

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 43

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 12 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. **261.** Sentenza 3 - 7 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni e province - Norme della Regione Piemonte - Divieto di istituzione di nuovi comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite - Lamentata violazione del principio di uguaglianza - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali - Illogicità e contraddittorietà delle argomentazioni poste a fondamento delle censure - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51, art. 3, come sostituito dall'art. 6, comma 2, della legge regionale 26 marzo 2009, n. 10.
- Costituzione, artt. 3 e 117, terzo comma; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 15, comma 1.....

Pag. 1

N. **262.** Ordinanza 3 - 7 ottobre 2011

Guidizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Corte costituzionale - Pronunce - Errore materiale contenuto nel dispositivo della sentenza n. 227 del 2011 - Correzione.

-
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 32.....

Pag. 8

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **11.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 7 ottobre 2011 (della Regione Campania)

Regioni (in genere) - Giunta regionale - Annullamento, per violazione del principio delle quote rosa (di cui agli artt. 1, 5, 22, 35, 46 e 48 dello Statuto della Regione Campania), con sentenza del TAR Campania n. 1985 del 2011, confermata con sentenza del Consiglio di Stato - sez. V, n. 4502 del 2011, del decreto del Presidente della giunta della Regione Campania n. 136 del 2010, con il quale, preso atto delle dimissioni irrevocabili di un assessore, il Dott. Ernesto Sica, è stato nominato un altro assessore di sesso maschile, nella persona del Dott. Vito Amendolara - Ricorso della Regione Campania - Denunciata invasione della sfera di attribuzioni costituzionalmente attribuita alla Regione, attesa la natura politica dell'atto annullato e la conseguente sottrazione al sindacato giurisdizionale e la sottoposizione ad altri controlli di natura politica (del Consiglio regionale, del corpo elettorale, del Presidente della Repubblica mediante rimozione del Presidente della Giunta regionale per atti contrari alla Costituzione, ai sensi dell'art. 126) - Denunciato abuso del potere giurisdizionale - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato, tramite l'autorità giurisdizionale amministrativa, sindacare la legittimità dell'atto di nomina di un assessore regionale da parte del Presidente della giunta della Regione Campania e, per l'effetto, richiesta di annullare la sentenza del Consiglio di Stato - sez. V, n. 4502 del 2011 e la sentenza del Tar Campania n. 1985 del 2011. Istanza di sospensione.

- Sentenza Consiglio di Stato 27 luglio 2011, n. 4502, Sentenza del TAR della Campania n. 1985 del 2011.
- Costituzione, artt. 101, comma secondo, 117, 122, comma quinto, 123 e 126, comma terzo.

Pag. 11



- n. 82. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 agosto 2011 (della Regione Veneto)

Turismo - Delegazione legislativa - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Lamentata adozione di un testo normativo innovativo e di portata generale in una materia di competenza esclusiva regionale, al di fuori dei presupposti per l'applicazione dell'attrazione in capo allo Stato di funzioni in sussidiarietà e in mancanza di 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, principi e criteri direttivi, e scaduta - Ricorso della Regione Veneto - 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 - In subordine, richiesta alla Corte di sollevare innanzi a sé questione incidentale di legittimità costituzionale delle pertinenti disposizioni della legge delega.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 76, 117, comma quarto, 118 e 120; legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14; direttiva 2008/122/CE del 14 gennaio 2008.

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

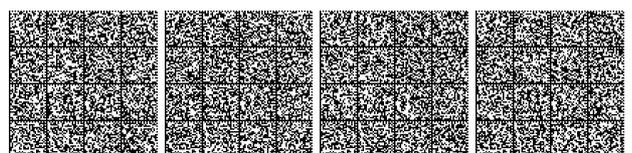
- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118, primo comma, e 120.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Previsione che lo Stato assicuri che le persone con disabilità motorie, sensoriali e intellettive possano fruire dell'offerta turistica in modo completo e in autonomia, ricevendo servizi al medesimo livello di qualità degli altri fruitori senza aggravii del prezzo - Lamentata avocazione di funzioni amministrative in carenza delle condizioni e di un rigoroso giudizio di adeguatezza e sussidiarietà - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di sussidiarietà.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Attività ricettiva - Mercato del turismo - Disciplina generale e dettagliata di tutte le strutture turistico-ricettive, contenente classificazione analitica, riserva allo Stato della "classificazione standard qualitativi" con istituzione di un rating assimilabile alle stelle, semplificazione degli adempimenti amministrativi, applicazione della speciale disciplina dello sportello unico, specificazione delle attività accessorie comprese nella licenza di esercizio - Lamentato intervento in materia di competenza regionale residuale già regolata dalla Regione, avocazione di funzioni amministrative in sussidiarietà in carenza dei presupposti - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio, violazione del principio di sussidiarietà.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, artt. 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 e 16.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118 e 120.



Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Prezzi - Libertà di determinazione con l'obbligo di comunicarli secondo quanto disciplinato dalle Regioni - Lamentata imposizione alle Regioni di un intervento normativo sul tema, laddove sarebbe riservata allo Stato la materia dei prezzi delle strutture ricettive - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione della competenza legislativa esclusiva statale attinente al "complesso delle strutture commerciali".

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e quarto.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Agenzie di viaggio e turismo - Definizione o classificazione degli operatori, obbligo di assicurazione, riserva allo Stato della fissazione dei requisiti professionali dei direttori tecnici, misure di semplificazione amministrativa col ricorso alla SCIA - Lamentato intervento in materia di competenza regionale residuale già regolata dalla Regione, avocazione di funzioni amministrative in sussidiarietà in carenza dei presupposti - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione del principio di sussidiarietà.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, artt. 18, 19 e 21.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118 e 120.

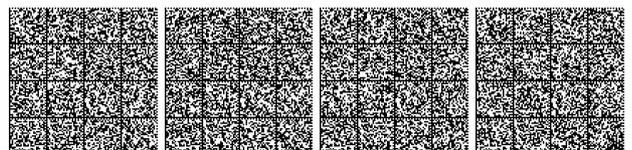
Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Assistenza al turista - Istituzione di un servizio di assistenza al turista, di uno sportello del turista e di una procedura di gestione reclami, affidati al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, nonché rinvio ad un regolamento che definisca provvedimenti sanzionatori a carico dell'impresa - Lamentata indeterminatezza del potere demandato alla pubblica amministrazione, impossibilità di verificare la sussistenza dei presupposti per l'avocazione in sussidiarietà, violazione del principio di legalità e della potestà regolamentare regionale, mancanza di coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione del principio di legalità, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, artt. 68 e 69.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, 118 e 120.

N. 83. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 agosto 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Gestione del servizio idrico integrato - Affidamento a una azienda pubblica regionale che realizza la parte prevalente della propria attività con l'ente pubblico che la controlla - Lamentato affidamento in via diretta mediante una norma di legge anziché mediante una gara concorrenziale rivolta al libero mercato, in contrasto con la regola comunitaria dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica e della eccezionalità dell' "in house providing" - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e) ed s); Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), artt. 14 e 106.



Ambiente - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'azienda pubblica regionale denominata "Acquedotto Pugliese" (AQP) - Previsto subentro nel patrimonio ed in tutti i rapporti attivi e passivi della società Acquedotto Pugliese s.p.a., nonché nei compiti istituzionali e nell'esercizio della attività precedentemente svolta dalla stessa società - Lamentata incidenza sulla società Acquedotto Pugliese s.p.a. disciplinata con legge statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s).

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Previsione che tutto il personale in servizio presso l'Acquedotto pugliese s.p.a. venga trasferito nell'organico dell'AQP - 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 20 giugno 2011, n. 11, art. 9.
- 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. 30

- N. 84. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 agosto 2011 (della Regione Siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Legge n. 42/2009, contenente delega al Governo in materia di federalismo fiscale - Decreto legislativo di attuazione contenente disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge delega - Omissione della formula di inapplicabilità alle Regioni a statuto speciale, omissione del rinvio alle norme di attuazione dei rispettivi statuti quale fonte normativa attraverso la quale regolare gli interventi previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost. - Lamentata applicazione unilaterale del decreto legislativo alle Regioni a statuto speciale, anziché mediante negoziazione in sede di Commissione paritetica - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della speciale autonomia della Regione Siciliana.

- D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, art. 9 (*recte*: art. 1).
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 38 e 43; legge 5 maggio 2009, n. 42.

Pag. 36

- N. 85. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Previsione che a decorrere dall'anno 2010, gli accertamenti delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali siano effettuati anche sulla base degli indicatori disponibili relativi ai gettiti tributari - Materia già disciplinata da norme di attuazione dello statuto speciale - Mancata osservanza della procedura prevista dall'art. 56 dello statuto speciale della Regione Sardegna - Lamentata deroga alle vigenti norme di attuazione con legge regionale anziché con fonte pariordinata - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dalle competenze statutarie, violazione della procedura di elaborazione delle norme di attuazione dello Statuto.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 3, comma 1.
- Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 4, 5 e 56; d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250, artt. 32, 33, 34, 35, 36, 37 e 38.



Energia - Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che l'installazione e esercizio di impianti di generazione elettrica alimentati da biogas e biometano, siano assoggettati alla procedura abilitativa semplificata solo per i soggetti ivi indicati - Contrasto con la normativa statale che pone limiti per l'accesso alla procedura semplificata, solo in relazione alla diversa configurazione dell'impianto e non del soggetto richiedente l'autorizzazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, esorbitanza dai limiti statutari.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 17, comma 9.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Sardegna, art. 4; d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, comma 9; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 4 e seguenti; d.m. 10 settembre 2010.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Norme della Regione Sardegna - Soggetti che intendono accedere all'esenzione IRAP ai sensi della legge regionale n. 3/2003 - Obbligo, a pena di decadenza, di trasmettere alla direzione generale dell'Assessorato regionale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, entro i termini per la dichiarazione dei redditi, una comunicazione con la quale attestano di avere diritto all'esenzione - Lamentato contrasto con la normativa statale che non impone tale adempimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 18, comma 20.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, art. 11, comma 2; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 6, comma 4.

Energia - Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Previsione che i consorzi di bonifica possano realizzare e gestire gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga al limite dell'autoconsumo - Contrasto con la normativa nazionale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dai limiti statutari in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 18, comma 23, lett. c), che sostituisce l'art. 6 della legge Regione Sardegna 23 maggio 2008, n. 6.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Sardegna, art. 4; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 2, comma 2.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Interpretazione autentica dell'art. 3 della legge regionale n. 3/2009, così come modificato dall'art. 7 della legge regionale n. 1/2011 - Previsione che l'Amministrazione regionale sia autorizzata a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali, previo superamento di specifica selezione concorsuale e con iscrizione in una graduatoria di merito da assorbirsi entro un triennio - Contrasto con la normativa statale che non consente una generica stabilizzazione del personale, pone il limite della riserva di posti del 40 per cento e pone limiti di assunzioni rispetto alle cessazioni - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dai limiti statutari, violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione del principio del pubblico concorso.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 20, comma 1, che interpreta l'art. 3 della legge Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, così come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, e comma 2, che modifica il comma 1-*quater* della legge Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 3; d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10 e 12; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 9.



Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Superamento del precariato - Stabilizzazione dei lavoratori ancora impegnati in attività socialmente utili - Previsione che l'assessorato regionale al lavoro, predisponga uno specifico programma, tenendo conto della collocazione territoriale dei lavoratori - Contrasto con la normativa nazionale che prevede una riserva in favore dei lavoratori socialmente utili del 30 per cento dei posti da coprire, mediante procedura selettiva - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità, buon andamento della pubblica amministrazione e del pubblico concorso.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 97; d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, art. 12, comma 4. Pag. 39

- N. 86. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 settembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

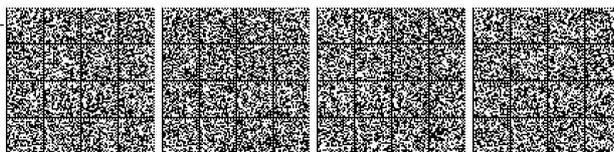
Ambiente - Norme della Regione Liguria - Autorizzazioni agli scarichi domestici e assimilati, ad esclusione di quelli relativi alle acque reflue industriali - Validità per quattro anni dal momento del rilascio e rinnovo tacito di quattro anni in quattro anni - Lamentata attribuzione di valore provvedimentale al silenzio dell'Amministrazione - Contrasto con la normativa statale di riferimento, nonché inapplicabilità dell'istituto del silenzio alla materia dell'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Liguria 5 luglio 2011, n. 17, art. 1, che aggiunge il comma 3-bis all'art. 85 della legge della Regione Liguria 21 giugno 1999, n. 18.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 124, comma 8; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 20, comma 4.. Pag. 44

- N. 10. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 6 settembre 2011 (della Regione Trentino-Alto Adige)

Corte dei conti - Giudizio sul rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2010 - Decisione del 30 giugno 2011 delle Sezioni riunite - Dichiarazione di regolarità in generale del rendiconto, ad esclusione dei capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità previsto dall'art. 7 del d.P.R. n. 305 del 1988 - Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol - Denunciata insussistenza, per effetto della legge costituzionale n. 3 del 2001, del potere (implicitamente) rivendicato dalla Corte di conti di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti della Regione ricorrente - Parziale omissione dell'esercizio della giurisdizione contabile (corrispondente all'aprioristico rifiuto di esaminare le spese ordinate sulla base dei regolamenti) - Omissione del contraddittorio nel giudizio di parificazione, in violazione del diritto costituzionale di contraddire nonché del principio di leale collaborazione - Richiesta di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere esercitato e di annullare *in parte qua* l'atto impugnato.

- Decisione della Corte dei conti, Sezioni riunite, n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011.
- Costituzione, art. 24, primo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10, in collegamento con l'art. 7, d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, artt. 10, commi 1 e 2. Pag. 45



N. 206. Ordinanza del Giudice di pace di Latisana del 17 dicembre 2010

Circolazione stradale - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Tasso alcolemico (superiore a 0,5 e non a 0,8 g/l) corrispondente alla fattispecie meno grave, depenalizzata dalla legge n. 120 del 2010 - Criterio di calcolo - Rilevanza anche dei centilitri, secondo la giurisprudenza della Cassazione considerata "diritto vivente" - Irragionevolezza di tale interpretazione, attesi i margini di imprecisione derivanti dalla misurazione mediante alcoltest - Contrasto con il principio di certezza del diritto - Lesione di diritti fondamentali, in particolare alla vita privata e alla tutela della salute - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ed inosservanza dei relativi obblighi internazionali.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 186, comma 2, lett. a).
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 7 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848].....

Pag. 52

N. 207. Ordinanza della Corte d'appello di Catanzaro del 28 febbraio 2011.

Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione di terreni da parte dell'Opera di valorizzazione della Sila (OVS) - Inclusione di terreno risultante, in base ai dati catastali, di proprietà di soggetto diverso dal reale proprietario non destinatario del provvedimento di espropriazione - Eccesso di delega per l'inclusione nell'espropriazione di terreno di estensione inferiore a quella stabilita dalla legge delegante n. 230 del 1950.

- Decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1230.
- Costituzione, artt. 76 e 77; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5.

Pag. 58

N. 208. Ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata del 20 gennaio 2011.

Fallimento e procedure concorsuali - Imprese soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo - Mancata inclusione tra esse degli imprenditori che esercitano un'attività agricola o equiparata (in specie, attività di imprenditore ittico) - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Irrazionale diversità di disciplina dell'impresa agricola rispetto a quella commerciale, nonostante la trasformazione normativa dell'imprenditore agricolo operata dall'art. 1 del decreto legislativo n. 228 del 2001 - Insussistenza delle ragioni storiche e normative per perpetuare l'esenzione censurata.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 1.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 61

N. 209. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 23 maggio 2011

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità a celebrare il giudizio ordinario dibattimentale del giudice che, già investito della richiesta di convalida dell'arresto e di celebrazione del giudizio direttissimo in relazione allo stesso reato posto a carico del medesimo imputato, non abbia convalidato l'arresto per insussistenza del reato e abbia disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto alla situazione analoga di incompatibilità del giudice per le indagini preliminari considerata dall'art. 34, comma 2-bis, cod. proc. pen. - Lesione del principio di terzietà e imparzialità del giudice, anche come espresso dall'art. 6 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Codice di procedura penale, art. 34.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 65



N. 210. Ordinanza del Giudice di pace di Firenze del 23 maggio 2011

Circolazione stradale - Classificazione delle strade - Norme di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Prevista emanazione in base alle caratteristiche costruttive, tecniche “e” funzionali, anziché in base alle caratteristiche costruttive, tecniche “o” funzionali, stabilite per ciascuna classe di strada - Conseguente impossibilità, sulle strade aventi le caratteristiche funzionali ma non i particolari strutturali delle “strade urbane di scorrimento”, di utilizzare strumenti automatici non presidiati per la rilevazione a distanza della velocità - Ingiustificata differenziazione tra strade dotate di identiche caratteristiche funzionali - Incidenza sul buon andamento e sulla imparzialità dell’attività amministrativa sanzionatoria.

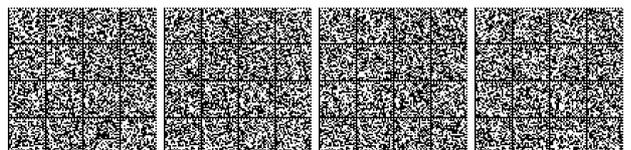
- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 13, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97, primo comma.

Circolazione stradale - Classificazione delle strade - Declassificazione da parte degli enti proprietari delle strade di loro competenza - Prevista effettuazione quando vengono meno le caratteristiche costruttive, tecniche “e” funzionali, anziché le caratteristiche costruttive, tecniche “o” funzionali, stabilite per ciascuna classe di strada - Conseguente impossibilità, ove vengano meno solo i particolari strutturali delle “strade urbane di scorrimento”, di utilizzare strumenti automatici non presidiati per la rilevazione a distanza della velocità - Ingiustificata differenziazione tra strade dotate di identiche caratteristiche funzionali - Incidenza sul buon andamento e sulla imparzialità dell’attività amministrativa sanzionatoria.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 13, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97, primo comma.

Circolazione stradale - Dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico finalizzati al rilevamento a distanza della velocità - Possibilità di utilizzazione o installazione sulle strade (o su singoli tratti delle strade) aventi le caratteristiche soltanto funzionali delle “strade urbane di scorrimento” - Omessa previsione - Ingiustificata differenziazione tra strade dotate di identiche caratteristiche funzionali - Incidenza sul buon andamento e sulla imparzialità dell’attività amministrativa sanzionatoria.

- Decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168, art. 4, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97, primo comma.



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 261

Sentenza 3 - 7 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni e province - Norme della Regione Piemonte - Divieto di istituzione di nuovi comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite - Lamentata violazione del principio di uguaglianza - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali - Illogicità e contraddittorietà delle argomentazioni poste a fondamento delle censure - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51, art. 3, come sostituito dall'art. 6, comma 2, della legge regionale 26 marzo 2009, n. 10.
- Costituzione, artt. 3 e 117, terzo comma; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 15, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA

ha pronunciato la seguente

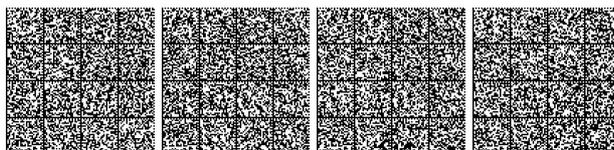
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con ordinanza del 19 novembre 2010, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, 1^a serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

Udito l'avvocato Giulietta Magliona per la Regione Piemonte.



Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanza depositata in data 19 novembre 2010, ha sollevato – in riferimento agli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'art. 6, comma 1 (rectius: comma 2), della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali)», nella parte in cui stabilisce – in violazione del disposto dell'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), secondo cui le Regioni non possono istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti – il solo divieto di istituire Comuni la cui popolazione consista in meno di cinquemila unità.

1.1. – La vicenda posta ad oggetto del giudizio *a quo*, secondo quanto riferisce il Tribunale rimettente, concerne l'iniziativa per l'istituzione di un nuovo Comune, denominato Mappano, con territorio risultante dal distacco di porzioni attualmente riferite ai Comuni di Settimo Torinese, Caselle Torinese, Borgaro Torinese e Leini.

La Regione Piemonte, con deliberazione del Consiglio n. 271-34222 del 29 luglio 2009, aveva indetto al proposito un referendum consultivo, ed il relativo provvedimento era stato impugnato dal Comune di Leini. Il Tribunale procedente aveva accolto la domanda di sospensiva proposta dal ricorrente, con provvedimento però riformato dal Consiglio di Stato in sede di appello cautelare. Per tale ragione, con proprio decreto n. 17 del 16 febbraio 2010, il Presidente della Giunta regionale del Piemonte aveva nuovamente indetto un referendum consultivo.

Anche il nuovo provvedimento è stato impugnato dal Comune di Leini, cui si è affiancato, con analogo ricorso, quello di Settimo Torinese.

A sostegno dell'impugnazione si è dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 51 del 1992, il cui secondo comma, fissando la soglia minima di consistenza demografica per i Comuni di nuova istituzione a cinquemila unità, salvo il caso della fusione tra Comuni già esistenti, consente la creazione di nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti. La norma contrasterebbe con il disposto dell'art. 15 del d.lgs. n. 267 del 2000, ove è stabilito che le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni – sentite, nelle forme previste dalla legge regionale, le popolazioni interessate – ma non istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti (o Comuni per effetto della cui costituzione altri enti rimangano con popolazione inferiore alla soglia indicata), salvo il caso della fusione tra Comuni esistenti.

Nella prospettazione dei ricorrenti, la disposizione appena citata esprimerebbe una norma non derogabile dalle Regioni, in quanto principio generale posto dallo Stato in una materia di potestà legislativa concorrente. I ricorrenti avrebbero sostenuto anche, secondo la sintesi esposta dal giudice *a quo*, che la norma interposta attiene alla «materia dell'ordinamento degli enti locali», asseritamente rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.

1.2. – Nel giudizio principale, sempre secondo l'esposizione del rimettente, la Regione Piemonte ha sostenuto la pertinenza della materia «circoscrizioni comunali» alla competenza residuale delle Regioni, poiché l'originario e specifico riferimento ad essa contenuto nell'art. 117 Cost., quale materia di competenza concorrente, non è stato ripreso dopo la modifica della norma costituzionale. A favore della esclusiva competenza regionale militerebbero anche l'invariato tenore del secondo comma dell'art. 133 Cost., secondo il quale la Regione può istituire nel proprio territorio nuovi Comuni, e modificare la circoscrizione e la denominazione di quelli esistenti, e la previsione del primo comma della stessa norma, che riserva espressamente allo Stato la sola istituzione di nuove Province.

1.3. – Il Tribunale piemontese condivide i dubbi dei ricorrenti circa la legittimità costituzionale della legge regionale che disciplina il procedimento per la creazione di nuovi Comuni.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che tutti i provvedimenti regionali impugnati si fondano sulla legge reg. n. 51 del 1992. In particolare, solo la disposizione censurata consentirebbe (in contrasto con l'art. 15 del d.lgs. n. 267 del 2000) di istituire il comune di Mappano, che conterebbe una popolazione inferiore alle diecimila persone. Dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale deriverebbe dunque l'invalidità dei provvedimenti impugnati dai ricorrenti, con conseguente loro annullamento.



1.4. – Nel merito della questione, il giudice rimettente assume che l'esame coordinato di tutte le disposizioni dell'art. 117 Cost. dimostrerebbe l'afferenza della materia avente ad oggetto l'ordinamento territoriale dei Comuni alla lettera *p*) del secondo comma. Il legislatore costituzionale avrebbe infatti voluto assegnare alla competenza esclusiva dello Stato «ogni segmento della vita delle autonomie locali, principiando dal momento genetico, identificato nella «legislazione elettorale» (...), di poi transitando attraverso il momento diacronico dell'attività e delle competenze degli «organi di governo», fino a giungere all'approdo terminale del tracciato percorso fenomenico, individuandolo nelle «funzioni fondamentali» dell'ente locale».

Non potrebbe allora sfuggire alla medesima competenza il «momento genetico basilare», cioè la istituzione e la delimitazione territoriale dell'ente. Ed infatti – ribadisce il rimettente – il nuovo testo del terzo comma dell'art. 117 Cost. non comprende più il precedente riferimento alla competenza legislativa regionale in materia di circoscrizioni comunali.

L'intervenuto mutamento del quadro costituzionale varrebbe anche a limitare l'odierna rilevanza di una pronuncia fortemente valorizzata dai ricorrenti, cioè la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1993. Nell'occasione, il disposto del primo comma dell'art. 11 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), era stato certamente riferito «al quadro dei nuovi principi organizzativi delle autonomie locali», ma – secondo il rimettente – al solo scopo di dedurne l'abrogazione implicita della legge 15 febbraio 1953, n. 71 (Ricostituzione di Comuni soppressi in regime fascista), che consentiva appunto la ricostituzione di enti anche nel caso di popolazione inferiore alle tremila persone. La Corte, del resto, aveva deliberato in base al testo allora vigente dell'art. 117 Cost., ed al disposto dell'art. 128 Cost., successivamente abrogato, a norma del quale le Province e i Comuni costituivano «enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni». In quel contesto – osserva il Tribunale – la soccombenza delle leggi regionali rispetto a principi generali fissati nella legge statale appariva del tutto naturale. Oggi, invece, il dettato della sentenza n. 1 del 1993 può rilevare nella sola parte in cui configura la soglia dei diecimila abitanti come «principio fondamentale inderogabile per l'istituzione di nuovi Comuni».

Altri precedenti della giurisprudenza costituzionale, piuttosto, varrebbero a sostenere l'assunto della competenza esclusiva dello Stato nella materia in esame. Più volte, in particolare, la Corte costituzionale avrebbe attribuito alla competenza residuale delle Regioni la disciplina delle comunità montane, «pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000» (la citazione è riferita alla sentenza n. 237 del 2009; sono citate, inoltre, la sentenza n. 397 del 2006, e le sentenze n. 456 e n. 244 del 2004, *rectius*: del 2005). Il rimettente assume che la Corte avrebbe implicitamente ammesso, per tal via, come per gli altri enti locali debba ritenersi la competenza esclusiva dello Stato.

Non sarebbe mancata neppure una presa di posizione più esplicita, che il Tribunale individua nella sentenza n. 48 del 2003. In quel contesto sarebbe stata postulata una sostanziale stabilità, pur dopo la modifica dell'art. 117 Cost., della disciplina costituzionale circa il riparto delle competenze in materia di ordinamento delle autonomie locali, con attribuzione alle sole Regioni a statuto speciale «di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio». La decisione varrebbe tra l'altro, secondo il rimettente, a confermare la perdurante coesione, nel riparto costituzionale delle competenze legislative, della materia «ordinamento delle autonomie locali».

1.5. – Il Tribunale non nega la distonia tra il secondo comma dell'art. 133 Cost. e la ricostruzione fin qui riassunta, che sarebbe «interna allo stesso dettato costituzionale».

Le regole di attribuzione della competenza ad istituire nuovi Comuni, in effetti, costituirebbero un «sottoinsieme» nel corpo unitario delineato dalla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Si tratterebbe però, secondo il rimettente, d'un caso di competenza legislativa concorrente, con la conseguenza che le leggi regionali in materia dovrebbero comunque uniformarsi ai principi fondamentali stabiliti dalla legge statale, ai sensi del terzo comma, ultima parte, del citato art. 117 Cost.

Il divieto di istituire Comuni con meno di diecimila abitanti – ripete il rimettente – sarebbe già stato definito dalla Corte costituzionale, quale «principio fondamentale», in rapporto all'art. 11 della legge n. 142 del 1990, il cui testo è stato trasfuso, senza variazioni, nell'art. 15 del d.lgs. n. 267 del 2000. Alla base del principio, l'esigenza di contenere la proliferazione degli enti territoriali e delle pertinenti strutture amministrative, al fine di ridurre la spesa pubblica e di assicurare il buon andamento dell'amministrazione.

In definitiva, secondo il Tribunale, la norma regionale censurata, ammettendo la costituzione di Comuni con meno di diecimila abitanti, viola il terzo comma dell'art. 117 Cost. Vi sarebbe anche una violazione concomitante dell'art. 3 Cost., data la difformità della disciplina introdotta da quella valevole per la generalità delle altre Regioni della Repubblica.

2. – La Regione Piemonte, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale, si è costituita nel giudizio con atto depositato il 18 febbraio 2011.



Dopo aver ricostruito dettagliatamente la procedura referendaria cui si riferisce il giudizio *a quo*, ed aver riassunto le censure prospettate dal rimettente, la Regione nega che l'istituzione di nuovi Comuni sia materia assegnata alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato.

Nel procedere all'esegesi di quanto disposto alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., il Tribunale avrebbe forzato la portata della norma, assimilando la procedura elettorale e quella istitutiva in un preteso segmento unitario pertinente alla nascita dell'ente territoriale. In realtà – si osserva – non possono esservi elezioni senza che l'ente già esista in tutte le sue componenti, dal territorio alla popolazione, e d'altra parte la materia «legislazione elettorale» non può certo comprendere l'istituzione degli enti che dovranno essere governati attraverso organi elettivi.

Lo stesso rimettente – prosegue la Regione – ha dovuto prendere atto d'una pretesa «contraddizione interna» al dettato costituzionale, senza per altro ben chiarire come l'esplicita previsione della competenza regionale (di cui al secondo comma dell'art. 133 Cost.) possa conciliarsi con l'asserita e complessiva competenza statale per la materia «ordinamento delle autonomie locali». Il rilievo varrebbe ad evidenziare che l'espunzione delle «circoscrizioni comunali» dal testo vigente dell'art. 117 Cost. non mirava ad una completa inclusione della materia in quella di «ordinamento degli enti locali», quanto piuttosto ad una disciplina articolata: competenza statale quanto alla legislazione elettorale ed alle funzioni fondamentali degli enti territoriali sub-regionali; competenza regionale non solo quanto all'ordinamento territoriale dei Comuni, ma anche per l'organizzazione amministrativa dei medesimi.

