficiarne", "disposizione alla quale si collega la riserva dell'Italia nel senso dell'applicazione limitata ai procedimenti in corso, e non anche a quelli nei quali sia intervenuta una decisione definitiva". Il ricorrente ha correttamente osservato che già questa norma di carattere internazionale, se parametrata non all'art. 3 Cost., ma all'art. 117 Cost., comma 1, rende non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina transitoria in esame, perché priva l'imputato, il cui processo sia già pendente in appello o in Cassazione, dell'ottemperanza alla regola cogente, imposta dalla norma pattizia ("deve beneficiarne") per la quale la *lex mitior* deve essere di immediata applicazione, senza che le deroghe disposte dalla legge ordinaria possano essere giustificate per effetto del bilanciamento con interessi di analogo rilievo. Tale bilanciamento è stato operato dalla sentenza n. 393/2006 sol perché come parametro è stato assunto quello dell'art. 3 Cost.... Osserva il Collegio che successive pronunce della Corte Costituzionale, da ultimo la sentenza n. 93 dell'8-12 marzo 2010, hanno affermato in maniera costante che "le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) integrano, quali "norme interposte", il parametro costituzionale espresso dall'art. 117 Cost. comma 1, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli "obblighi internazionali" (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008)". Ne consegue che "nel caso in cui si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma CEDU, il giudice nazionale comune, deve, quindi, preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sentenza n. 239 del 2009), e, ove tale soluzione risulti impercorribile (non potendo egli disapplicare la norma interna contrastante), deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro dianzi indicato". La Grande Camera della Corte Europea dei diritti dell'uomo, in seguito al ricorso n. 10249/2003 presentato da Scoppola Franco, con sentenza del 17 settembre 2009 ha imposto allo Stato italiano di porre fine alla violazione degli artt. 6 e 7 della Convenzione e di assicurare che la pena dell'ergastolo inflitta al ricorrente venisse sostituita con pena non superiore a quella della reclusione di anni trenta. La CEDU è pervenuta alla "citata decisione avendo affermato che l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve. In particolare, per quel che rileva nel presente procedimento, dopo aver rammentato le proprie precedenti pronunce sull'interpretazione dell'art. 7 della Convenzione (par 103), la Corte europea ha stabilito che la sopravvenienza di norme di carattere internazionale e di pronunce applicative e interpretative di esse imponeva un "approccio dinamico ed evolutivo nell'interpretazione dell'art. 7". Allo scopo richiamava (par. 104) l'art. 491 della Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea (c.d. Carta di Nizza), la sentenza 3 maggio 2005 della Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza Berlusconi) e lo stesso art. 2 c.p. italiano. Affermava in conseguenza il principio (par. 109) secondo il quale "...l'art. 7 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività della legge penale più severa ma, anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa" per cui "...se la legge penale in vigore al momento della perpretazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato". Risulta evidente il "nuovo" significato attribuito all'art. 7 della Convenzione, integrante "norma interposta", in relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 117 Cost. Il Giudice delle leggi con la citata sentenza n. 93 del 2010 richiamando le sue precedenti sentenze n. 311 del 2009 n. 349 e n. 348 del 2007, ha spiegato che la Corte Costituzionale, nel procedere allo scrutinio di sua competenza, "resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione....— norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale — si ponga eventualmente in



conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato”.

Lo scrutinio relativo è sottratto al giudice ordinario. Nè esso risulta effettuato con la già citata sentenza n. 393 del 2006, laddove il Giudice delle leggi ha Osservato che “il livello di rilevanza dell’interesse preservato dal principio di retroattività della *lex mitior* —.....— impone di ritenere che il valore da esso tutelato può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo (quali — a titolo esemplificativo — quelli dell’efficienza del processo, della salvaguardia dei diritti dei soggetti che, in vario modo, sono destinatari della funzione giurisdizionale, e quelli che coinvolgono, interessi o esigenze dell’intera collettività nazionale connessi a valore di primario rilievo; *cf.* sentenze n. 24 del 2004; n. 10 del 1997, n. 353 e n. 171 del 1996; n. 218 e n. 54 del 1993)”. Ciò non tanto perché il parametro di riferimento è stato l’art. 3 Cost., quanto piuttosto perché gli elementi assunti come *tertium comparationis* sotto costituiti da “interessi di analogo valore”, senza indicazione specifica di “conflitto” con altre norme della Costituzione (ipotesi che la Corte Costituzionale nelle ricordate sentenze definisce “eccezionale” e riserva alla sua competenza, di guisa che non sembra corretta una valutazione interpretativa, da parte del giudice ordinario, di motivazione non esplicita di altra sentenza della Corte Costituzionale).

Sulla scorta delle superiori considerazioni, autorevolmente sostenute dal Supremo Collegio, ritiene questa Corte di sollevare, d’ufficio, nel presente procedimento, come, per altro già avvenuto, in altri procedimenti, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 117 della Costituzione, dell’art. 10, comma terzo, della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui esclude l’applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alta Corte di cassazione, ricorrendone i presupposti della rilevanza nel presente procedimento e della non manifesta infondatezza.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva di ufficio, in quanto rilevante nel presente processo e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale in riferimento all’art. 117 della Costituzione, dell’art. 10, comma terzo, della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui esclude l’applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione.

Sospende il giudizio in corso e i termini di prescrizione e dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Messina, addì 15 giugno 2011

Il Presidente:: GALLUCCIO

11C0562

N. 203

*Ordinanza del 5 maggio 2011 emessa dal Tribunale di Lecce - Sez. distaccata di Campi Salentina
nel procedimento penale a carico di Giangrande Candido Luigi*

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l’ammissione - Esclusione dell’indagato, imputato o condannato per reati di evasione delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Denunciata preclusione assoluta al giudice di verificare se i reati in relazione ai quali il richiedente sia stato condannato abbiano effettivamente prodotto un arricchimento, e se lo stesso permanga in misura superiore ai limiti stabiliti quale requisito di accoglibilità dell’istanza anche nell’anno precedente alla presentazione della medesima - Disparità di trattamento - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Violazione del principio di colpevolezza.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 91, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, e 27, comma secondo.



IL TRIBUNALE

Decidendo sulla richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, avanzata da Giangrande Candido Luigi, nato il 20.12.1936 a Squinzano, nell'ambito del procedimento di esecuzione n. 39/11, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Ai sensi dell'art. 75 co. 2 dpr 115/02 la disciplina del patrocinio a spese dello Stato si applica, ove ne ricorrano i presupposti di legge, anche nella fase dell'esecuzione, e l'istanza, peraltro formalmente corretta, non è inammissibile e va quindi vagliata nel merito.

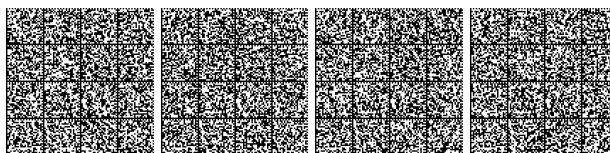
Tra i presupposti di accoglibilità dell'istanza rilevano, nel caso concreto, gli artt. 76 co. 4 bis e 91 co. 1. lett. a) del citato DPR 115/02, atteso che, dalla lettura del certificato penale, il Giangrande risulta essere stato condannato sia per il delitto di associazione mafiosa (per fatti di cui in casellario non è riportata la data di commissione ma che devono ritenersi risalenti verosimilmente alla fine degli anni '80, primissimi inizi degli anni '90, atteso che la sentenza di primo grado è del 1994), sia (più volte, ma per fatti tutti commessi negli anni '80) per reati in violazione delle norme per la repressione, dell'evasione in materia di imposte sui redditi e del valore aggiunto.