Del resto – prosegue la Regione Piemonte – il legislatore costituzionale avrebbe potuto facilmente includere in modo espresso la materia «ordinamento degli enti locali», se questa fosse stata la sua intenzione, tra le competenze esclusive dello Stato. Invece, in modo espresso, ha riservato alla legislazione nazionale solo le materie indicate alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 ed al primo comma dell'art. 133 (che sancisce, in significativa difformità dal disposto del comma successivo, la competenza statale per l'istituzione di nuove Province). Lo spazio restante dovrebbe intendersi regolato, quindi, in termini di competenza regionale residuale.

2.1. – La ricostruzione del Tribunale amministrativo piemontese non sarebbe adeguatamente sostenuta – secondo la difesa regionale – dalla giurisprudenza costituzionale evocata nel testo dell'ordinanza di rimessione: una giurisprudenza che sarebbe stata avviata da una affermazione apodittica, poi più volte reiterata senza ulteriori approfondimenti (sono citate le sentenze n. 159 del 2008, n. 377 e n. 48 del 2003).

Non si potrebbero trascurare, d'altra parte, le pronunce della stessa Corte costituzionale in materia di comunità montane, la cui disciplina è stata attribuita alla competenza regionale in applicazione del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, nn. 456 e 244 del 2005). Il rimettente ha sostenuto che la Corte avrebbe identificato la competenza in questione «nonostante» la natura di enti locali delle comunità montane, con ciò significando che detta natura comporta di regola una competenza statale. Ma si tratterebbe di un fraintendimento. La Corte avrebbe inteso rilevare che, per quanto enti locali, le comunità non sono comprese nella previsione della lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che delimita specificamente sia gli enti interessati che i profili ordinamentali rimessi alla legislazione nazionale. Con la conseguenza che, non ricorrendo neppure una ipotesi di competenza concorrente, la disciplina delle comunità ricadrebbe appunto nell'ambito residuale regolato dal quarto comma della citata norma costituzionale.

Il riconoscimento di competenze regionali esclusive in materia di enti locali varrebbe a smentire, secondo la Regione Piemonte, la pretesa di una competenza statale generalizzata in punto di ordinamento degli enti medesimi. La stessa logica applicata per le comunità montane, anzi, dovrebbe indurre ad identificare una competenza residuale con la sola eccezione delle materie specificamente sottratte dalla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., cioè la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali degli enti sub-regionali. Il che in effetti sarebbe avvenuto, secondo la Regione, con la sentenza n. 326 del 2008, ove la Corte, pur senza direttamente smentire la pertinenza alla competenza esclusiva dello Stato della materia dell'ordinamento locale, avrebbe comunque riconosciuto l'esistenza di una sub-materia («organizzazione degli uffici degli enti territoriali») attribuibile secondo un criterio di competenza residuale delle Regioni.

Si tratterebbe quindi, a giudizio della difesa regionale, di una sub-materia a sua volta non riconducibile alla più volte citata lettera *p*). Un'ulteriore situazione dello stesso genere sarebbe stata individuata dalla Corte costituzionale, a proposito della «organizzazione degli enti locali», con la sentenza n. 324 del 2010.

2.2. – In definitiva, secondo la Regione Piemonte, la giurisprudenza costituzionale esprimerebbe due indirizzi. Secondo il primo, la potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, sarebbe rimasta immutata in capo allo Stato (sono citate le sentenze n. 159 del 2008, nn. 377 e 48 del 2003). Ve ne sarebbe però un secondo, sviluppatosi con riguardo alle comunità montane, in base al quale la materia sarebbe ormai rimessa alla competenza regionale residuale (sentenze n. 237 del 2009, n. 397 del 2006,



nn. 456 e 244 del 2005). Gli argomenti esposti a sostegno di tale ultimo orientamento sarebbero spendibili anche per gli altri enti locali, con il solo limite di quanto espressamente stabilito alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

2.3. – A parere della Regione Piemonte, in definitiva, la soppressione dell'art. 128 Cost. avrebbe comportato la prevalenza nella materia in esame del criterio residuale di attribuzione della competenza, con l'eccezione di tre ristrette «sub-materie». In particolare, i mutamenti territoriali delle circoscrizioni comunali sarebbero rimessi alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, con la sola eccezione dei casi di spostamento del singolo Comune dal territorio di una Regione a quello di un'altra, che restano riservati (in base all'art. 132 Cost.) alla legislazione statale.

L'attribuzione alla potestà regionale confermerebbe del resto una scelta già espressa dal precedente testo dell'art. 117 Cost., e ribadita dalla perdurante statuizione del secondo comma dell'art. 133 Cost., dalla quale si desumerebbe che, nella materia *de qua*, l'unico principio generale è dato dalla necessità di consultazione delle popolazioni interessate. Per tali motivi avrebbe perso ogni effetto cogente, quale principio generale dettato in una materia di competenza concorrente, la norma dettata dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000.

Quanto meno, la norma in questione risulterebbe «cedevole» rispetto al concreto esercizio della sopravvenuta potestà regionale esclusiva, secondo il disposto dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e nella mera prospettiva del principio «di continuità» più volte espresso dalla Corte costituzionale (sono citate le sentenze n. 401 del 2007, n. 162 del 2005 e n. 13 del 2004).

La Regione Piemonte, appunto, avrebbe utilizzato le competenze esclusive sopravvenute per disciplinare lo stesso oggetto, dettando con la norma censurata una disciplina sostitutiva di quella statale preesistente. La qual cosa, secondo l'interveniente, sarebbe avvenuta (sempre nel senso di un abbassamento a cinquemila unità della popolazione minima per i Comuni di nuova istituzione) anche ad opera di altre Regioni (sono citate l'Abruzzo e la Sicilia).

La circostanza varrebbe a documentare, tra l'altro, l'infondatezza della dedotta violazione dell'art. 3 Cost.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanza depositata in data 19 novembre 2010, ha sollevato – in riferimento agli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'art. 6, comma 1 (rectius: comma 2), della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali)», nella parte in cui stabilisce – in violazione del disposto dell'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), secondo cui le Regioni non possono istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti – il solo divieto di istituire Comuni la cui popolazione consista in meno di cinquemila unità.

Secondo il Tribunale rimettente, una corretta esegesi del novellato art. 117 Cost. condurrebbe ad includere l'istituzione di nuovi Comuni nell'ambito della previsione recata dalla lettera *p*) del secondo comma, riferendo dunque la materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Per altro verso, nella prospettazione del giudice *a quo*, il raccordo tra la disposizione citata ed il secondo comma dell'art. 133 Cost. (che prevede l'istituzione di nuovi Comuni mediante leggi regionali) implicherebbe, per la materia *de qua*, una competenza concorrente di Stato e Regioni. Sarebbe dunque riservata allo Stato l'enunciazione di principi fondamentali, tra i quali dovrebbe annoverarsi la fissazione di limiti minimi di consistenza demografica per i Comuni di nuova istituzione.

Questa Corte, con la sentenza n. 1 del 1993, avrebbe già riconosciuto il valore di principio generale alla norma oggi trasposta nell'art. 15 del d.lgs. n. 267 del 2000, ove è stabilito tra l'altro che le Regioni non possono istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti. Dunque la disposizione regionale censurata, consentendo la creazione di Comuni con un numero di abitanti inferiore, violerebbe il disposto del terzo comma dell'art. 117 Cost.

Sarebbe violato anche l'art. 3 Cost., data la disparità della disciplina introdotta per il territorio piemontese rispetto alla normativa vigente per le porzioni restanti del territorio nazionale.

2. – La questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è inammissibile.



Occorre premettere, al proposito, una ricostruzione del quadro normativo costituzionale e della sua evoluzione. L'art. 117 Cost., nel testo antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), includeva la materia «circoscrizioni comunali» tra quelle di competenza concorrente delle Regioni, le quali dovevano rispettare, nell'esercizio della loro competenza legislativa, i «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» (primo comma del medesimo art. 117, nel testo originario).

In seguito alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia «circoscrizioni comunali» non è stata inclusa nel nuovo testo dell'art. 117, che invece, nel secondo comma, lettera *p*), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Nessun riferimento alle circoscrizioni comunali, in particolare, è contenuto nel terzo comma del medesimo art. 117, che elenca le materie rientranti nella competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni.

A differenza dell'art. 117 Cost., è rimasto invariato, dopo la riforma del 2001, il testo dell'art. 133 Cost., nel cui secondo comma è stabilito: «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

3. – Per motivare la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 51 del 1992 – come modificato dalla legge reg. n. 10 del 2009 – il rimettente afferma inizialmente che, con l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), il legislatore costituzionale «ha inteso abbracciare e includere nel raggio della competenza legislativa esclusiva dello Stato ogni segmento della vita degli enti locali, principiando dal momento genetico, identificato nella “legislazione elettorale” [...]». Su tale presupposto interpretativo, il giudice *a quo* afferma che «ogni momento della vita di un ente locale è devoluto dal legislatore costituzionale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato», con la conseguenza che «appare in re ipsa che siffatta devoluzione includa anche il momento genetico basilare della istituzione stessa di un ente locale, nelle sue componenti geografiche e personali, ivi compresa la fissazione del numero minimo di abitanti». In definitiva sarebbe possibile affermare, secondo il rimettente, la «onnicomprendività dell'iscrizione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in tutta la materia dell'ordinamento degli enti locali», derivante, a suo dire, dalla soppressione della materia «circoscrizioni comunali», «espunta dal testo del comma 3 dell'art. 117 che enumera le materie di legislazione concorrente».

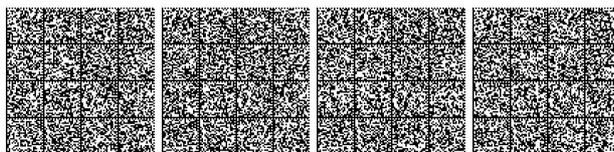
Ad ulteriore chiarimento del suo pensiero, il giudice *a quo* ha affermato che «eliminando dal novero delle materie di legislazione concorrente quella delle circoscrizioni comunali ed abbracciando ogni settore della vita degli enti locali nel fuoco dell'art. 117, lettera *p*), il legislatore costituzionale ha palesato l'intento di riservare alla legislazione esclusiva dello Stato tutto il microsistema dell'ordinamento degli enti locali, in ossequio al superiore pregnante principio dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico».

Di fronte al disposto del secondo comma dell'art. 133 Cost. – che, come segnalato prima, stabilisce la competenza regionale sull'istituzione di nuovi Comuni, e sulle modificazioni delle loro circoscrizioni e denominazioni – il rimettente rileva «un'intima contraddizione, interna allo stesso dettato costituzionale». Dopo aver ricordato che il quarto comma dell'art. 117 Cost., a seguito della riforma intervenuta nel 2001, ha attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni tutte le materie non espressamente riservate alla potestà legislativa dello Stato, il Tribunale amministrativo conclude nel senso che «il micro settore dell'istituzione di nuovi comuni, rientrante nel perimetro della materia “ordinamento delle autonomie locali”, sia da ascrivere non certo alla potestà legislativa primaria o residuale [...], bensì, più correttamente, al quadro della competenza legislativa concorrente». In sostanza, il legislatore costituzionale avrebbe «ritagliato a favore della potestà normativa regionale una sfera di competenza regionale ripartita o concorrente, concernente l'istituzione di nuovi comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni».

4. – Deve osservare questa Corte che la contraddizione che il rimettente attribuisce alle norme costituzionali è insita invece nell'*iter* della motivazione che sorregge l'atto introduttivo del giudizio.

È agevole rilevare che una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali – dal rimettente definita «onnicomprendiva» ed esplicitamente riferita anche alle circoscrizioni comunali – non si concilia con una ritenuta competenza concorrente delle Regioni, che non solo non emerge dal testo del secondo comma dell'art. 133 Cost., ma non è neppure menzionata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. La trasformazione operata dal rimettente nel corso del suo ragionamento circa la natura della competenza legislativa dello Stato – da esclusiva, come affermato in apertura, a concorrente – non trova giustificazione in alcuna disposizione costituzionale. Essa si pone anzi in netto contrasto, logico e giuridico, con l'interpretazione data dal medesimo giudice *a quo* della lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che ingloberebbe, a suo dire, tutti gli aspetti della vita degli enti locali, a partire dalla loro istituzione, sino alla determinazione delle loro funzioni fondamentali.

Il combinato disposto di due norme costituzionali, la prima delle quali – art. 117, secondo comma, lettera *p*) – figurerebbe, secondo il rimettente, una competenza esclusiva statale onnicomprensiva in materia di enti locali, mentre l'altra (art. 133, secondo comma) conferisce espressamente alle Regioni la potestà legislativa in materia di circoscri-



zioni comunali, non può dare origine ad una nuova materia di competenza legislativa concorrente, non prevista né dal terzo comma dell'art. 117 Cost. – assunto dal rimettente a parametro della presente questione di legittimità costituzionale – né dal secondo comma dell'art. 133.

Del resto, se la costruzione ermeneutica del rimettente fosse plausibile, non si comprenderebbe perché lo stesso metta in rilievo una contraddizione nel dettato costituzionale, che, nella sua prospettiva, sarebbe invece del tutto coerente. Delle due l'una: o lo Stato possiede una competenza legislativa esclusiva «onnicomprensiva» in materia di ordinamento degli enti locali, ed allora la previsione dell'art. 133 Cost. costituirebbe una deroga, un «ritaglio» di una parte di tale competenza in favore della potestà legislativa residuale delle Regioni, poiché non esiste alcun appiglio, né testuale né sistematico, per affermare l'esistenza di una potestà concorrente; oppure la potestà legislativa esclusiva dello Stato non è «onnicomprensiva», ma è limitata ai campi di disciplina espressamente menzionati nella lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., ed allora dovrebbe configurarsi una competenza legislativa residuale delle Regioni, in base al criterio fondamentale di riparto stabilito nel nuovo art. 117 Cost., che contiene una elencazione di materie di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente, con la conseguenza di far rifluire nella potestà residuale delle Regioni quelle non esplicitamente previste.

Si pone, in conclusione, come illogica e contraddittoria l'individuazione di una potestà legislativa esclusiva dello Stato, derivante dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), che risulterebbe «affievolita» in concorrente, per la contemporanea vigenza dell'art. 133, secondo comma, che attribuisce, senza porre limiti, la competenza legislativa, in materia di circoscrizioni comunali, alle Regioni.

Per le ragioni esposte, la questione relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., risulta motivata in termini contraddittori, e va dunque dichiarata inammissibile, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, di recente, ordinanze n. 31 del 2010 e n. 127 del 2009).

5. – Parimenti inammissibile è la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

Il rimettente non spiega come una diversità di disciplina – che deriva in modo naturale dalla ripartizione costituzionale della potestà legislativa tra Stato e Regioni – possa violare l'art. 3 Cost. Tale violazione, nella fattispecie, potrebbe ipotizzarsi in astratto (salva dunque la verifica nel merito) solo se la ricostruzione operata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. non fosse contraddittoria, come sopra si è invece dimostrato. La contraddittorietà delle argomentazioni riferite alle norme costituzionali sul riparto delle competenze legislative si riflette, pertanto, sulla censura che evoca l'art. 3 Cost. e ne determina, di conseguenza, l'inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di comuni, circoscrizioni provinciali)», sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 7 ottobre 2011

Il direttore della cancelliere: MELATTI



N. 262

Ordinanza 3 - 7 ottobre 2011

Guidizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Corte costituzionale - Pronunce - Errore materiale contenuto nel dispositivo della sentenza n. 227 del 2011 - Correzione.

-
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 32.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA,

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 227 del 19-22 luglio 2011.

Udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesauero.

Considerato che nel dispositivo della sentenza non risulta per errore trascritto il capo di pronuncia relativo alla questione di legittimità dell'art. 108, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2010, sollevata in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione ed agli articoli 4, 5 e 6 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

Considerato che, peraltro, nella motivazione della sentenza si dà conto dell'esame e decisione di tale questione nel senso dell'infondatezza, in particolare nei punti 4, 4.1. e 4.2. del "Considerato in diritto";

Ravvisata la necessità di correggere l'errore materiale suddetto, nonostante si tratti di una pronuncia di non fondatezza, che non incide quindi sull'efficacia delle disposizioni impugnate.

Visto l'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dispone che nella sentenza n. 227 del 2011 sia corretto il seguente errore materiale: nel dispositivo, dopo il terzo capo, dopo le parole «uccelli selvatici);» e prima del quarto capo, prima delle parole «dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 145», aggiungere il seguente capo, «dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 108, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2010, sollevata in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione ed agli articoli 4, 5 e 6 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

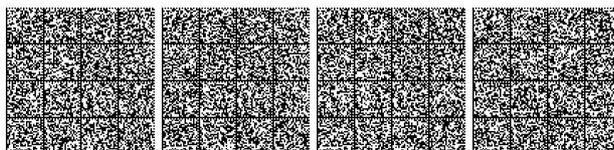
Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 7 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0626





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 11

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 7 ottobre 2011
(della Regione Campania)*

Regioni (in genere) - Giunta regionale - Annullamento, per violazione del principio delle quote rosa (di cui agli artt. 1, 5, 22, 35, 46 e 48 dello Statuto della Regione Campania), con sentenza del TAR Campania n. 1985 del 2011, confermata con sentenza del Consiglio di Stato - sez. V, n. 4502 del 2011, del decreto del Presidente della giunta della Regione Campania n. 136 del 2010, con il quale, preso atto delle dimissioni irrevocabili di un assessore, il Dott. Ernesto Sica, è stato nominato un altro assessore di sesso maschile, nella persona del Dott. Vito Amendolara - Ricorso della Regione Campania - Denunciata invasione della sfera di attribuzioni costituzionalmente attribuita alla Regione, attesa la natura politica dell'atto annullato e la conseguente sottrazione al sindacato giurisdizionale e la sottoposizione ad altri controlli di natura politica (del Consiglio regionale, del corpo elettorale, del Presidente della Repubblica mediante rimozione del Presidente della Giunta regionale per atti contrari alla Costituzione, ai sensi dell'art. 126) - Denunciato abuso del potere giurisdizionale - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato, tramite l'autorità giurisdizionale amministrativa, sindacare la legittimità dell'atto di nomina di un assessore regionale da parte del Presidente della giunta della Regione Campania e, per l'effetto, richiesta di annullare la sentenza del Consiglio di Stato - sez. V, n. 4502 del 2011 e la sentenza del Tar Campania n. 1985 del 2011. Istanza di sospensione.

- Sentenza Consiglio di Stato 27 luglio 2011, n. 4502, Sentenza del TAR della Campania n. 1985 del 2011.
- Costituzione, artt. 101, comma secondo, 117, 122, comma quinto, 123 e 126, comma terzo.

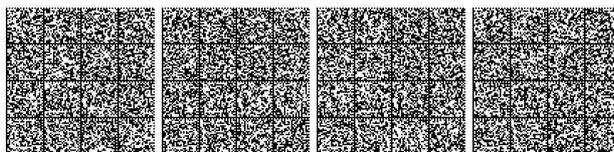
Ricorso per conflitto tra enti n. 11 depositato il 7 ottobre 2011 per conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni ai sensi dell'art. 134, comma 2, Cost., dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953, e dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi di fronte alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008 promosso dalla Regione Campania in persona del legale rappresentate *pro tempore*, on. Stefano Caldoro, Presidente della Giunta Regionale, rappresentata e difesa, giusta mandato a margine al presente ricorso e delibera di incarico dagli Avv.ti Maria d'Elia, Almerina Bove, dell'Avvocatura Regionale, nonché dagli Avv.ti Prof. Beniamino Caravita di Toritto e Gaetano Paolino, elettivamente domiciliata in Roma, alla via Poli, 29, presso gli uffici di rappresentanza della Regione contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* affinché dichiarati che non spetta allo Stato, e per esso, ai suoi organi giurisdizionali, la facoltà di annullare il D.P.G.R.C. n. 136 del 2010 con il quale, preso atto delle dimissioni irrevocabili di un assessore, è stato nominato altro assessore.

FATTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al Tar Campania, l'Avv. Annarita Petrone ha impugnato i decreti presidenziali di nomina dei componenti della Giunta regionale campana. La ricorrente ha lamentato la violazione del principio della equilibrata presenza di uomini e donne nella formazione degli organi e degli uffici regionali (di cui agli artt. 1, 5, 22, 35, 46 e 47 dello Statuto), in ragione della presenza di una sola componente di sesso femminile nell'attuale composizione dell'organo esecutivo della Regione.

In assenza di qualsiasi indicazione numerica nello Statuto che permetta di considerare perseguito l'obiettivo del riequilibrio di genere in seno agli organi di governo regionali, parte ricorrente ha affermato che in ogni caso, anche nella denegata ipotesi in cui fosse impossibile dare attuazione al principio in questione, le ragioni di una simile condizione avrebbero dovuto essere esplicitate nei provvedimenti presidenziali di nomina della Giunta.

Nel decidere il giudizio, il Tar, con sentenza n. 1985 del 2011, ha accolto il ricorso, annullando il decreto presidenziale n. 136 del 16 luglio 2010, con cui, nelle more della definizione del primo grado di giudizio, il Presidente della



Giunta aveva sostituito l'assessore dimissionario dott. Ernesto Sica con altro assessore di sesso maschile, nella persona del dott. Vito Amendolara.

Nel merito, il Collegio ha affermato che gli atti di nomina dei componenti l'organo esecutivo regionale, seppur costituenti il risultato di una scelta caratterizzata da un elevato tasso di discrezionalità, non hanno natura di atto politico, bensì di atto amministrativo, soggetti al rispetto dei parametri di legittimità procedimentale e sostanziale che delimitano il potere presidenziale, e come tali suscettibili di sindacato in sede giurisdizionale.

Con riguardo all'art. 51 della Costituzione, richiamandosi alle precedenti sentenze della stessa sezione (Tar Campania Napoli, sez. I, sentt. n. 12668/2010 e n. 1427/2011), il Tar Campania ne ha affermato la natura di "parametro di legittimità sostanziale di attività amministrative discrezionali, rispetto alle quali si pone come limite conformativo". Lo stesso giudice di prime cure, tuttavia, ricorda come la natura della norma costituzionale in oggetto sia tuttora dibattuta in giurisprudenza e foriera di orientamenti contrastanti (richiamandosi, in senso opposto a quello fatto proprio dalla gravata sentenza, TAR Milano, n. 354/2011 e TAR Lecce, n. 622/2010).

Nella vicenda concreta, dirimente sarebbe comunque la previsione contenuta nell'art. 46, comma 3, dello statuto campano, per cui "il Presidente della Giunta regionale (...) nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini, i componenti della Giunta". Detta disposizione, collocandosi in un quadro di disposizioni tese a riconoscere e promuovere l'uguaglianza tra i sessi (artt. 4 e 5 dello Statuto campano), si sostanzierebbe "in una azione positiva di riequilibrio in ambito politico delle presenze dei due sessi con riferimento (...) alla giunta regionale", delineando un precetto immediato e diretto sulla composizione dell'organo esecutivo della Regione.

Ad avviso del giudice di primo grado, l'obiettivo dell'equilibrata presenza dei sessi in seno all'organo esecutivo si assicurerebbe, in concreto, attraverso un giudizio di ragionevolezza ed adeguatezza teso a scongiurare la realizzazione di eccessi in un senso o nell'altro. Tuttavia lo stesso TAR riconosce che la sussistenza di un vincolo siffatto, derivante dall'art. 46, comma 3, dello Statuto, non escluderebbe l'ipotesi in cui non possa garantirsi un'equilibrata presenza in seno all'organo esecutivo in virtù di ragioni oggettive. Ragioni che, qualora ricorressero, dovrebbero essere esplicitate nella motivazione dei provvedimenti presidenziali di nomina.

Alla luce delle argomentazioni richiamate, il giudice di primo grado ha ritenuto di accogliere il ricorso "nei limiti dell'interesse della ricorrente", annullando il D.P.G.R.C. n. 136 del 16 luglio 2010, ultimo decreto presidenziale in ordine di tempo, con il quale si è provveduto a sostituire l'assessore dimissionario dott. Ernesto Sica con altro assessore di sesso maschile (dott. Vito Amendolara), perpetuando il disequilibrio tra i sessi esistente nella Giunta regionale.

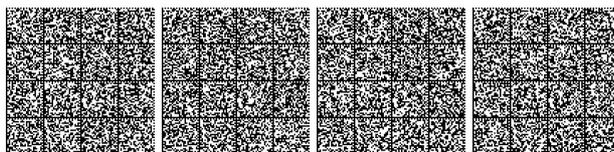
2. La sentenza del Tar è stata impugnata dalla Regione Campania e il Consiglio di Stato con la sent. n. 4502 del 2011 ha respinto l'appello in questione confermando la decisione del giudice di primo grado.

Per quanto concerne la natura dell'atto di nomina degli assessori della Giunta, la decisione ha negato che esso possa ritenersi sottratto al controllo giurisdizionale in quanto avente natura di atto politico. Rifacendosi al dibattito che origina dalla prima metà del XIX secolo, la pronuncia in commento tenta di enucleare i tratti essenziali che caratterizzano gli atti politici (al fine delimitare la portata delle norme che ne escludono la sindacabilità da parte del giudice amministrativo), in relazione agli atti amministrativi e agli atti di alta amministrazione.

Il Consiglio di Stato sembra qui aderire a quell'orientamento in forza del quale è possibile affermare la natura politica di un atto in presenza di un elemento oggettivo, consistente nella natura generale degli interessi perseguiti e nella libertà nel fine dell'organo politico, e di un elemento soggettivo, caratterizzato dalla provenienza dell'atto da un organo costituzionale o di governo.

Soggiunge tuttavia la sentenza n. 4502: "Ma il vero *argumentum principis* a sostegno della insindacabilità sembra essere la mancanza di parametri giuridici alla stregua dei quali poter verificare gli atti politici. Le uniche limitazioni cui l'atto politico soggiace sono costituite dall'Osservanza dei precetti costituzionali, la cui violazione può giustificare un sindacato della Corte costituzionale di legittimità sulle leggi e gli atti aventi forza di legge o in sede di conflitto di attribuzione su qualsivoglia atto lesivo di competenze costituzionalmente garantite".

Il Consiglio di Stato prosegue poi definendo l'attività di alta amministrazione come "l'attività amministrativa immediatamente esecutiva dell'indirizzo politico (...) anello di congiunzione tra la fase della programmazione politica e l'attività di gestione amministrativa". Precisa che l'atto di alta amministrazione, "di regola adottato dall'organo politico in un clima di "fiduciarità", costituisce il primo momento attuativo, anche se per linee generali, dell'indirizzo politico a livello amministrativo". A differenza dell'atto politico, esso esprime una potestas vincolata nel fine e soggetta al principio di legalità. Poiché gli atti di alta amministrazione costituiscono una species del più ampio genus degli atti amministrativi, soggiacciono pertanto al relativo regime giuridico, ivi compreso il sindacato giurisdizionale, sia pure con talune peculiarità connesse alla natura spiccatamente discrezionale degli stessi.



La sentenza, inoltre, evidenzia come la giurisprudenza abbia tentato di restringere la categoria dell'atto politico (Consiglio di Stato, sez. V, 23 gennaio 2007, n. 209), conferendo, al contempo, i caratteri dell'alta amministrazione agli atti ove non vengono in rilievo supremi ed unitari compiti statali, bensì interessi puntuali e contingenti. Ricorda inoltre che, tipicamente, "gli atti politici costituiscono espressione della libertà (politica) commessa dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili a questo inerenti (cfr: Consiglio di Stato, sez. IV, 14 aprile 2001, n. 340) e sono liberi nella scelta dei fini"; gli atti amministrativi invece "anche quando sono espressione di ampia discrezionalità, sono comunque legati ai fini posti dalla legge (cfr: Cass., S. U., 13 novembre 2000, n. 170)" (in realtà n. 1170). Sulla base di queste premesse afferma conclusivamente che "non può certo riconoscersi natura di atto politico alla nomina degli assessori, a maggior ragione dove lo Statuto ponga un vincolo, che ne costituisce parametro di legittimità, con riguardo al rispetto dell'equilibrata composizione dei due sessi".

Prosegue inoltre il Supremo consesso ricordando come "pur nell'ambito di una pluralità di ordinamenti giuridici integrati, ma autonomi, è stato ribadito che il principio della tutela giurisdizionale contro gli atti dell'Amministrazione pubblica (art. 113 Cost.) ha portata generale e coinvolge, in linea di principio, tutte le Amministrazioni anche di rango elevato e di rilievo costituzionale" e inoltre che "L'atto di nomina di un assessore regionale, da un lato, non è libero nella scelta dei fini, essendo sostanzialmente rivolto al miglioramento della compagine di ausilio del Presidente della Regione nell'amministrazione della Regione stessa, e dall'altro è sottoposto a criteri strettamente giuridici come quello citato dell'art. 46, comma 3, dello Statuto campano".

Da ultimo, in ordine alla valenza programmatici della prescrizione statutaria, dedotta dagli appellanti, il Collegio precisa che in origine, l'utilizzo del concetto di "norme programmatiche" (concetto riferito, in particolare, alla Costituzione) era strumentale a negare l'efficacia giuridica delle disposizioni in cui esse erano contenute; al contrario, la dottrina e la successiva evoluzione giurisprudenziale hanno dimostrato che quelle norme dovevano considerarsi pur sempre precettive nei riguardi della successiva attività degli organi dello Stato, nel senso dell'esser pur sempre produttive di invalidità delle leggi successive con esse contrastanti.