L'istante, dalla certificazione allegata alla istanza, risulta essere da tempo affetto da invalidità al 100% in quanto portatore di diverse patologie documentate in allegato alla istanza; dall'allegata relazione dei servizi sociali, risulta essere soggetto settantenne, con una figlia affetta da gravi problemi di salute e per tale ragione percipiente pensione di invalidità e indennità di accompagnamento; egli vive con la propria modesta pensione e quella della moglie (ex coltiva-trice diretta e quindi anch'essa percipiente una pensione modesta) in unti casa che, a suo tempo pignorata per debiti, venne poi acquistata da un'altra sua figlia; pertanto, sebbene egli risulti impegnato nella gestione di alcuni terreni "di famiglia" (come indicato nella suddetta relazione) e, gratuitamente, di un complesso bandistico, si evidenzia un complesso di dati deponenti per la probabile sussistenza dei limiti reddituali previsti dall'art. 76 co. 1 DPR 115/02 (salvi gli eventuali approfondimenti sui redditi scaturenti dai suddetti terreni ed eventualmente - trattasi in realtà di attività spesso svolte a titolo gratuito dalla gestione del complesso bandistico), e tali da poter vincere la presunzione relativa di "abbienza" posta dall'art. 76 co. 4 bis DPR 115/02 nella formulazione conseguente alla pronuncia di parziale illegittimità costituzionale di tale norma, resa dalla Corte costituzionale con la sua sentenza n. 139/2010 (originata, tra l'altro, da questione sollevata anche da questo stesso giudice), atteso che i "delitti locupletativi" considerati da detta norma, così coglie quelli in materia di evasione delle norme sulle imposte, risalgono ad epoca particolarmente risalente nel tempo e tale da rendere estremamente dubbio, salvo verifiche concrete, che essi siano in grado di riverberare concreti effetti sulle attuali condizioni reddituali dell'istante, sì da rendere per contro estremamente significativi i dati, di tenore opposto, rilevabili dalla documentazione che la difesa ha allegato alla istanza.

Tali eventuali approfondimenti, e senz'altro l'accoglimento dell'istanza, sono tuttavia allo stato preclusi dal tenore del già citato art. 91 co. 1 lett. a) del DPR 115/02 il quale, con formulazione assoluta, esclude dal beneficio dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, i soggetti che, come il Giangrande, abbiano riportato condanna (o siano anche solo imputati o addirittura indagati) per reati tributari.

Va premesso che, come noto, ai sensi dell'art. 76 co. 1 DPR 115/02 il discrimine per l'ammissione al beneficio è dato dal mancato superamento, nell'ultimo anno in relazione al quale sono scaduti i termini per la presentazione dei redditi, di un determinato limite reddituale (attualmente pari ad euro 10.628,18 da aumentarsi di euro 1.032,91 per ogni familiare convivente e non in conflitto di interessi con l'istante), che l'istante non risulta superare (come meglio si dirà). Il legislatore, nell'intento di oggettivizzare gli indicatori di "abbienza" ai sensi dell'art. 24 co. 3 Cost., ha quindi selezionato quello dato dal reddito conseguito ad una certa data, ritenuta significativa perché sufficientemente prossima a quella di presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato; trattasi di criterio di dubbia razionalità, atteso che le capacità economiche necessarie ad assicurarsi una difesa effettiva possono ben essere indipendenti dai redditi conseguiti nell'ultimo anno, ma discendere da accumulazioni patrimoniali precedenti, anche illecite ed eventualmente improduttive di redditi, col possibile esito paradossale di escludere dal beneficio l'imputato lavoratore dipendente ed ammettervi il malavitoso recidivo che si sia arricchito negli anni precedenti; la questione tuttavia non è allo stato rilevante. Rileva piuttosto che, a legislazione vigente, il criterio scelto dal legislatore è un criterio reddituale in senso stretto; e che rispetto a tale criterio, che vale a determinare il concetto di "abbienza" ai sensi dell'art. 24 co. 3 Copst., l'art. 91 DPR 115/02 aggiunge ulteriori requisiti negativi, escludendo dall'ammissibilità al patrocinio a spese dello Stato coloro che abbiano riportato determinate condanne.

A parere di questo tribunale si tratta di norma che opera un'irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che si trovino nelle medesime condizioni quanto al possesso dei restanti requisiti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, e che non si sottrae alle censure che la Corte costituzionale ha mosso all'art. 76 co. 4 bis del DPR 115/02 con la sentenza n. 139/2010, allorché la Corte ha statuito che (si riporta la massima): "È costituzionalmente illegittimo, per



contrasto con gli artt. 3 e 24, commi secondo e terzo, cost., l'art. 76, comma 4-bis, del d. P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati ivi indicati il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non ammette la prova contraria. La censurata disposizione — volta ad evitare che soggetti in possesso di ingenti ricchezze, acquisite con attività delittuose riferibili alle associazioni a delinquere di stampo mafioso e alle associazioni finalizzate al narcotraffico ed al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, possano paradossalmente fruire di un beneficio riservato, per dettato costituzionale (art. 24, terzo comma), ai «non abbienti» — non si sottrae ad un giudizio di irragionevolezza per il carattere assoluto della presunzione introdotta, che non ammette la prova del contrario e rende superflue eventuali indagini giudiziarie sulle effettive condizioni economiche dell'imputato. Tale presunzione, insensibile alle rilevanti differenze tra la posizione e il reddito dei capi delle associazioni criminali e dei semplici partecipi, nonché ad eventuali percorsi di emancipazione dei singoli imputati dai sodalizi criminali, opera senza limiti di tempo, per qualunque tipo di reato e persino in ambito civile, amministrativo, contabile o tributario, producendo l'effetto sostanziale di un'impropria sanzione, per il fatto di appartenere o di essere appartenuto ad un'organizzazione criminale, consistente nella limitazione indiscriminata nell'esercizio di un diritto fondamentale come quello di difesa, e imprimendo sui soggetti considerati dalla norma uno stigma permanente e incancellabile. Invero l'accesso al patrocinio a spese dello Stato può essere diversamente regolato per i non abbienti in presenza di altri principi costituzionali da salvaguardare, per garantire la tutela di beni individuali o collettivi di pari meritevolezza, purché non venga inciso il pieno esercizio del diritto di difesa. Nel caso di specie, non può, pertanto, ritenersi irragionevole che, sulla base della comune esperienza, il legislatore presuma che appartenente ad un'organizzazione criminale abbia tratto dalla sua attività delittuosa profitti sufficienti ad escluderlo in permanenza dal beneficio del patrocinio a spese dello Stato. Ciò che, tuttavia, contrasta con i principi costituzionali è il carattere assoluto di tale presunzione, che determina un'esclusione irrimediabile, in violazione degli evocati parametri costituzionali.