Analogamente, sostiene il giudice dell'appello, la violazione del principio base posto dallo Statuto (art. 46) da parte dell'atto amministrativo si trasforma nella violazione di un vincolo propriamente obbligatorio e diventa, dunque, fonte di illegittimità amministrativa. E, aggiunge la sentenza, "nell'enunciato normativo (dell'art. 46 dello Statuto della Regione Campania) nessun elemento testuale autorizza a ritenere che la norma stessa costituisca un programma promozionale da attuare successivamente ad opera di organi regionali".

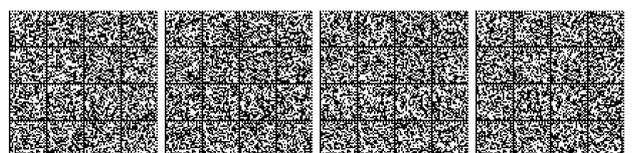
DIRITTO

La Regione Campania - sostenendo la natura esclusivamente politica dell'atto con cui il Presidente della Giunta regionale, in forza dell'art. 122, comma 5, Cost., nomina gli assessori - Ritiene che ogni pronuncia di un organo giurisdizionale che abbia ad oggetto la validità o meno del suddetto atto menomi poteri assegnati dalla Costituzione al Presidente della Giunta regionale e sia pertanto lesivo delle proprie attribuzioni.

Pertanto, contro la sentenza n. 4502 del 2011 del Consiglio di Stato, con la quale il Supremo Giudice amministrativo ha confermato la sentenza del Tar Napoli, che aveva annullato l'atto di nomina di un assessore di sesso maschile, la ricorrente propone conflitto di attribuzioni, affinché Codesta Ecc.ma Corte dichiarasse che non spetta(va) allo Stato — per il tramite di un organo giurisdizionale — sindacare la legittimità di un atto politico, espressione di un'attribuzione costituzionalmente riconosciuta al livello di governo regionale, e per l'effetto annulli la decisione statale, eliminando dall'ordinamento le due decisioni della giustizia amministrativa di primo e secondo grado, previa sospensione in via cautelare.

1. I conflitti aventi ad oggetto atti giurisdizionali.

Nessun dubbio può sorgere attorno l'ammissibilità di un ricorso avverso un atto giurisdizionale. Infatti, secondo l'insegnamento tradizionale della Corte costituzionale, "nulla vieta che un conflitto di attribuzione tragga origine da un atto giurisdizionale, se ed in quanto si deduca derivarne una invasione della competenza costituzionalmente garantita alla Regione. La figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto" (Corte cost. n. 285 del 1990 e le ivi citate sentt. nn. 211 del 1972, 178 del 1973, 289 del 1974, 75 del 1977, 183 del 1981, 70 del 1985; cfr: anche Corte cost. n. 99 del 1991 e le ivi citate sentt. nn. 66 del 1964, 81 del 1975).



Ancor più chiaramente, la giurisprudenza costituzionale ha espressamente dichiarato che “a partire dalla sentenza n. 66 del 1964, la Corte ha più volte ritenuto che un conflitto instaurato da parte regionale sia suscettibile di trarre origine da un atto giurisdizionale, là dove ne possa conseguire la menomazione della competenza o dell'autonomia, costituzionalmente attribuite alla Regione (...): non già censurando l'illegittimità del modo in cui si è concretamente esplicata la giurisdizione (...); bensì deducendo che al Pretore stesso, come anche a qualsiasi altro giudice penale, sarebbe sottratta in radice - alla stregua di norme o principi di rango costituzionale, sia pure inespressi ma univocamente desumibili dallo Statuto speciale siciliano - la facoltà di fare provvisoria applicazione di pene accessorie, nei riguardi dei titolari del pubblico ufficio di assessore o deputato regionale” (Corte cost. n. 183 del 1981 -preceduta dall'ordinanza n. 94 del 1980 di sospensione cautelare della sentenza impugnata -, caso particolarmente significativo, in quanto relativo alla titolarità della facoltà di sospendere provvisoriamente, dall'esercizio del loro ufficio, i componenti degli organi regionali).

Questi tipi di conflitti, d'altronde, sono gli unici ammessi dalla giurisprudenza costituzionale, giacché tramite essi la Regione contesta “radicalmente il potere giurisdizionale che si pretende esercitato” (Corte cost., sent. nn. 99 del 1991, 289 del 1974 e ordd. nn. 244, 245 e 246 del 1988), vale a dire la diretta “riconcucibilità della decisione o di statuizioni in essa contenute alla funzione giurisdizionale” (Corte cost., ord. n. 338 del 2008, sentt. nn. 2 e 290 del 2007). Non è dunque in contestazione la modalità di esercizio della funzione giurisdizionale, cioè non si lamentano *errores in iudicando* - circostanza che renderebbe inammissibile il conflitto che si tradurrebbe in un ulteriore grado di giudizio (Corte cost. sentt. nn. 357 del 1996, 27 del 1999, 29, 276 del 2003, 2, 39 e 150 del 2007) — ma si vuole ottenere, da parte della Regione che promuove il conflitto, la rimozione di un provvedimento che il giudice non poteva emanare perché esorbitante dalle proprie attribuzioni e, come tale, lesivo delle prerogative regionali.

2. La natura dell'atto politico e la sua sottrazione al sindacato giurisdizionale.

Nonostante le argomentazioni del supremo consesso di giustizia amministrativa, l'atto di nomina, da parte del Presidente della Giunta regionale, degli assessori appartiene alla categoria degli atti politici, e come tale, è sottratto al sindacato da parte del potere giurisdizionale.

Come è noto, la configurabilità dell'atto politico, la sua natura e il suo rapporto con gli altri atti tipici dell'ordinamento, è stato uno dei temi più dibattuti nella dottrina costituzionalistica ed amministrativistica, soprattutto da quando l'art. 24 della legge n. 5992 del 1889, poi trasfuso nel T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato e, ancora oggi, nell'art. 7 del Codice del processo amministrativo, ha affermato che il ricorso innanzi il supremo Giudice amministrativo “non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico”.

Si riconobbe da subito, pertanto, l'esistenza di una categoria di atti, riconducibili ai pubblici poteri, e in un certo senso “*sui generis*”. D'altronde, già Sandulli, richiamando una posizione espressa anni prima da Mortati, ebbe a riconoscere che “tra le attività degli organi costituzionali dello Stato, alcune — e precisamente quelle attinenti alla suprema direzione della cosa pubblica (...) si rivelano, infatti, insuscettibili di essere assunte in seno a quelle che sogliono essere considerate tradizionalmente come le tre funzioni dello Stato — legislazione, giurisdizione, amministrazione” (A.M. Sandulli, *Atto politico ed eccesso di potere*, in *Giur. compl. Corte di Cass. sez. civ.*, 1946, 517-525, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. III, Napoli 1990, 25 ss., e il richiamato contributo di C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931).

Orbene, al contrario degli atti legislativi e giurisdizionali, che sono sostanzialmente tipizzati, gli atti dell'“amministrazione” rimandano ad una categoria aperta e non strettamente definita.

Certo è che gli atti espressione della funzione amministrativa sono comunque quelli preordinati alla realizzazione degli obiettivi concreti ad essi assegnati dalle leggi, o sulla base delle leggi.

Per gli organi che appartengono al potere esecutivo, questa funzione amministrativa si affianca ad un'altra funzione, quella di governo, che si esprime attraverso un'attività di natura diversa, politica appunto. L'attività politica di governo è quella che esprime e realizza il c.d. indirizzo politico, ovvero quell'attività che la più autorevole dottrina ha inteso come svolta dagli organi costituzionali e consistente nella formulazione delle scelte con le quali si individuano i fini che si intende perseguire (Martines, Cheli).

Si tratta di un'attività che — preordinata alla direzione suprema della cosa pubblica — si compone di atti “istituzionalmente sottratti ad ogni sindacato giurisdizionale. Essi sono sottratti per natura, non perché esiste l'art. 31 T.U.: sarebbe infatti logicamente inconcepibile che la funzione sovrana di governo trovasse, nella sua esplicazione, altri limiti oltre quelli derivanti dalla Costituzione, ed assicurati dalla Corte costituzionale” (P. Barile, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. Dir., ad vocem*, Milano 1959, neretto nostro).



Esiste, dunque, ed è una conquista ormai consolidata in dottrina, un ambito particolare, la sfera politica, all'interno del quale gli organi legittimati, attraverso determinate attività, non sono ancorati al perseguimento di fini specifici pre-stabiliti dall'ordinamento giuridico una volta per sempre (come avviene per le attività amministrative), bensì "al perseguimento di qualsiasi obiettivo di propria scelta (...) essendo perciò esenti, in relazione alle scelte effettuate e al criterio usato nell'effettuarle, da ogni controllo di legittimità" (A.M. Sandulli, *Governo e amministrazione*, in Riv. Trim. dir. pubbl., 1966, 737 ss., ora in Id., *Scritti giuridici*, I, op. cit., 259 ss., 264-265).

Da qui, pertanto, è di tutta evidenza come un siffatto ambito debba considerarsi "al di fuori della sfera d'azione del principio di legalità, che la Costituzione pone come canone fondamentale della funzione amministrativa (...); e così pure del principio di imparzialità" (A.M. Sandulli, ult. op. cit., 265).

Ecco, dunque, che l'atto politico può e deve essere inteso come quella manifestazione tipica della funzione politica e di governo.

Una funzione che per la causa che la connota è certamente preminente rispetto alle altre funzioni: sarebbe però erroneo e (strumentalmente) fuorviante considerarla *legibus soluta*.

Si tratta, in verità, di una "insindacabilità" solo relativa, in quanto sono affidati al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale (cd. poteri neutri) dei precisi e penetranti ruoli di garanzia, volti ad assicurare la legalità costituzionale delle leggi e degli altri atti propriamente politici.

La differenza rispetto alle altre funzioni è che per essa non può esservi altro sindacato che quello derivante direttamente dalla Costituzione, assunta a parametro della funzione di governo, secondo gli schemi e i meccanismi di controllo da essa apprestati, riconducibili al ruolo del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale.

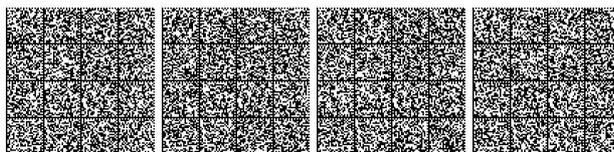
Più recentemente, la dottrina ha ribadito l'esistenza della categoria degli atti politici (o di governo), circoscrivendola agli "atti costituzionali in senso tecnico: nei quali, si badi, sono compresi anche atti a carattere puntuale e senz'altro produttivi di effetti in ordine a determinati soggetti, ma attinenti, appunto, alla sfera costituzionale, circa i quali non si pone, né si è mai posto un problema di sindacato giurisdizionale" (V. Cerulli treni, *Politica e amministrazione: tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in Riv. Dir. pubbl., 2009, 101 ss.). E all'interno di tale categoria tale più recente dottrina ha inserito gli atti di nomina dei membri della Giunta regionale (al pari della nomina dei ministri, dei sottosegretari etc.). Tutti atti in ogni caso sottratti al sindacato del giudice amministrativo (*cf.* G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, Torino 2000).

3. Circa l'esistenza dell'atto politico regionale

Invero, alla luce dell'ordinamento istituzionale della Repubblica delineato dalla Costituzione e dal suo Titolo V non sembra possibile dubitare dell'esistenza di atti politici o di governo regionali. Per far ciò, infatti, occorrerebbe porre in dubbio che le regioni siano dotate di un'autonomia politica garantita dalla Costituzione e che possano adottare un proprio indirizzo politico anche non sintonico con quello del Governo. Invero, il carattere propriamente politico dell'autonomia regionale si può ricavare con certezza da molte previsioni costituzionali. Certamente è possibile quantomeno riferirsi agli articoli: 122, comma 1 (la legge regionale disciplina il sistema di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali), 121, comma 4 (il Presidente della Giunta dirige la politica della Giunta e ne è responsabile), 123 (ciascuna Regione ha uno statuto che ne determina la forma di governo), 117, comma 1 (la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni), 117, comma 4 (spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato); 117, comma 9 (nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato), 121, comma 2 (il Consiglio regionale può fare proposte di legge alle Camere), 75 (il consiglio regionale può chiedere l'indizione del *referendum* abrogativo di leggi e atti aventi valore di legge dello Stato), 127 (la Regione può promuovere la questione di legittimità costituzionale della legge e dell'atto avente valore di legge dello Stato), 134 (la Corte costituzionale giudica sui conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni), 83 (all'elezione del Presidente della Repubblica partecipano i delegati regionali).

3.1. Circa la natura politica, discrezionale e fiduciaria dell'atto di nomina dei componenti della Giunta regionale.

3.1.1. A tutto concedere, anche in base alla più restrittiva lettura che si possa dare degli atti politici o di governo, si devono ritenere tali quantomeno gli atti costituzionali in senso tecnico. Si tratta in buona sostanza, per quanto in particolare riguarda le nomine, di quelle dei titolari dei principali organi politici della Repubblica: la nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri da parte del Presidente della Repubblica (art. 92 cost.); la nomina e la revoca dei componenti della Giunta regionale da parte del presidente eletto a suffragio universale e diretto (art. 123 Cost.); la nomina di senatori a vita e di giudici costituzionali da parte del Presidente della Repubblica (art. 59 e art. 135 Cost.). Al di sotto di questo non è possibile scendere senza eliminare un'autonoma categoria di atti politici o di governo e senza determinare, inevitabilmente, un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito dell'esercizio degli altri poteri.



Non è vero pertanto, come impropriamente affermato dal Consiglio di Stato, che gli atti politici si esprimono sempre ed esclusivamente attraverso direttive a carattere generale e non possano mai essere atti a carattere puntuale, produttivi di effetti per soggetti determinati.

Immotivata appare inoltre, nella sentenza del Consiglio di Stato, l'affermazione secondo la quale non può riconoscersi natura di atto politico alla nomina degli assessori e del tutto contraddittoria con il pacifico riconoscimento di tale natura per la nomina dei ministri.

Se, e lo si è appena visto, la dottrina non ha avuto alcuna difficoltà a riconoscere la politicità all'atto di nomina dei ministri, non v'è dubbio alcuno sul fatto che tutte le caratteristiche che contraddistinguono l'atto politico, con le relative conseguenze, si ritrovano oggi, innanzitutto, proprio nell'atto di nomina degli assessori da parte del Presidente della Giunta regionale. Esso ha natura di atto politico sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo, secondo una categorizzazione che la stessa giurisprudenza amministrativa ha utilizzato proprio per individuare le caratteristiche di tali atti: "alla nozione legislativa di "atto politico" concorrono due requisiti, l'uno soggettivo e l'altro oggettivo: occorre, da un lato, che si tratti di atto o provvedimento emanato "dal governo", e cioè dell'autorità amministrativa cui compete, altresì, la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica; dall'altro, che si tratti di atto o provvedimento emanato "nell'esercizio di potere politico", anziché nell'esercizio di attività meramente amministrativa" (Consiglio di Stato, sent. n. 6094 del 2009).

Per quanto concerne il criterio soggettivo, è ben noto a Codesta Ecc.ma Corte - che lo ha più volte sottolineato - come lo scenario introdotto dalle Riforme attuate con le leggi cost. nn. 1 del 1999 e 3 del 2001, e sin qui recepito da tutti i nuovi statuti tra cui quello della Regione Campania, sia quello di una struttura istituzionale regionale fortemente incentrata sulla figura del Presidente della Giunta regionale, che riceve l'investitura popolare diretta e, dunque, rappresenta la Regione, dirige la politica della Giunta e ne è responsabile (121, comma 3).

A tal fine egli detiene il potere di nominare e revocare i "suoi" assessori che sono sottratti al rapporto fiduciario diretto con il Consiglio.

A ciò si aggiunge il principio del *simul stabunt, simul cadent* per cui ogni circostanza che fa venir meno il Presidente determina l'automatico travolgimento della Giunta e del Consiglio (art. 126, comma 3).

La particolare forma di governo così delineata rende quindi da subito chiaro l'intento del legislatore costituzionale, che è stato appunto quello di costruire un legame che unisse il corpo elettorale al potere esecutivo, oltre che naturalmente all'organo rappresentativo, garantendo altresì un collegamento fra gli organi regionali, tale da consentire l'instaurazione di un rapporto solido tra maggioranza e Presidente-Giunta regionale.

Proprio quel legame — e dunque l'investitura popolare del Presidente della Giunta — è il segno evidente della volontà da parte del processo di riforma di spostare il baricentro dell'assetto dei poteri regionali a favore del Presidente, in modo tale da assicurare effettiva capacità decisionale all'esecutivo e una sua maggiore stabilizzazione.

Ciò trova piena conferma in tutta la giurisprudenza costituzionale che, nel difficile percorso di attuazione da parte delle singole Regioni, ha interpretato la riforma del 1999, contribuendo in molti casi a coglierne in pieno la sua portata.

Ebbene, in tali pronunce, la centralità del Presidente della Giunta regionale è un dato certo, inequivocabile, non revocabile in discussione.

Si guardi in prima battuta alla nota sentenza n. 2 del 2004 allorquando Codesta Ecc.ma Corte non ha indugiato a ritenere la forma di governo espressa sinteticamente con le parole "Presidente eletto a suffragio universale e diretto" siccome "caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione". E non è certo un caso che al primo posto di tali "tipici poteri", la stessa Corte ha collocato proprio quello di nomina e revoca dei componenti della Giunta.

Poco più avanti, nella medesima pronuncia si riconosce come la scelta del legislatore costituzionale si sia mossa, oltre che per una semplificazione del sistema politico a livello regionale, verso una "unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta (...) al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli, come accennato, alcuni decisivi poteri politici".

Lo stesso principio del *simul stabunt simul cadent* è stato riconosciuto dalla Corte, oltre che profilo caratterizzante questo assetto di governo, come "indice della maggiore forza politica del Presidente, conseguente alla sua elezione a suffragio universale e diretto" (Corte cost., sent. n. 372 del 2004).



È dunque il Presidente della Giunta il primo titolare dei poteri di indirizzo politico regionale: e tali poteri “si esprimono, tra l’altro, anche nella predisposizione del fondamentale “programma di governo” della regione” (Corte cost., sent. n. 379 del 2004).

Ulteriore e definitiva consacrazione della centralità del Presidente nella nuova organizzazione dei poteri al livello regionale si legge qualche anno più tardi, quando Codesta Ecc.ma Corte lo ha riconosciuto come “l’unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell’ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell’operato di tutti i componenti della Giunta. L’equilibrio tra poteri configurato nel modello disegnato dalla Costituzione verrebbe alterato se si privasse il Presidente della possibilità di scegliere e revocare discrezionalmente gli assessori della propria Giunta, del cui operato deve rispondere al Consiglio ed al corpo elettorale” (Corte cost., sent. n. 12 del 2006).

La peculiare forza costituzionale del Presidente della Regione si percepisce poi meglio se la si compara con quella del Presidente del Consiglio dei Ministri: il primo, e non il secondo, riceve l’investitura popolare; il venir meno del primo, e non del secondo, determina il venir meno dell’organo esecutivo e contestualmente lo scioglimento dell’organo legislativo; il primo, e non il secondo, dunque, ha il potere di nominare e revocare i componenti dell’Esecutivo, ovvero gli assessori, che ben possono essere definiti “propri” del Presidente: infatti, il rapporto tra Presidente e assessori ruota attorno alla nomina e alla revoca presidenziale, che mette i componenti del Governo regionale “a disposizione” della linea politica creatasi nel raccordo Presidente-corpo elettorale.

In altri termini, la previsione costituzionale che consente al Presidente della Regione di scegliere, e dunque nominare, direttamente i componenti della Giunta trova giustificazione proprio nella funzione di determinazione ed attuazione dell’indirizzo politico regionale che il processo di riforma ha voluto attribuire al Presidente stesso.

Il Presidente si candida con un programma di governo: se vince le elezioni, si attiva un circuito con il corpo elettorale fondato sul consenso attorno a quel programma, che deve trovare immediata ed efficace attuazione. La Giunta, così, diviene organo strumentale all’attuazione del programma di governo; diventa organo che è — e non può che essere — “nelle mani” del Presidente. Se così non fosse, il processo di attuazione del programma grazie al quale il Presidente è stato eletto, sarebbe a rischio, risultando pregiudicato l’equilibrio complessivo che la riforma del 1999 ha voluto assicurare al livello di governo regionale, anche sotto il cruciale profilo della accountability del sistema.

Non è corretta pertanto l’affermazione del Consiglio di Stato secondo la quale l’atto di nomina di un assessore è posto in essere da un’autorità amministrativa nell’esercizio di un potere amministrativo e nemmeno quella secondo la quale l’atto medesimo debba qualificarsi attività di alta amministrazione immediatamente esecutiva dell’indirizzo politico, “anello di congiunzione tra la fase della programmazione politica e l’attività di gestione amministrativa”.

A parte che così ragionando si finisce inevitabilmente per politicizzare l’amministrazione in violazione del principio di separazione tra la politica e la gestione amministrativa (art. 66 Statuto Regione Campania) e dei principi di buon andamento e imparzialità della Pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), quel che appare particolarmente grave è che, nella decisione del Consiglio di Stato, non si coglie che l’atto di nomina degli assessori è atto costitutivo dell’organo esecutivo della Regione, non solo dunque atto sicuramente politico, ma anche al più alto contenuto di politicità, in quanto la costituzione dell’organo precede e condiziona gran parte dell’attività di indirizzo politico ed è fortemente connessa e strumentale al conseguimento dei fini cui l’attività medesima è volta: l’attuazione del programma di governo.

Ecco perché proprio gli atti di nomina degli assessori, per il ruolo che la Giunta è chiamata a ricoprire in stretto collegamento con il Presidente, sono naturalmente atti di natura politica, che non sono suscettibili ex se di sindacato giurisdizionale e che come tali non abbisognano di alcuna particolare motivazione che vada oltre il necessario *intuitu personae*.

3.1.2. Per quanto concerne il criterio oggettivo andrà pur evidenziato che l’atto di nomina degli assessori regionali costituisce esercizio di un potere politico da intendersi come “ampiamente discrezionale” solo in quanto nessun atto di governo (statale o regionale che *sia*) in regime di costituzione rigida è del tutto libero nel fine. L’esistenza di norme di carattere promozionale (art. 51 Cost.), programmatico (art. 117.9 Cost.) o di principio (46 Statuto) che ne predefiniscono i fini generalissimi e essenziali non degrada pertanto l’atto politico in atto di alta amministrazione, come impropriamente affermato dal Consiglio di Stato, né tanto meno consente che a farsi interprete della promozione, dei programmi e di principi di carattere generale (peraltro formulati in modo generico e indeterminato, senza che se ne possa determinare un contenuto precettivo di carattere vincolato) possa essere qualunque altro soggetto che non siano gli stessi organi di governo della Regione Campania cui la previsione è chiaramente diretta (corpo elettorale regionale, Presidente della Giunta e Consiglio regionale).



Contrariamente a quanto affermato dal Consiglio di Stato, infatti, il canone della “equilibrata” presenza di genere non può essere ritenuta in grado di orientare l’attività di attuazione in senso strettamente vincolato.

Equilibrata presenza potrebbe essere intesa come quota percentuale (ad es. rispetto alla popolazione o agli eletti in Consiglio), come minimo garantito (es. almeno una, almeno due, etc.) o più probabilmente, senza il ricorso a schematismi aritmetici, come equilibrata rispetto alla situazione di fatto che può essere valutata esclusivamente dal Presidente eletto e politicamente responsabile verso il Consiglio e, soprattutto, verso il corpo elettorale.

Gravemente lesiva dell’autonomia politica della Regione appare la contestata decisione del Consiglio di Stato in base alla quale, senza alcuna motivazione in ordine alle modalità di computo impiegate, si è ritenuto che ... una donna è poca e due sono sufficienti!

Una simile valutazione, ampiamente discrezionale, potrebbe risultare persino ragionevole, se non fosse assolutamente abnorme che a compierla sia stata il Consiglio di Stato e non il Presidente della Giunta regionale cui la disposizione statutaria rimette in via esclusiva ogni decisione al riguardo.

A piena dimostrazione della correttezza delle conclusioni sin qui rassegnate, sia inoltre consentito evidenziare che proprio la giurisprudenza della Corte di cassazione, sempre attenta a limitare al massimo il “deficit” di tutela che potrebbe derivare da una interpretazione più ampia della categoria degli atti politici, non ha esitato a precisare che, proprio con riferimento ad organi regionali (e veniva in tal caso in rilievo il ben più tenue — sotto il profilo dei poteri e della responsabilità politica — ruolo del Consiglio regionale), “un difetto di giurisdizione del Giudice ordinario ed amministrativo può dunque sorgere solo nei confronti di atti del Consiglio regionale che ... siano espressione diretta di autonomia politica” (Corte di Cassazione, sez. un., 18 maggio 2006, n. 11623). Se, dunque il carattere politico, e il conseguente difetto di giurisdizione del giudice ordinario, è stato pacificamente riconosciuto ad atti del consiglio regionale, non vi è ragione per non addivenire ad una conclusione coerente anche con riguardo ad un atto, qual è quello di nomina di un assessore, proprio del massimo organo politico regionale.

4. Circa l’esistenza di sindacati diversi da quello giurisdizionale per gli atti politici posti in essere dal Presidente della Giunta regionale.

Asserendo in maniera incontrovertibile il difetto di giurisdizione del giudice sull’atto di nomina degli assessori da parte del Presidente della Giunta regionale, la Regione non intende certo — per tale via — sottrarre lo stesso atto a qualsiasi forma di sindacato, ma solo ribadire che quest’ultimo non è (né può essere) quello giurisdizionale.

Ed infatti, anche le teorizzazioni più drastiche sugli atti politici — lo si è visto al punto 2 — affermano con nettezza che questi, tuttavia, non possono considerarsi *legibus soluti*.

Rispetto agli atti politici, pertanto, esistono forme di controllo —esterne al potere giurisdizionale — che sono pienamente in grado di sindacare la legittimità degli stessi.

In primo luogo, va ribadito, che tutti gli atti politici devono in ogni caso essere conformi alla Costituzione e ai principi generali dell’ordinamento.

Del resto, se si prende in esame l’atto normativo per eccellenza a livello regionale, la legge, nella sua altrettanto indubitabile natura politica — quale atto che implica scelte fortemente politiche, finalizzate alla realizzazione degli obiettivi di governo della comunità regionale — ci si avvede subito di come essa sia sottratta al sindacato da parte tanto del giudice ordinario che del giudice amministrativo. L’unico organo legittimato a giudicare della legge regionale è la Corte costituzionale, che è organo giudicante *sui generis*, giacché organo anche con connotati politici, che “opera sullo stesso piano sul quale si svolge l’attività politica” (A.M. Sandulli, Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato, in Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, 705 ss.).

Come chiarito dalla giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte, ove il giudice (nel caso di specie si trattava addirittura della Corte di Cassazione) giungesse a disapplicare la normativa regionale “trattandola alla stregua di un atto amministrativo” eserciterebbe “un potere del tutto abnorme, non previsto nel nostro ordinamento costituzionale, con palese violazione degli artt. 101, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione” (Corte cost. n. 285 del 1990). Di talché, la Corte, in occasione della sentenza appena richiamata, dichiarò che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte di cassazione, disapplicare le leggi regionali.

Se, dunque, già l’atto politico per eccellenza, quale la legge regionale, è sottratto al sindacato del giudice, anche l’atto su cui si è illegittimamente pronunciato il Consiglio di Stato con la sentenza oggetto del presente conflitto, vale a dire la nomina degli assessori regionali, appartiene ad una ambito precluso alla funzione giurisdizionale, ma che è suscettibile di altre e diverse forme di controllo.



È opportuno richiamare nuovamente e rapidamente il quadro costituzionale emergente dalle legge costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 che, come già visto, hanno inciso profondamente sulla forma di governo regionale, ossia sull'organizzazione del sistema politico per il perseguimento dei fini posti dalla Costituzione e sulla struttura delle relazioni tra gli organi di governo.

Alla luce del combinato disposto degli articoli 122, 123 e 126, comma 3 Cost., si evince che:

a) lo Statuto regionale (espressione più significativa dell'autonomia politica delle regioni) determina la forma di governo delle regione ed i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, anche in deroga al modello previsto in Costituzione;

b) la legge regionale disciplina il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità ed incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale;

c) la discrezionalità della regione nella definizione della forma di governo incontra, tuttavia, una limitazione: qualora, infatti, si opti per l'elezione diretta del presidente della giunta da parte del corpo elettorale, l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del presidente della giunta, nonché il suo impedimento permanente, la sua rimozione, morte o dimissioni volontarie, comportano le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio.

Le regioni hanno, quindi, un'autonomia non illimitata, ma certamente spiccata, nella definizione della propria forma di governo.

Orbene, a fronte di un sistema nel quale, come già evidenziato, il Presidente della Giunta regionale costituisce l'unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta, esso è certamente sottoposto a forme di controllo diverse da quello giurisdizionale, ma di pari dignità e compiutezza.

Innanzitutto, la prima forma di controllo è, appunto, di natura politica.

Come ha avuto modo di precisare Codesta Ecc.ma Corte, nella già richiamata sent. n. 12 del 2006, il Presidente della Giunta regionale deve rispondere dell'operato della propria giunta al Consiglio ed al corpo elettorale (Corte cost., sent. n. 12 del 2006).

Questo significa che ove la Regione, con sua autonoma scelta, non abbia abbandonato il modello delineato dall'art. 122, comma 5, cost. del Presidente eletto a suffragio universale e diretto, sussiste un naturale controllo di tipo politico esercitato dal Consiglio regionale sull'operato del Presidente della Giunta.