L'introduzione, costituzionalmente obbligata, della prova contraria non elimina dall'ordinamento la presunzione prevista dal legislatore, che continua dunque ad implicare un'inversione dell'onere di documentare la ricorrenza dei presupposti reddituali per l'accesso al patrocinio. Spetterà al richiedente dimostrare il suo stato di «non abbienza», non già con una semplice autocertificazione ma con l'adeguata al legazione di concreti elementi di fatto, dai quali possa desumersi in modo chiaro e univoco la propria effettiva situazione economico-patrimoniale; e spetterà al giudice verificare rigorosamente l'attendibilità di tali allegazioni, avvalendosi di tutti gli strumenti di indagine che la legge mette a sua disposizione. Nel senso che le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di uguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*, v. le citate sentenze n. 225/2008, n. 333/1991 e n. 139/1982. Per il rilievo che l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa, v. la citata sentenza n. 41/1999”.

Ed invero, la norma appare suscettibile di tre possibili e diverse interpretazioni, in dipendenza delle differenti possibili ragioni d'essere della norma, tutte egualmente costituzionalmente illegittime, potendo ipotizzarsi che con essa il legislatore abbia inteso:

a) escludere, in base ad una presunzione *iuris et de iure*, la ricorrenza delle condizioni reddituali di “non abbienza” stabilite dall'art. 76 co. 1 DPR 115/02, in capo a chi abbia commesso reati tributari e quindi si sia arricchito trattenendo indebitamente risorse economiche destinate allo Stato: orbene, deve in primo luogo osservarsi che tale presunzione, già a livello meramente sistematico, appare poco ragionevole, laddove si consideri che la stessa norma esclude dall'ammissione al beneficio anche i soggetti solamente imputati o addirittura indagati per delitti fiscali, e quindi soggetti dei quali occorre presumere la non colpevolezza e quindi la mancata realizzazione delle supposte forme di indebito arricchimento richiamate (aderendosi alla contestata interpretazione, così la norma manifesterebbe quindi un altro patente profilo di incostituzionalità per contrasto con l'art. 27 co. 2 Cost., peraltro non rilevante in questa sede); in secondo luogo, anche laddove si intendesse comunque corretta la prospettata interpretazione della *ratio* della norma, in tal caso, osserva il tribunale, la disposizione di cui all'art. 91 co. 1 lett. a) dpr 115/02 esprimerebbe di fatto la stessa natura e funzione di quella di cui all'art. 76 co. 4 bis DPR 115/02, e dovrebbe conseguentemente essere ritenuta, negli stessi limiti già ritenuti dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 139/2010, non manifestamente infondata e senz'altro rilevante la questione relativa alla sua illegittimità costituzionale (si noti che le condanne riportate dal Giangrande, per reati tributari, sono relative a fatti risalenti a circa 25 anni fa, e pertanto tali da apparire verosimilmente del tutto ininfluenti ai fini della determinazione delle capacità economiche attuali del Giangrande stesso); oppure

b) escludere la meritevolezza del beneficio in oggetto, espressione della attenta tutela assicurata dallo Stato al diritto di Difesa, in capo a coloro che si siano macchiati di reati esprimenti patente violazione dei principali doveri di solidarietà sociale; orbene, anche in questo caso deve in primo luogo osservarsi che tale disposizione, a livello



sistematico, appare poco ragionevole, atteso che la stessa norma, come già si è osservato, esclude dall'ammissione al beneficio anche i soggetti solamente imputati o addirittura solo indagati per delitti fiscali, e nei cui confronti non può quindi fondatamente operarsi alcuna neppure sommaria valutazione di immeritevolezza (specie nel caso dei soggetti solamente indagati: anche in questo caso la norma manifesterebbe un altro patente profilo di incostituzionalità, peraltro non rilevante in questa sede, per violazione dell'art. 3 Cost., dovendosi ritenere il cittadino sottoposto ad indagini nella stessa situazione, quanto a prognosi di fondatezza di un giudizio di immeritevolezza, rispetto a chi non vi sia sottoposto, essendo l'adozione della veste di indagato un atto dovuto e meramente formale). Quand'anche invece si intendesse accedere alla interpretazione offerta in premessa, occorrerebbe in tal caso rilevare come la norma si ponga in contrasto con l'art. 24 co. 3 della Costituzione, che assicura ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi in giudizio, a prescindere da ogni valutazione circa profili diversi da quelli relativi alla "abbienza" o meno del soggetto;

c) assegnare alla suddetta esclusione la natura di una sanzione accessoria *ex lege* in relazione ai soggetti che abbiano riportato determinate condanne; orbene, anche in questo caso, ancora una volta, si deve osservare che tale interpretazione, a livello sistematico, appare poco fondata, atteso che la stessa norma esclude dall'ammissione al beneficio anche i soggetti solamente imputati o addirittura indagati per delitti fiscali, e quindi soggetti insuscettibili di sottoposizione a pena (aderendosi invece alla contestata interpretazione, anche in tal caso la norma manifesterebbe quindi un altro patente profilo di incostituzionalità, peraltro non rilevante in questa sede, per violazione dell'art. 27 co. 2 Cost.); in ogni caso, la Corte costituzionale ha già ritenuto la natura impropria, e quindi illegittima, di una eventuale natura sanzionatoria della esclusione del beneficio associata ad una sentenza di condanna; ed invero, appare evidente che una simile disciplina, anche in tal caso, si porrebbe in contrasto con l'art. 24 co. 3 Cost., che assicura i mezzi per difendersi ai non abbienti, a prescindere da ogni altra considerazione che non sia la non abbienza, atteso che, in caso contrario, dovrebbe ammettersi che la completezza del diritto di difendersi difesa si atteggi diversamente, per i diversi cittadini, a seconda delle condanne che abbiano riportato: il che, nella sua patente irragionevolezza, si risolverebbe, a parere del Tribunale, in una violazione dell'art. 3 Cost.

Il tribunale non ignora che la Corte ha affrontato in passato la questione con la ordinanza n. 94/2004, la quale, tuttavia, non affrontò il merito delle questioni qui sollevate, limitandosi a rilevare la irrilevanza della questione e la contraddittorietà della sua formulazione nel giudizio in cui essa era stata sollevata.

Poiché dall'accoglimento della questione di incostituzionalità prospettata può concretamente derivare l'accoglimento della istanza avanzata dal Giangrande, tale questione deve ritenersi senz'altro rilevante ai fini della decisione rimessa a questo giudicante.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1 della L. cost. n. 1/48, e 23 della legge. n. 87/53,

ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 91 co. 1 lett. a) del DPR 115/02, per contrasto con gli artt. 3, 24 commi 2 e 3, e 27 comma 2 della Costituzione, quanto meno nella parte in cui pongono una preclusione assoluta al potere del Giudice di verificare se i reati in relazione ai quali il richiedente l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato abbia conseguito condanna abbiano effettivamente prodotto un arricchimento, e se lo stesso permanga, in misura superiore ai limiti stabiliti quale requisito di accoglibilità dell'istanza, anche nell'anno precedente alla presentazione della medesima,

Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

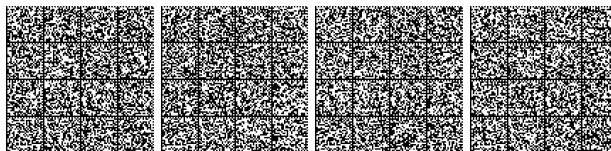
Sospende la decisione sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato;

Ordina la notificazione della presente ordinanza al P.M., all'istante ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Manda alla cancelleria per le altre comunicazioni e gli adempimenti di rito.