Il Consiglio regionale, infatti, partecipa alla definizione dell'indirizzo politico ed amministrativo della Regione attraverso gli strumenti propri dell'attività assembleare (mozioni, risoluzioni, ordini del giorno, interpellanze, interrogazioni) e dell'attività di vigilanza svolta dalle commissioni. Il rafforzamento dell'esecutivo regionale, nella struttura delineata dalla Costituzione, trova quindi un robusto contrappeso nell'uso stringente da parte del Consiglio regionale di strumenti di verifica periodica dello stato di attuazione del programma.

Come ricostruito da Codesta Ecc.ma Corte, l'art. 126, terzo comma, della Costituzione nonché l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 1999, (dettato in relazione al periodo transitorio, fino alla entrata in vigore dei nuovi statuti) hanno un significato evidente: "con esse si tende a garantire, mediante il vincolo del *simul stabunt, simul cadent*, la stabilità dell'esecutivo regionale" (Corte cost. n. 304 del 2002).

Quale estrema *ratio*, in caso di dissidio non risolvibile tra Consiglio e Presidente della Giunta, si può giungere all'approvazione di una mozione di sfiducia che, ai sensi dell'art. 126, ultimo comma, Cost., comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio stesso.

In secondo luogo, vi è una ulteriore forma di controllo, di natura democratica: il Presidente eletto a suffragio universale e diretto — in qualità di vertice istituzionale e politico della Regione, nonché di organo che ai sensi dell'art. 121, comma 4, Cost, dirige la politica della Giunta e ne assume la responsabilità — è infatti sottoposto alla ineludibile verifica della propria attività, nonché di quella posta in essere dai suoi assessori delegati, da parte dell'elettorato, che ben potrà sanzionare un deludente operato dirigendo altrove i propri voti.

A ciò si aggiunga, inoltre, l'ulteriore limitazione, di carattere generale, di cui all'art. 2, comma 1, lett. f, della legge n. 165 del 2004, relativa al cd. divieto di terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale.

Vi è, infine, ma certamente non meno pervasiva, tutt'altro, un'ultima forma di controllo, di tipo istituzionale: la rimozione del Presidente della Giunta che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, mediante decreto motivato del Presidente della Repubblica, di cui all'art. 126, comma 1, cost. Ove il Presidente della Regione dovesse mettere in atto comportamenti, e dunque dovesse approvare atti, contrari alla Costituzione, perché incidenti su principi che connotano il nucleo essenziale dell'ordinamento costituzionale o perché in contrasto con i



limiti posti dalla Costituzione all'autonomia regionale, il meccanismo per rimuoverli è previsto già a livello costituzionale, e certamente non è il sindacato giurisdizionale.

Sarà dunque dovere del Presidente della Repubblica, una volta accertata l'approvazione di atti particolarmente gravi, perché contrari alla Costituzione, da parte del Presidente della Regione, provvedere a sanzionare quest'ultimo, attraverso il pesante strumento della rimozione, secondo la procedura prevista dall'art. 126 Cost.

Se, per assurdo, sulla libertà di scelta degli assessori da parte del Presidente eletto dovesse essere ritenuta costituzionalmente prevalente la necessità (costituzionale e costituzionalmente sancita) della presenza di assessori di sesso femminile, saremmo allora di fronte ad una grave violazione di legge ovvero ad atti contrari alla Costituzione, la cui sanzione consiste nella rimozione del Presidente, secondo la procedura dell'art. 126 Cost.

Nessuno spazio è lasciato, in siffatti casi, ad attività giurisdizionali.

Qualora, come nel caso qui in questione, il giudice si sia invece pronunciato, non può non ravvisarsi l'abuso del potere giurisdizionale, che ha esercitato una funzione che non gli spetta, invadendo la sfera di attribuzioni costituzionalmente riconosciuta alle Regioni.

Istanza di sospensione in via cautelare.

La Regione chiede la sospensione in via cautelare dell'esecuzione della sentenza oggetto del presente conflitto.

Ai fini della sussistenza del *fumus*, valga tutto quanto sin qui dedotto.

In relazione al *periculum in mora* va evidenziato che l'esecuzione medio tempore della sentenza porterebbe alla revoca di un assessore individuato espressamente attraverso un atto di nomina — di natura politica — del Presidente Caldoro nell'esercizio dei poteri conferitigli dalla vigente normativa regionale e alla nomina di un nuovo assessore (tra l'altro non necessariamente donna), previa valutazione del profilo della ricorrente ai fini della nomina stessa.

Si tratterebbe di un'attività del tutto irrazionale e illogica, dal momento che nelle scelte operate originariamente dal Presidente esiste già la valutazione di idoneità dei soggetti nominati e di inidoneità dei non scelti. Si verrebbe così a creare un gravissimo *vulnus* alla continuità dell'azione amministrativa e istituzionale della Regione Campania, esponendola inoltre a rischi gravi, e pressoché certi, di ulteriori interruzioni dell'azione di Governo.

Concreta ed immediata sarebbe la paralisi delle attività regionali che conseguirebbe alla sospensione dalle funzioni dell'Assessore Amendolara, titolare di una delega che, anche in considerazione dei fondi europei da utilizzare, richiede lo svolgimento di attività politico-amministrative di primario interesse, che diversamente resterebbero paralizzate, in attesa della individuazione di un soggetto altrettanto idoneo.

Al fine di scongiurare contraccolpi gravi o vere e proprie interruzioni nell'esercizio delle funzioni di governo della Regione — inevitabili ove si dovesse medio tempore dare esecuzione alla decisione revocando la Giunta o anche sostituendo uno o più assessori — si chiede, ai sensi dell'art. 40 della legge n. 87 del 1953, a Codesta Ecc.ma Corte di voler concedere, con ordinanza, la misura cautelare provvisoria della sospensione dell'efficacia della sentenza oggetto del presente conflitto.

P.Q.M.

Chiede a codesta Ecc.ma Corte che voglia, in accoglimento del presente ricorso per conflitto di attribuzione:

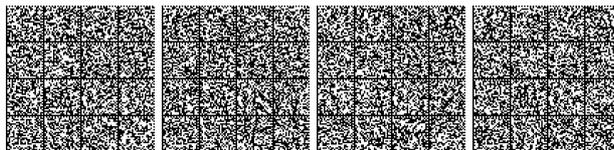
in via cautelare, sospendere l'efficacia della sentenza del Consiglio di Stato, n. 4502 del 2011;

nel merito, dichiarare che non spettava allo Stato, tramite l'autorità giurisdizionale amministrativa, sindacare la legittimità dell'atto di nomina di un assessore regionale da parte del Presidente della Giunta della Regione Campania;

e per l'effetto, annullare la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 4502 del 2011 e la sentenza del TAR Campania, n. 1985 del 2011.

Roma, addì 23 settembre 2011

AVV. PROF. CARAVITA DI TORITTO - AVV. D'ELIA - AVV. BAVE - AVV. PAOLINO



N. 82

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 agosto 2011
(della Regione Veneto)

Turismo - Delegazione legislativa - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Lamentata adozione di un testo normativo innovativo e di portata generale in una materia di competenza esclusiva regionale, al di fuori dei presupposti per l'applicazione dell'attrazione in capo allo Stato di funzioni in sussidiarietà e in mancanza di 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, principi e criteri direttivi, e scaduta - Ricorso della Regione Veneto - 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 - In subordine, richiesta alla Corte di sollevare innanzi a sé questione incidentale di legittimità costituzionale delle pertinenti disposizioni della legge delega.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 76, 117, comma quarto, 118 e 120; legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14; direttiva 2008/122/CE del 14 gennaio 2008.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Individuazione in astratto di esigenze di carattere unitario in materia di turismo (valorizzazione, sviluppo e competitività a livello interno ed internazionale, nonché riordino e unitarietà dell'offerta) che rappresenterebbero il fondamento della potestà legislativa statale - Lamentata generalizzata ed indefinita avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni, senza alcun riferimento a specifiche e definite funzioni amministrative, e in mancanza di intesa con le Regioni - Ricorso della Regione Veneto - 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, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118, primo comma, e 120.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Previsione che lo Stato assicuri che le persone con disabilità motorie, sensoriali e intellettive possano fruire dell'offerta turistica in modo completo e in autonomia, ricevendo servizi al medesimo livello di qualità degli altri fruitori senza aggravii del prezzo - Lamentata avocazione di funzioni amministrative in carenza delle condizioni e di un rigoroso giudizio di adeguatezza e sussidiarietà - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di sussidiarietà.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 118, primo comma.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Attività ricettiva - Mercato del turismo - Disciplina generale e dettagliata di tutte le strutture turistico-ricettive, contenente classificazione analitica, riserva allo Stato della "classificazione standard qualitativa" con istituzione di un rating assimilabile alle stelle, semplificazione degli adempimenti amministrativi, applicazione della speciale disciplina dello sportello unico, specificazione delle attività accessorie comprese nella licenza di esercizio - Lamentato intervento in materia di competenza regionale residuale già regolata dalla Regione, avocazione di funzioni amministrative in sussidiarietà in carenza dei presupposti - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie residuali del turismo e del commercio, violazione del principio di sussidiarietà.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, artt. 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 e 16.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118 e 120.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Prezzi - Libertà di determinazione con l'obbligo di comunicarli secondo quanto disciplinato dalle Regioni - Lamentata imposizione alle Regioni di un intervento normativo sul tema, laddove sarebbe riservata allo Stato la materia dei prezzi delle strutture ricettive - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione della competenza legislativa esclusiva statale attinente al "complesso delle strutture commerciali".

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e quarto.



Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Agenzie di viaggio e turismo - Definizione o classificazione degli operatori, obbligo di assicurazione, riserva allo Stato della fissazione dei requisiti professionali dei direttori tecnici, misure di semplificazione amministrativa col ricorso alla SCIA - Lamentato intervento in materia di competenza regionale residuale già regolata dalla Regione, avocazione di funzioni amministrative in sussidiarietà in carenza dei presupposti - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione del principio di sussidiarietà.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, artt. 18, 19 e 21.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118 e 120.

Turismo - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo - Assistenza al turista - Istituzione di un servizio di assistenza al turista, di uno sportello del turista e di una procedura di gestione reclami, affidati al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, nonché rinvio ad un regolamento che definisca provvedimenti sanzionatori a carico dell'impresa - Lamentata indeterminatezza del potere demandato alla pubblica amministrazione, impossibilità di verificare la sussistenza dei presupposti per l'avocazione in sussidiarietà, violazione del principio di legalità e della potestà regolamentare regionale, mancanza di coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale del turismo, violazione del principio di legalità, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, artt. 68 e 69.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, 118 e 120.

Ricorso della Regione del Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale dott. Luca Zaia, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa n. 1046 del 12 luglio 2011 (all. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv.ti Bruno Barel di Treviso, Ezio Zanon, Coordinatore dell'Avvocatura regionale, e Luigi Manzi di Roma, presso quest'ultimo domiciliata in Roma, via F. Confalonieri n. 5, fax 06.3211370 posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org;

Contro il Presidente del consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege*, in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

per violazione degli artt. 76, 114, 117, 118, 119, 120 della Costituzione;

dell'art. 1 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 6 giugno 2011, n. 129, S.O. n. 139, e degli articoli 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11 comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 68, 69 dell'Allegato I al decreto legislativo stesso.

FATTO E DIRITTO

Il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 129 del 6 giugno 2011, suppl. ord. n. 139, ha contenuti plurimi ed eterogenei.

Con l'articolo 1 ha approvato l'Allegato 1, contenente il «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo», mentre con l'articolo 2 ha apportato modificazioni al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, «in attuazione della direttiva 2008/1221/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio».

Del decreto legislativo n.79 del 2011 si impugna in questa sede l'articolo 1, approvativo dell'Allegato 1, e quindi il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo contenuto nell'Allegato 1, nel suo insieme, ed altresì di alcune specifiche disposizioni del Codice per ulteriori distinti profili.

Il ricorso è proposto a salvaguardia delle prerogative costituzionali della Regione del Veneto in materia di turismo.

Che la materia del turismo dal 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, rientri nella competenza residuale delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., è assunto condiviso e sancito da costante giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 90 e 214 del 2006, n. 94 del 2008, nn. 13 e 76 del 2009).



Eventuali interventi legislativi statali possono ancora incidere sulla materia del turismo soltanto indirettamente o settorialmente: essi infatti devono trovare legittimazione nell'esercizio delle competenze statali esclusive nelle cc.dd. «materie trasversali» individuate dall'art. 117, comma 2, Cost., oppure — secondo la più recente giurisprudenza costituzionale — nel disposto dell'art. 118 Cost., quando lo Stato, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, avochi a sé l'esercizio di determinate funzioni amministrative per esigenze e interessi unitari e conseguentemente sorga la necessità di organizzarne e disciplinarne l'esercizio con atti legislativi (sentenze nn. 88 e 339 del 2007, n. 214 del 2006).

Resta invece precluso allo Stato il potere di emanare una «legge-quadro» — ovvero, un «Codice» — in materia di turismo, contenente norme di principio (ed eventualmente anche norme di dettaglio cedevoli), come era accaduto prima della riforma costituzionale nel quadro del riparto di competenze, prima con la legge statale 17 maggio 1983, n. 217 «Legge-quadro per il turismo», più di recente, con la legge 29 marzo 2001, n. 135, di riforma della legislazione nazionale in materia di turismo.

Spetta dunque alle Regioni, dal 2001, disciplinare in modo organico la materia del turismo, come ha fatto la Regione del Veneto con la l.r. n. 33 del 2002.

Ciononostante, lo Stato non ha ancora provveduto all'abrogazione esplicita dei decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999, che attribuiscono all'amministrazione centrale dello Stato (in particolare al Ministero delle attività produttive) funzioni di rilevante portata nel settore del turismo; né ha attivato con le Regioni il confronto, pur sollecitato, sulla legge-quadro statale sul turismo 29 marzo 2001, n. 135, per ricercare una condivisione sulle parti da abrogare e su quelle da mantenere in vita. Tutto ciò, nonostante l'ormai risalente abrogazione della legge istitutiva del Ministero del turismo 31 luglio 1959, n. 617, con d.P.R. 5 giugno 1993, n. 175, a seguito del referendum popolare abrogativo svoltosi il 18 aprile 1993.

Ora, col decreto legislativo n. 79 del 2011, lo Stato e per esso il Governo ha adottato un ampio testo normativo (69 articoli), che si autoqualifica come «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo», il quale, accanto a disposizioni riconducibili a competenze esclusive statali (disciplina delle professioni, ordinamento civile), ne contiene molte altre che pongono una minuta disciplina di aspetti rilevanti della materia del turismo, come la disciplina delle strutture turistico-ricettive e delle agenzie di viaggio. Il Codice viene così ad interferire in modo assai incisivo con la competenza esclusiva della Regione del Veneto nella materia del turismo e in particolare con la l.r. n. 33 del 2002, che ha definito in modo organico ed ormai consolidato la regolamentazione di un settore che riveste importanza prioritaria per l'economia del Veneto.