Così deciso in Lecce, il 29 aprile 2011

Il giudice: SERNIA



N. 204

*Ordinanza del 26 maggio 2011 emessa dal Tribunale di Lecce - Sez distaccata di Campi Salentina
nel procedimento penale a carico di Giangrande Candido Luigi*

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione - Esclusione dell'indagato, imputato o condannato per reati di evasione delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Denunciata preclusione assoluta al giudice di verificare se i reati in relazione ai quali il richiedente sia stato condannato abbiano effettivamente prodotto un arricchimento, e se lo stesso permanga in misura superiore ai limiti stabiliti quale requisito di accoglibilità dell'istanza anche nell'anno precedente alla presentazione della medesima - Disparità di trattamento - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Violazione del principio di colpevolezza.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 91, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, e 27, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Decidendo sulla richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, avanzata da Giangrande Candido Luigi, nato il 20.12.1936 a Squinzano, nell'ambito del procedimento di esecuzione n. 1739/11, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Giangrande Candido Luigi ha avanzato, tramite proprio difensore di fiducia, istanza tesa ad ottenere il riconoscimento della ricorrenza del vincolo della continuazione o del concorso formale tra i reati oggetto di alcune sentenze emesse nei suoi confronti da questo Tribunale, ed aventi ad oggetto la ricettazione di assegni aventi asseritamente la medesima provenienza delittuosa; ha quindi chiesto altresì di essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

Questo Tribunale ha quindi fissato l'udienza per la discussione camerale della questione avanzata ai sensi dell'art. 671 cpp, per la data del 23.06.2011.

Ai sensi dell'art. 75 co. 2 dpr 115/02 la disciplina del patrocinio a spese dello Stato si applica, ove ne ricorrano i presupposti di legge, anche nella fase dell'esecuzione, e l'istanza volta ad ottenere la ammissione al suddetto beneficio, peraltro formalmente corretta, non è inammissibile e va quindi vagliata nel merito.

Tra i presupposti di accoglibilità dell'istanza rilevami, nel caso concreto, gli artt. 76 co. 4 bis e 91 co. 1 lett. a) del citato DPR 115/02, atteso che, dalla lettura del certificato penale, il Giangrande risulta essere stato condannato sia per il delitto di associazione mafiosa (per fatti di cui in casellario non è riportata la data di commissione ma che devono ritenersi risalenti verosimilmente alla fine degli anni '80, primissimi inizi degli anni '90, atteso che la sentenza di primo grado è del 1994), sia (più volte, ma per fatti tutti commessi negli anni '80) per reati in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e del valore aggiunto.

L'istante, dalla certificazione allegata alla istanza, risulta essere da tempo affetto da invalidità al 100% in quanto portatore di diverse patologie documentate in allegato alla istanza; dall'allegata relazione dei servizi sociali, risulta essere soggetto settantenne, con una figlia affetta da gravi problemi di salute e per tale ragione percipiente pensione di invalidità e indennità di accompagnamento; egli vive con la propria modesta pensione e quella della moglie (ex coltivatrice — diretta e quindi anch'essa percipiente una pensione modesta) in una casa che, a suo tempo pignorata per debiti, venne poi acquistata da un'altra sua figlia; pertanto, sebbene egli risulti impegnato nella gestione di alcuni terreni "di famiglia" (come indicato nella suddetta relazione) e, gratuitamente, di un complesso bandistico, si evidenzia un complesso di dati deponenti per la probabile- sussistenza dei — limiti reddituali previsti dall'art. 76 co. 1 DPR 115/02 (salvi gli eventuali approfondimenti sui renditi scaturenti dai suddetti terreni ed eventualmente — trattasi in realtà di attività spesso svolte a titolo gratuito — dalla gestione del complesso bandistico), e tali da poter vincere la presunzione relativa di "abbienza" posta dall'art. 76 co. 4 bis DPR 115/02 nella formulazione conseguente alla pronuncia di parziale illegittimità costituzionale di tale norma, resa dalla Corte costituzionale con la sua sentenza n. 139/2010 (originata, tra l'altro, da questione sollevata anche da questo stesso giudice), atteso che i "delitti locupletativi" considerati da detta norma, così come quelli in materia di evasione delle norme sulle imposte, risalgono ad epoca particolarmente risalente nel tempo e tale da rendere estremamente dubbio, salvo verifiche concrete, che essi siano in grado di riverberare concreti effetti sulle attuali condizioni reddituali dell'istante, sì da rendere per contro estremamente significativi i dati, di tenore opposto, rilevabili dalla documentazione che la difesa ha allegato alla istanza.



Tali eventuali approfondimenti, e senz'altro l'accoglimento dell'istanza, sono tuttavia allo stato preclusi dal tenore del già citato art. 91 co. 1 lett. a) del DPR 115/02 il quale, con formulazione assoluta, esclude dal beneficio dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, i soggetti che, come il Giangrande, abbiano riportato condanna (o siano anche solo imputati o addirittura indagati) per reati tributari.

Questo Tribunale con recente ordinanza (tra l'altro occasionata da recedente istanza dello stesso condannato e relativa a distinto procedimento di esecuzione), ha già avuto modo di dubitare della legittimità costituzionale di tale sistema normativo; e deve qui risollevarne la stessa questione, sostanzialmente con le medesime argomentazioni.

Va premesso che, come noto, ai sensi dell'art. 76 co. 1 DPR 115/02 il discrimine per l'ammissione al beneficio è dato dal mancato superamento, nell'ultimo anno in relazione al quale sono scaduti i termini per la presentazione dei redditi, di un determinato limite reddituale (attualmente pari ad euro 10.628,18 da aumentarsi di euro 1.032,91 per ogni familiare convivente e non in conflitto di interessi con l'istante), che l'istante non risulta superare (come meglio si dirà). Il legislatore, nell'intento di oggettivizzare gli indicatori di "abbienza" ai sensi dell'art. 24 co. 3 Cost., ha quindi selezionato quello dato dal reddito conseguito ad una certa data, ritenuta significativa perché sufficientemente prossima a quella di presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato; trattasi di criterio di dubbia razionalità, atteso che le capacità economiche necessarie ad assicurarsi una difesa effettiva possono ben essere indipendenti dai redditi conseguiti nell'ultimo anno, ma discendere da accumulazioni patrimoniali precedenti, anche illecite ed eventualmente improduttive di redditi, col possibile esito paradossale di escludere dal beneficio l'imputato lavoratore dipendente ed ammettervi il malvivito recidivo che si sia arricchito negli anni precedenti; la questione tuttavia non è allo stato rilevante. Rileva piuttosto che, a legislazione vigente, il criterio scelto dal legislatore è un criterio reddituale in senso stretto; e che rispetto a tale criterio, che vale a determinare il concetto di "abbienza" ai sensi dell'art. 24 co. 3 Copst., l'art. 91 DPR 115/02 aggiunge ulteriori requisiti negativi, escludendo dall'ammissibilità al patrocinio a spese dello Stato coloro che abbiano riportato determinate condanne.

A parere di questo tribunale si tratta di norma che opera un'irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che si trovino nelle medesime condizioni quanto al possesso dei restanti requisiti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, e che non si sottrae alle censure che la Corte costituzionale ha mosso all'art. 76 co. 4 bis del DPR 15/02 con la sentenza n. 139/2010, allorché la Corte ha statuito che (si riporta la massima): "È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 24, commi secondo e terzo, Cost., l'art. 76, comma 4-bis, del d. P. R. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati ivi indicati il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non ammette la prova contraria. La censurata disposizione — volta ad evitare che soggetti in possesso di ingenti ricchezze, acquisite con attività delittuose riferibili alle associazioni a delinquere di stampo mafioso e alle associazioni finalizzate al narcotraffico ed al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, possano paradossalmente fruire di un beneficio riservato, per dettato costituzionale (art. 24, terzo comma), ai «non abbienti» — non si sottrae ad un giudizio di irragionevolezza per il carattere assoluto della presunzione introdotta, che non ammette la prova del contrario e rende superflue eventuali indagini giudiziarie sulle effettive condizioni economiche dell'imputato. Tale presunzione, insensibile alle rilevanti differenze tra la posizione e il reddito dei capi delle associazioni criminali e dei semplici partecipi, nonché ad eventuali percorsi di emancipazione dei singoli imputati dai sodalizi criminali, opera senza limiti di tempo, per qualunque tipo di reato e persino in ambito civile, amministrativo, contabile o tributario, producendo l'effetto sostanziale di un'impropria sanzione, per il fatto di appartenere od essere appartenuto ad un'organizzazione criminale, consistente nella limitazione indiscriminata nell'esercizio di un diritto fondamentale come quello di difesa, e imprimendo sui soggetti considerati dalla norma uno stigma permanente e incancellabile. Invero, l'accesso al patrocinio a spese dello Stato può essere diversamente regolato per i non abbienti in presenza di altri principi costituzionali da salvaguardare, per garantire la tutela di beni individuali o collettivi di pari meritevolezza, purché non venga inciso il pieno esercizio del diritto di difesa. Nel caso di specie, non può, pertanto, ritenersi irragionevole che, sulla base della comune esperienza, il legislatore presuma che l'appartenente ad un'organizzazione criminale abbia tratto dalla sua attività delittuosa profitti sufficienti ad escluderlo in permanenza dal beneficio del patrocinio a spese dello Stato. Ciò che, tuttavia, contrasta con i principi costituzionali è il carattere assoluto di tale presunzione, che determina un'esclusione irrimediabile, in violazione degli evocati parametri costituzionali. L'introduzione, costituzionalmente obbligata, della prova contraria non elimina dall'ordinamento la presunzione prevista dal legislatore, che continua dunque ad implicare un'inversione dell'onere di documentare la ricorrenza dei presupposti reddituali per l'accesso al patrocinio. Spetterà al richiedente dimostrare il suo stato di «non abbienza», non già con una semplice autocertificazione ma con l'adeguata al legazione di concreti elementi di fatto, dai quali possa desumersi in modo chiaro e univoco la propria effettiva situazione economico-patrimoniale; e spetterà al giudice verificare rigorosamente l'attendibilità di tali allegazioni, avvalendosi di tutti gli strumenti di indagine che la legge mette a sua disposizione. Nel senso che le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di uguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, e cioè se non rispondono a dati di esperienza



generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*, v. le citate sentenze n. 225/2008, n. 333/1991 e n. 139/1982. Per il rilievo che l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa, v. la citata sentenza n. 41/1999".

Ed invero, la norma appare suscettibile di tre possibili e diverse interpretazioni, in dipendenza delle differenti possibili ragioni d'essere della norma, tutte egualmente costituzionalmente illegittime, potendo ipotizzarsi che con essa il legislatore abbia inteso:

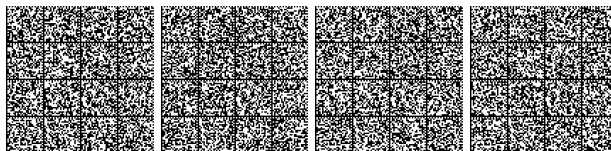
a) escludere, in base ad una presunzione *iuris et de iure*, la ricorrenza delle condizioni reddituali di "non abbenza" stabilite dall'art. 76 co. 1 DPR 115/02, in capo a chi abbia commesso reati tributari e quindi si sia arricchito trattenendo indebitamente risorse economiche destinate allo Stato: orbene, deve in primo luogo osservarsi che tale presunzione, già a livello meramente sistematico, appare poco ragionevole, laddove si consideri che la stessa norma esclude dall'ammissione al beneficio anche i soggetti solamente imputati o addirittura indagati per delitti fiscali, e quindi soggetti dei quali occorre presumere la non colpevolezza e quindi la mancata realizzazione delle supposte forme di indebito arricchimento richiamate (aderendosi alla contestata interpretazione, così la norma manifesterebbe quindi un altro patente profilo di incostituzionalità per contrasto con l'art. 27 co. 2 Cost., peraltro non rilevante in questa sede); in secondo luogo, anche laddove si intendesse comunque corretta la prospettata interpretazione della *ratio* della norma, in tal caso, osserva il tribunale, la disposizione di cui all'art. 91 co. 1 lett. a) dpr 115/02 esprimerebbe di fatto la stessa natura e funzione di quella di cui all'art. 76 co. 4 bis DPR 115/02, e dovrebbe conseguentemente essere ritenuta, negli stessi limiti già ritenuti dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 139/2010, non manifestamente infondata e senz'altro rilevante la questione relativa alla sua illegittimità costituzionale (si noti che le condanne riportate dal Giangrande, per reati tributari, sono relative a fatti risalenti a circa 25 anni fa, e pertanto tali da apparire verosimilmente del tutto ininfluenti ai fini della determinazione delle capacità economiche attuali del Giangrande stesso); oppure

b) escludere la meritevolezza del beneficio in oggetto, espressione della attenta tutela assicurata dallo Stato al diritto di Difesa, in capo a coloro che si siano macchiati di reati esprimenti patente violazione dei principali doveri di solidarietà sociale; orbene, anche in questo caso deve in primo luogo osservarsi che tale disposizione, a livello sistematico, appare poco ragionevole, atteso che la stessa norma, come già si è osservato, esclude dall'ammissione al beneficio anche i soggetti solamente imputati o addirittura solo indagati per delitti fiscali, e nei cui confronti non può quindi fondatamente operarsi alcuna neppure sommaria valutazione di immeritevolezza (specie nel caso dei soggetti solamente indagati: anche in questo caso la norma manifesterebbe un altro patente profilo di incostituzionalità, peraltro non rilevante in questa sede, per violazione dell'art. 3 Cost., dovendosi ritenere il cittadino sottoposto ad indagini nella stessa situazione, quanto a prognosi di fondatezza di un giudizio di immeritevolezza, rispetto a chi non vi sia sottoposto, essendo l'adozione della veste di indagato un atto dovuto e meramente formale). Quand'anche invece si intendesse accedere alla interpretazione offerta in premessa, occorrerebbe in tal caso rilevare come la norma si ponga in contrasto con l'art. 24 co. 3 della Costituzione, che assicura ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi in giudizio, a prescindere da ogni valutazione circa profili diversi da quelli relativi alla "abbenza" o meno del soggetto;

c) assegnare alla suddetta esclusione la natura di una sanzione accessoria *ex lege* in relazione ai soggetti che abbiano riportato determinate condanne; orbene, anche in questo caso, ancora una volta, si deve osservare che tale interpretazione, a livello sistematico, appare poco fondata, atteso che la stessa norma esclude dall'ammissione al beneficio anche soggetti solamente imputati o addirittura indagati per delitti fiscali, e quindi soggetti insuscettibili di sottoposizione a pena (aderendosi invece alla contestata interpretazione, anche in tal caso la norma manifesterebbe quindi un altro patente profilo di incostituzionalità, peraltro non rilevante in questa sede, per violazione dell'art. 27 co. Cost.); in ogni caso, la Corte costituzionale ha già ritenuto la natura impropria, e quindi illegittima, di una eventuale natura sanzionatoria della esclusione del beneficio associata ad una sentenza di condanna; ed invero, appare evidente che una simile disciplina, anche in tal caso, si porrebbe in contrasto con l'art. 24 co. 3 Cost., che assicura i mezzi per difendersi ai non abbienti, a prescindere da ogni altra considerazione che non sia la non abbenza, atteso che, in caso contrario, dovrebbe ammettersi che la completezza del diritto di difendersi difesa si atteggi diversamente, per i diversi cittadini, a seconda delle condanne che abbiano riportato: il che, nella sua patente irragionevolezza, si risolverebbe, a parere del Tribunale, in una violazione dell'art. 3 Cost.

Il tribunale non ignora che la Corte ha trattato in passato la questione con la ordinanza n. 94/2004, la quale, tuttavia, non affrontò il merito delle questioni qui sollevate, limitandosi a ritenere la irrilevanza della questione, anche in relazione alla contraddittorietà della sua formulazione nel giudizio in cui essa era stata sollevata.

Poiché dall'accoglimento della questione di incostituzionalità prospettata può concretamente derivare l'accoglimento della istanza avanzata dal Giangrande, tale questione deve ritenersi senz'altro rilevante ai fini della decisione rimessa a questo giudicante.



P.Q.M.

Visti gli artt. 1 della L. cost. n. 1/48, e 23 della L. n. 87/53, ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 91 co. 1 lett. a) del DPR 115/02, per contrasto con gli artt. 3, 24 co. 2 e 3, e 27 co. 2 della Costituzione, quanto meno nella parte in cui pone una preclusione assoluta al potere del Giudice di verificare se i reati, in relazione ai quali il richiedente l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato abbia conseguito condanna, abbiano effettivamente prodotto un arricchimento, e se lo stesso permanga, in misura superiore ai limiti stabiliti quale requisito di accoglibilità dell'istanza, anche nell'ultimo anno in relazione al quale siano scaduti i termini per la presentazione dei redditi alla data della presentazione della istanza medesima,

Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte Costituzionale;

Sospende la decisione sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato;

Ordina la notificazione della presente ordinanza al P.M. all'istante ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Manda alla cancelleria per le altre comunicazioni e gli adempimenti di rito.

Così deciso in Lecce, il 13 maggio 2011

Il giudice: SERNIA

11C0564

N. 205

Ordinanza dell'8 aprile 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sul ricorso proposto da Mancin Roberto contro Università degli Studi di Padova ed altri

Istruzione - Istruzione universitaria - Previsione della possibilità di conferimento di incarichi di insegnamento gratuiti o retribuiti a soggetti italiani e stranieri e a soggetti incaricati all'interno di strutture universitarie, che abbiano svolto adeguata attività di ricerca debitamente documentata - Esclusione del personale tecnico amministrativo delle università - Irrazionalità ed ingiustificato deterioro trattamento del personale tecnico amministrativo della università - Lesione del diritto di insegnamento - Violazione del principio di tutela dei lavoratori - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 4 novembre 2005, n. 230, art. 1, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 33, 35 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 689 del 2010, proposto da: Roberto Mancin, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Francesco Brunello, con domicilio eletto presso la Segreteria della Sezione ai sensi dell'art. 25, comma 2 del D.lgs. n. 104/2010;

Contro Università degli Studi di Padova, rappresentato e difeso dall'Avvocatura, domiciliata per legge in Venezia, San Marco, 63; Facoltà Medicina e Chirurgia di Padova;

Sul ricorso numero di registro generale 1793 del 2010, proposto da: Roberto Mancin, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Francesco Brunello, con domicilio eletto presso la Segreteria della Sezione ai sensi dell'art. 25, comma 2 del D.lgs. n. 1047/010;

Contro Università degli Studi di Padova, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata per legge in Venezia, San Marco, 63; Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi di Padova, Università degli Studi di Padova;

Nei confronti di Lisa Zinato;



Per l'annullamento quanto al ricorso n. 689 del 2010:

del provvedimento del Preside della facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi di Padova prot. n. 84 dd. 18.1.2010, nonché del verbale del Comitato Tecnico Organizzativo del Corso di Laurea in Infermieristica Pediatrica del 18.5.2009, con relativo allegato 1;

quanto al ricorso n. 1793 del 2010:

del bando/avviso di selezione prot. 1.569/VII.4 emesso dal Preside della Facoltà di Medicina e Chirurgia dd. 1.7.2010, per l'assegnazione di incarichi di insegnamento a titolo gratuito per il Corso di Laurea in «terapia della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva» per l'anno accademico 2010/2011; del deliberato della Commissione Didattica del Corso di Laurea in «terapia della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva» afferente la Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università di Padova, prot. n. 386/10 dd. 1.9.2010; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio, per entrambi i ricorsi, dell'Università degli Studi di Padova;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 febbraio 2011 la dott.ssa Alessandra Farina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

L'odierno ricorrente è dipendente dell'Università degli Studi di Padova, presso il Dipartimento di Pediatria, con la qualifica di Tecnico Informatico (cat. D1).

Laureato in Informatica ed in possesso dell'abilitazione all'insegnamento dell'informatica presso le scuole medie superiori, acquisita esperienza proprio nel campo della didattica informatica e disabilita nell'età pediatrica il ricorrente ha formulato sia per l'anno accademico 2009/2010 che per l'anno accademico 2010/2011 istanze, per l'affidamento dell'incarico di docenza, a titolo gratuito, di Informatica con riguardo, rispettivamente, al Corso di laurea in «Infermieristica Pediatrica» (a.a. 2009/10) ed al Corso Integrato per il Corso di laurea in «Terapia della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva» (a.a. 2010/11), presso la sede di Padova.

In entrambi i casi le domande presentate dal ricorrente sono state respinte con i provvedimenti qui impugnati.

In particolare, con riferimento alla domanda presentata per l'a.a. 2009/2010, il provvedimento di diniego si è basato sulla previsione di cui all'art. 1, comma 10 della Legge n. 230/2005, che preclude al personale tecnico amministrativo delle Università di poter ottenere l'affidamento di incarichi di insegnamento nei corsi di studio, non essendo stato possibile nel caso specifico operare la deroga di cui al comma 8 dell'art. 54 del CCNL del personale del Comparto Università, in quanto la materia oggetto di insegnamento non è stata considerata rientrante fra quelle «caratterizzanti» i corsi di studio per le professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche, che diversamente avrebbe consentito di aggirare il divieto generalizzato introdotto dalla norma statale.

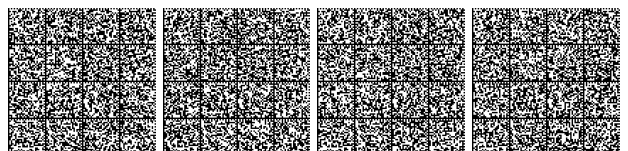
Per quanto riguarda invece il diniego opposto per l'incarico di insegnamento relativo all'a.a. 2010/2011, la motivazione ha fatto esclusivo riferimento all'impedimento derivante dal dettato normativo di cui al comma 10 dell'art. 1 della legge n. 230/2005, ossia alla qualifica di tecnico amministrativo posseduta dal ricorrente.

Detta norma, infatti, nel disciplinare l'affidamento degli incarichi di insegnamento da parte delle Università (siano essi a titolo gratuito o retribuiti), esclude espressamente dai soggetti possibili affidatari degli stessi il personale tecnico amministrativo delle Università (fatte salve le eccezioni sopra richiamate, che tuttavia nel caso del ricorrente non hanno trovato applicazione).

Di conseguenza, con i due ricorsi indicati in epigrafe (R.G. n. 689/2010 e 1793/2010) sono stati impugnati i provvedimenti che, in diretta applicazione della norma richiamata, rispettivamente hanno respinto o dichiarato inammissibile l'istanza presentata dal ricorrente al fine di ottenere l'incarico di insegnamento.

A sostegno della richiesta di annullamento degli atti così impugnati, la difesa istante ha svolto una serie articolata di argomentazioni, tutte rivolte ad evidenziare l'incostituzionalità della norma applicata dall'Università, che ingiustamente ha posto un limite all'affidamento degli incarichi con esclusivo riguardo ai dipendenti delle Università. Le doglianze sono state sviluppate anche con riguardo al primo diniego, sebbene questo si fosse basato, oltre che sull'applicazione della norma contenuta nella legge n. 230/05, anche sull'impossibilità di derogare a tale divieto per effetto della disposizione contenuta nel 3° comma dell'art. 6 del D.lgs. n. 502/1992; in quanto la questione inerente la limitazione interessante il personale tecnico amministrativo delle Università doveva considerarsi assorbente e pregiudiziale ad ogni altra motivazione contenuta nel provvedimento di diniego.

Secondo parte ricorrente la norma contenuta nel comma 10 dell'art. 1 della Legge n. 230/2005 presenta infatti evidenti profili di contrasto con i principi contemplati nella Costituzione, nella parte in cui esclude, a priori e senza



espressa motivazione, solamente una categoria di pubblici dipendenti (il personale tecnico amministrativo dell'Università) dalla possibilità di prestare insegnamento (peraltro a titolo gratuito) nei corsi di laurea.

La limitazione così imposta dal legislatore risulta, ad avviso dell'istante, del tutto irragionevole ed ingiustificata, introducendo un limite all'affidamento degli incarichi esclusivamente nei confronti dei dipendenti dell'Università ed in particolare del personale tecnico amministrativo, rispetto a tutti gli altri dipendenti pubblici che, non compresi nella discriminazione operata dalla legge, possono presentare la relativa domanda e quindi, laddove in possesso delle necessarie competenze e conoscenze, essere scrutinati al fine dell'affidamento dell'incarico di insegnamento.

L'irragionevolezza della previsione risulta altresì evidente in considerazione del fatto che risultano esclusi coloro che sono dipendenti della stessa Università, limitando così l'impiego delle risorse di personale proprie dell'ente, senza che ciò trovi alcuna giustificazione, neppure sotto il profilo del carico economico (trattandosi, come nella specie, di corsi resi a titolo gratuito) o con riguardo all'eventuale contestualità con l'ordinario orario di servizio (atteso l'esiguo impegno orario, ben conciliabile con l'assolvimento dei compiti di servizio).

Poiché quindi la norma impone la contestata limitazione all'affidamento degli incarichi di insegnamento, riferendola soltanto ad una particolare categoria di dipendenti pubblici, quelli delle Università, parte ricorrente ne evidenzia il contrasto con il disposto di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto palesemente contraria al principio di eguaglianza e di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, nonché con l'art. 33, limitando il diritto di insegnamento e di pieno sviluppo della personalità del lavoratore universitario, e con l'art. 35, comma 1, per evidente compressione della libera espressione della professionalità lavorativa.

Di conseguenza, con entrambi i gravami, è stata richiesta la pregiudiziale sottoposizione al vaglio della Corte Costituzionale del quesito di legittimità costituzionale della norma di cui al comma 10 dell'art. 1 della legge n. 230/2005, nella parte in cui esclude i soli dipendenti — tecnici amministrativi — dell'Università dall'affidamento degli incarichi, in quanto questione direttamente rilevante ai fini della definizione del giudizio instaurato davanti al T.A.R. e non manifestamente infondata per le ragioni meglio espresse nei due ricorsi.

L'amministrazione intimata si è costituita in entrambi i giudizi, svolgendo le proprie argomentazioni a sostegno della disposizione normativa applicata nel caso del ricorrente, la quale imponeva: l'esclusione dei dipendenti delle Università fra i soggetti possibili affidatari di incarichi di insegnamento, evidenziando la *ratio* della limitazione riconducibile alla diversità esistente fra il ruolo del personale docente e quello non docente, caratterizzato da diverse funzionalità, di cui una rivolta all'assolvimento della funzione didattica, l'altra al supporto tecnico/amministrativo della prima: da ciò la necessità di mantenere la distinzione fra i due ruoli, nulla impedendo comunque al ricorrente di accedere al ruolo dei docenti a seguito pubblico concorso.

All'udienza del 16 febbraio 2011 entrambi i ricorsi sono stati trattenuti per la decisione.

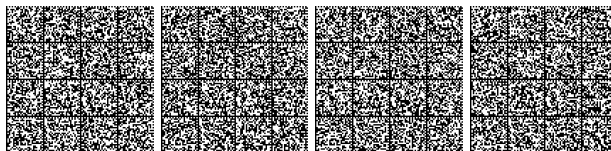
Ciò premesso in fatto, preliminarmente si dispone la riunione dei due ricorsi indicati in epigrafe, essendo evidente l'unicità della questione giuridica ad essi sottesa, interamente rivolta ad accertare la legittimità del diniego opposto dall'amministrazione sulla base della norma contenuta nel comma 10 dell'art. 1 della legge n. 203/2005.

Sebbene, infatti, per quanto riguarda il primo diniego impugnato, la ragione del mancato conferimento dell'incarico di insegnamento sia stata duplice (applicazione dell'art. 1, comma 10 della L. n. 230/2005 e impossibilità di applicare la deroga prevista dell'art. 6, comma 3 del D.lgs. n. 592/1992), risulta evidente come, proprio per effetto dell'inapplicabilità della deroga, al ricorrente non sarebbe stato comunque affidabile l'incarico in virtù della limitazione generale prevista dalla norma contemplata nella legge n. 230/05.

Sempre in via preliminare, il Collegio deve dare atto del fatto che nelle more del giudizio la disposizione sulla base della quale sono stati assunti i provvedimenti impugnati con i due ricorsi ora all'esame (comma 10 dell'art. 1 della legge 230/05) è stata formalmente abrogata per effetto dell'entrata in vigore della legge 30.12.2010, n. 240 (art. 29).

Poiché, per le ragioni che di seguito verranno esposte, l'accertamento della legittimità degli atti impugnati, che hanno fatto diretta applicazione della norma allora vigente, dipende dal giudizio di conformità al dettato costituzionale della norma applicata, è necessario preventivamente stabilire se, a fronte della sopravvenuta abrogazione della norma (che non risulta essere stata riformulata dal legislatore in occasione della recente riforma dell'Università), persista l'interesse ad ottenere una pronuncia in ordine ai provvedimenti impugnati, eventualmente attraverso il preventivo vaglio di legittimità della norma che ne ha determinato l'adozione.

A tale riguardo, secondo il costante orientamento, non sussiste l'interesse ad ottenere una eventuale pronuncia illegittimità costituzionale di norme abrogate, se non quando si tratti di cancellarne gli effetti residuali derivanti dalla loro pregressa applicazione.



Invero, persiste la rilevanza della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma, poi abrogata, ogni qual volta essa abbia trovato applicazione, onde accertare se la stessa — proprio per effetto del suo contenuto in contrasto con il dettato costituzionale — abbia prodotto effetti pregiudizievoli.

Diversamente, il sindacato di costituzionalità non risulta ammissibile, in quanto privo di rilevanza, nei casi in cui la norma abrogata non abbia trovato in concreto alcuna applicazione, difettando il pregiudizio conseguente all'applicazione di una norma eventualmente inficiata da profili di illegittimità costituzionale.

Nel caso in esame detto presupposto non si è verificato, in quanto la norma *de qua* è stata applicata reiteratamente dall'amministrazione universitaria, la quale, conformemente a quanto stabilito dal comma 10 dell'art. 1, ha respinto le istanze del ricorrente in ragione della sua appartenenza al personale tecnico amministrativo dell'Università.

Poiché, quindi, la norma, seppure oggi abrogata, ha comunque trovato applicazione, persiste l'interesse e la rilevanza alla definizione del giudizio instaurato avverso i provvedimenti che sono stati assunti in sua applicazione, previo accertamento della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disposizione applicata.

La definizione del presente giudizio non può, quindi, prescindere dalla decisione della questione di costituzionalità, in quanto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10 della L. n. 230/2005, nella parte in cui esclude il personale tecnico-amministrativo delle Università, scaturirebbe l'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati.

Evidenziata quindi la rilevanza della soluzione del dubbio di incostituzionalità della norma in esame ai fini della soluzione della controversia in oggetto, il Collegio ritiene, altresì, che la questione di legittimità costituzionale sia non manifestamente infondata, nei termini di seguito esplicitati.

Come anticipato nell'esposizione in fatto, parte ricorrente denuncia sotto diversi profili l'illegittimità costituzionale dell'inciso contenuto nel comma 10 dell'art. 1 della legge più volte richiamata, in modo particolare per violazione dei principi contemplati negli articoli 3 e 97, nonché degli artt. 33, primo comma e 35, secondo comma Cost.

Ad avviso del Collegio i dubbi di parte ricorrente circa la compatibilità della normativa applicata con il dettato costituzionale appaiono fondati, in primo luogo, con specifico riguardo al contrasto con l'art. 3 e con l'art. 97 della Costituzione.

Invero, la discriminazione operata con l'inciso contenuto nella norma richiamata risulta in contrasto con il principio di eguaglianza, in rapporto all'intera categoria dei pubblici dipendenti, in quanto la limitazione risulta esclusivamente diretta nei confronti di una particolare categoria di dipendenti pubblici, in particolare delle Università, quale è il personale tecnico amministrativo.

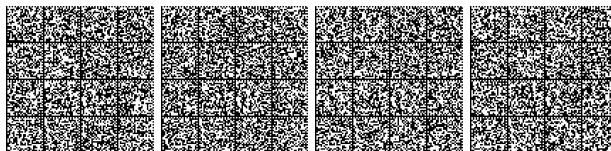
Né può rappresentare idonea giustificazione a detta limitazione l'argomentazione dedotta dalla difesa erariale circa la necessità di distinguere la funzione docente da quella non docente, propria del personale tecnico-amministrativo, non sussistendo oggettivi impedimenti a che dipendenti professionalmente preparati possano esercitare, ovviamente in termini oggettivi di compatibilità con il servizio, anche funzioni di docenza soprattutto in casi come quello in esame, ove l'impegno orario non è certamente rilevante e soprattutto non implica alcun carico economico ulteriore.

Prova oggettiva è la stessa possibilità prevista dal legislatore con la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 6 del D.lgs. n. 592/1992, in virtù della quale il personale appartenente alle Università convenzionate con il SSN, entro determinati limiti e per determinate materie attinenti il servizio prestato, può essere chiamato a svolgere attività di docenza.

La specifica ed ingiustificata limitazione alla sola categoria del personale tecnico amministrativo delle Università si pone quindi in evidente contrasto, in quanto non sorretta da una specifica *ratio*, con il principio costituzionale di eguaglianza, limitando la possibilità di ottenere gli incarichi di insegnamento solo a quella specifica categoria di dipendenti pubblici.

Detto contrasto è altresì evidente anche con riguardo al principio generale di trasparenza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, la quale per effetto dell'applicazione della norma si vede privata di potenziali validi elementi che, in possesso delle necessarie competenze, potrebbero metterle al servizio della stessa Università presso la quale già svolgono la loro attività lavorativa, senza alcuna diminuzione della stessa.

Il contrasto con il dettato costituzionale si estende poi anche agli ulteriori due articoli richiamati in ricorso (33 e 35 Cost.), espressione della libertà di insegnamento di arte e scienza e di arricchimento ed elevazione professionale dei lavoratori, risultando evidente che l'irragionevole limitazione imposta dalla norma contenuta nel comma 10 dell'art. 1 costituisce un'evidente limitazione alla libera manifestazione delle aspirazioni del dipendente.



Alla luce della considerazioni sin qui svolte, per effetto della disposizione normativa applicata, appaiono gravemente compromessi i principi costituzionali di uguaglianza, di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione consacrati negli articoli 3 e 97 della Carta Costituzionale, nonché quelli riconosciuti dagli artt. 33 e 35, da cui la ritenuta non manifesta infondatezza, per i profili così evidenziati, della questione di costituzionalità relativa alla legge n. 230/2005, art. 1, comma 10 nell'inciso riferito al solo personale tecnico amministrativo delle Università.

Si dispone pertanto la sospensione del presente giudizio e la rimessione della questione all'esame della Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23, L. 11 marzo 1953, n. 87, per la decisione sulla prospettata questione di costituzionalità.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10 della L. n. 230/2005, nell'inciso evidenziato in parte motiva, per contrasto con gli artt. 3, 97, 33 e 35 della Costituzione.

Dispone a' sensi dell'art. 23 e ss. della L. 11 marzo 1953 n. 87 l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2011.

Il Presidente: BOREA

L'estensore: FARINA

11C0565

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

(WI-GU-2011-GUR-042) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





€ 6,00