Il decreto legislativo n. 79 del 2011, nella parte in cui ha introdotto il Codice statale del turismo, è stato emanato in assenza di corrispondente delega legislativa, o comunque in violazione delle delega legislativa sulla quale dichiara di fondarsi (articolo 14, commi 14, 15, 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246, correntemente indicata come «taglia-leggi»). In ogni caso viola la competenza esclusiva regionale in materia di turismo, esorbitando dai limiti nei quali sono consentiti allo Stato dall'art. 118 Cost. interventi legislativi in materia di turismo.

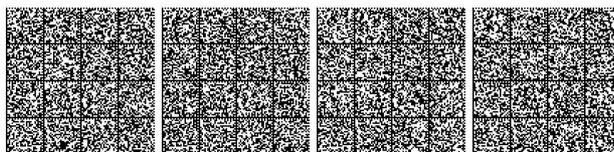
Le considerazioni che seguono saranno rivolte anzitutto ad illustrare la natura ed i limiti della delega legislativa cui fa riferimento il Governo, per dimostrare la sua estraneità al potere legislativo concretamente esercitato e conseguentemente la illegittimità costituzionale dell'intero Codice e dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 79 del 2009 che ha approvato l'Allegato 1 contenente il Codice stesso.

Per la denegata ipotesi che sia ravvisabile coerenza fra decreto legislativo e legge di delega, si formula istanza alla Corte perché sollevi innanzi a se questione incidentale di legittimità costituzionale delle pertinenti disposizioni della legge delega.

Si esporranno poi ulteriori censure, per profili particolari, avverso talune specifiche disposizioni del Codice, e di riflesso dell'art. 1 del decreto legislativo n. 79 del 2009 approvativo dell'Allegato 1, *in parte qua*.

La delega legislativa alla quale si richiama (sia nella rubrica che nelle premesse) il decreto n. 79 del 2011 relativamente all'approvazione del Codice statale del turismo, è contenuta nell'art. 14 «Semplificazione della legislazione» della legge n. 246 del 2005. Si tratta di una normativa, in seguito più volte novellata, che è complessa nella sua formulazione e nella sua interpretazione, tanto per la stratificazione degli interventi quanto per la difficoltà di dare seguito concreto al programma di semplificazione della legislazione.

L'art. 14, nel testo originario, prevedeva che entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore il Governo provvedesse all'individuazione delle disposizioni legislative vigenti, trasmettendo una apposita relazione finale (comma 12), e che entro i successivi 24 mesi venissero individuate con appositi decreti legislativi, secondo i principi e criteri appositamente indicati, le disposizioni legislative, anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si riteneva indispensabile la permanenza in vigore (comma 14).



Veniva precisato che «i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nei rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997» (comma 15) e che, decorso il termine di 24 mesi previsto dal comma 14, erano da considerare abrogate tutte le disposizioni legislative anteriori al 1970 (comma 16: c.d. effetto «ghigliottina», ora disciplinato, a seguito dell'abrogazione del comma 16, dai commi ter e quater dell'art. 4, comma 1, legge 18 giugno 2009, n. 69).

Infine, il comma 18 prevedeva che, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 14 «e nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi» potessero essere emanate con uno o più decreti legislativi «disposizioni integrative o correttive».

In sintesi, il procedimento di semplificazione normativa si articolava in tre fasi: la prima, nel biennio dall'entrata in vigore della legge, volta alla ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti; la seconda, nel biennio successivo, dedicata alla identificazione delle disposizioni da mantenere in vigore e alle attività di semplificazione o riordino del materiale normativo raccolto; la terza, eventuale, nel biennio dall'emanazione dei decreti, volta all'emanazione di disposizioni integrative o correttive (dei predetti decreti), nel rispetto degli stessi criteri e principi.

Tale disciplina originaria dell'art. 14 ha subito ripetute modifiche nel corso del tempo, ispirate chiaramente dalla volontà di venire incontro alle difficoltà obiettive incontrate nell'attuazione del programma. In particolare, è stato integralmente sostituito il comma 18 (ad opera dell'art. 13 legge n. 15 del 2009), introdotto il comma 18-*bis* (dall'art. 4, comma 1, lett. d, legge n. 69 del 2009) e, ancora, il comma 14-*bis* (dall'art. 4, comma 1, lett. a), legge n. 69 del 2009).

Secondo il nuovo testo del comma 18, possono essere emanate, entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, «disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi o criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione di cui al comma 19». Per il nuovo comma 18-*bis*, strettamente connesso al precedente comma 18, entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di riassetto possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, «disposizioni integrative o correttive dei medesimi decreti legislativi». Al nuovo comma 14-*bis* si precisa poi che «Nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, le disposizioni normative statali, che restano in vigore ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali».

Così ricostruito brevemente il quadro normativo di riferimento, occorre individuare l'esatta portata del comma 18 nel testo novellato, in quanto esso è stato assunto a base giuridica dal decreto legislativo n. 79 del 2011.

La disposizione ha dato adito ad un dubbio interpretativo: se possa ritenersi consentito l'esercizio dei poteri di riassetto normativo in via autonoma, rispetto all'esercizio del potere di individuazione delle disposizioni anteriori al 1970 «salvate», e se siffatto potere possa eventualmente essere esercitato per la prima volta nel biennio successivo all'emanazione dei decreti legislativi di identificazione della disciplina destinata a permanere in vigore.

In effetti, una lettura coordinata delle diverse disposizioni richiamate dà motivo di ritenere che il legislatore abbia inteso, dapprima, conseguire — mediante i decreti «salva-leggi» di individuazione e riordino delle disposizioni legislative anteriori al 1970 mantenute in vigore — un primo assestamento della disciplina statale sopravvissuta, ordinata per settori o materie; poi, permettere un ulteriore intervento integrativo, correttivo, di riassetto definitivo; con la conseguenza che i decreti previsti dal comma 18 non potrebbero che completare un'opera di riassetto già iniziata coi precedenti decreti, mentre sarebbe precluso l'esercizio dei poteri di riassetto normativo, in via autonoma, per la prima volta nel biennio successivo all'emanazione di decreti legislativi «salva-leggi» che si siano limitati all'identificazione della disciplina anteriore al 1970 mantenuta in vigore.

Diverso è l'orientamento interpretativo espresso dal Consiglio di Stato (Adunanza a Sezioni riunite Prima e Normativa del 13 gennaio 2010 - parere n. 802/2010 del 2 marzo 2010), che ha invece ritenuto sostanzialmente prorogata la possibilità di esercizio della delega per il (solo) riassetto, fino al termine indicato nel nuovo comma 18.

Il Consiglio di Stato, tuttavia, in tanto ha ritenuto che questo parere non trovi ostacolo con riferimento ai principi che presiedono alla delega legislativa, in quanto si ritenga che l'oggetto della delega resti immutato: esso è e deve rimanere quello previsto dall'art. 14, comma 15, cioè il riassetto della materia oggetto dei decreti legislativi di cui al comma 14: «Si evidenzia, in questa prospettiva, il legame che unisce la fase di riassetto, da compiersi ai sensi del nuovo comma 18, con la fase, in precedenza svolta, di identificazione della disciplina da mantenere in vigore. L'opera di riassetto può, infatti, essere realizzata per la prima volta nel biennio di cui all'art. 14, comma 18, ma è comunque sequenzialmente collegata con l'attività svolta nelle fasi precedenti. Le disposizioni contenute nel decreto che indica le norme statali destinate a rimanere in vigore costituiscono, pertanto, non il solo ambito materiale, ma il punto di partenza dal quale prendere le mosse per la complessiva opera di riassetto. La disciplina legislativa anteriore al 1° gennaio 1970, mantenuta in vita, è stata sottratta all'effetto abrogativo in vista della opera di riassetto; opera che, articolata per ambiti materiali o settori omogenei, secondo l'esperienza maturata con riferimento all'art. 20 della legge n. 59 del 1997, suppone un intervento sulla disciplina statale già sottratta all'effetto abrogativo, ma esige un intervento sulla disciplina



successiva, che, ricadente nello stesso ambito materiale o nello stesso settore omogeneo della disciplina mantenuta in vita, deve, appunto, essere oggetto di riordino. È, dunque, a partire dalle disposizioni legislative statali identificate con il decreto di cui all'art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, che può prendere le mosse l'opera di riassetto normativo di cui all'art. 14, comma 18, con la determinazione delle materie e dei settori omogenei cui fanno riferimento le norme salvate, e con la considerazione delle disposizioni legislative successive che, con riferimento a tali ambiti materiali, devono costituire oggetto di riordino».

Nel medesimo parere il Consiglio di Stato ha altresì rilevato che i criteri in base ai quali deve essere effettuata l'opera di riassetto prevista dal comma 18 sono quelli enunciati dal comma 15, ossia i criteri indicati dall'art. 20 legge n. 59 del 1997, cosicché l'opera di riassetto si traduce nella «semplificazione e riordino della normativa» (Ad. Gen. 25 ottobre 2004, n. 2/04), implica l'esercizio di poteri innovativi dell'ordinamento al fine di comporre in testo normativo unitario le molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria, adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzandole in un quadro nuovo (Corte cost., sentenza n. 170 del 2007; Cons. Stato, Sez. Normativa, 21 maggio 2007, n. 2024/07).

In sintesi, anche a voler ritenere — col Consiglio di Stato - che il potere delegato di provvedere al riassetto possa essere esercitato per la prima volta (non già con i decreti «salva-leggi» previsti dal comma 14 bensì solo) con i successivi decreti previsti dal novellato comma 18, resta indubbio che l'oggetto della delega non muta e resta definito dai ridetti decreti «salva-leggi», fatte salve le innovazioni strettamente necessarie per semplificare e ordinare le disposizioni originarie e se del caso coordinarle con norme sopravvenute (e perciò anch'esse già in vigore) e conformarle agli obblighi internazionali e comunitari.

L'individuazione di questo limite al potere legislativo delegato, nel contesto di un'interpretazione estensiva del comma 18, è d'altra parte indispensabile per rendere la complessiva lettura della disposizione costituzionalmente conforme, in quanto solo quel limite consente di escludere che il novellato comma 18 finisca con l'essere una delega «in bianco» al Governo. Esso consente altresì di porre rimedio alla divergenza dei decreti «salva-leggi» limitati alla mera individuazione delle disposizioni «salvate», con i principi e criteri direttivi stabiliti da quella stessa disposizione (spec. alle lett. *d*), *e*), *f*) del comma 14) che richiedevano anche un'attività di organizzazione in modo coerente per settori omogenei o materia. Soltanto un'interpretazione che faccia salva la continuità e la correlazione fra comma 18 e commi 14 e 15 consente di giustificare la tesi secondo la quale il legislatore avrebbe concesso al Governo una proroga temporale della deroga originaria, ossia un periodo di tempo più adeguato per completare l'opera così come delineata dal comma 14.

In ogni caso, poi, il riordino della legislazione statale «salvata» avrebbe consentito, nelle materie di competenza regionale, un intervento normativo statale «cedevole», così come ribadito dall'art. 14, comma 14-*bis*.

Dopo avere ricostruito il significato e la portata del quadro normativo preso a riferimento, non resta che verificare ora se alla delega così correttamente intesa si sia conformato il decreto legislativo n. 79 del 2009 relativamente al Codice statale del turismo.

La delega disposta dai commi 14 e 15 è scaduta il 16 dicembre 2009. Entro tale data è stato emanato, per quanto rileva in questa sede, solo il decreto legislativo n. 179 del 2009, in vigore dal 15 dicembre 2009. È costituito da un unico articolo con due allegati, consistenti in due elenchi cronologici di atti legislativi da mantenere in vigore: precisamente, 2.375 atti legislativi da sottrarre alla c.d. «ghigliottina taglia-leggi» e 861 atti legislativi da sottrarre all'abrogazione disposta dall'art. 2 del decreto-legge n. 200 del 2008 (convertito in legge con legge n. 9 del 2009). Il decreto legislativo n. 179 del 2009 si è dunque limitato a individuare — elencare — gli atti legislativi «salvati» dalla «ghigliottina», senza peraltro provvedere contestualmente — in conformità ai principi e criteri direttivi fissati dal comma 14 dell'art. 14 — alla semplificazione e al riordino delle disposizioni per materia o settori omogenei.

Nel biennio successivo, previsto dal nuovo testo del comma 18, è stato emanato dal Governo il decreto legislativo n. 79 del 2011 ed è stato approvato il nuovo Codice statale del turismo. Il Governo, lungi dall'incentrare il Codice sul riordino e la semplificazione delle disposizioni anteriori al 1970 «salvate» dalla «ghigliottina», ha effettuato un intervento legislativo radicalmente innovativo rispetto al passato, di portata generale, tutt'altro che connotato da «cedevolezza» pur in presenza di una materia di competenza regionale, strutturato in 69 articoli che, fin dall'intitolazione prescelta — «Codice» del turismo — configurano sostanzialmente una nuova legge statale, estesa a larga parte della materia del turismo, con disposizioni sia di principio che di dettaglio che vanno ad occupare ampi spazi di regolazione già presidiati dalla legislazione della Regione Veneto specificamente emanata per la materia del turismo (l.r. n. 33 del 2002).



D'altra parte, ove ci si fosse attenuti alla delega, ben poco ci sarebbe stato da individuare e riordinare, nella legislazione statale del turismo anteriore al 1970, poiché tale operazione era già stata compiuta dalla legge statale 17 maggio 1983, n. 217 «Legge-quadro per il turismo», che aveva riordinato organicamente la materia. In particolare, erano stati abrogati il r.d.l. 18 gennaio 1937, n. 975, sulla classificazione degli alberghi e delle pensioni, il r.d.l. 6 giugno 1939, n. 1111, sulla disciplina degli affittacamere, il r.d.l. 23 novembre 1936, n. 2523 di disciplina delle agenzie di viaggio e turismo, il r.d.l. 18 giugno 1937, n. 448 di disciplina delle guide, corrieri ed interpreti. In particolare, relativamente alla disciplina delle strutture ricettive, delle agenzie di viaggio e delle professioni turistiche, che costituisce la parte principale del Codice, neppure esistevano disposizioni legislative statali anteriori al 1970 «salvate» e perciò suscettibili di essere riordinate.

D'altra parte, che il Governo abbia inteso effettuare un intervento legislativo innovativo e di portata generale, stabile e non «cedevole», attribuendo alla delega disposta dall'art. 14 legge n. 206 del 2005 una portata innovativa amplissima e in nessun modo correlata con le disposizioni legislative anteriori al 1970 «salvate», è reso palese dal tenore degli artt. 1 e 2 del Codice.

L'art. 1 definisce l'ambito di applicazione del Codice nei termini seguenti: «Il presente codice reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di turismo ed altre norme in materia riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali». L'art. 2, recante «Principi sulla produzione del diritto in materia turistica», fonda l'intervento legislativo statale in materia di turismo sulla sussistenza delle «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 Governo ha dunque ritenuto, a prescindere dal riordino delle disposizioni anteriori al 1970 «salvate» dalla «ghigliottina», di effettuare un intervento legislativo innovativo e di portata generale nella materia del turismo, di avocare allo Stato funzioni amministrative propriamente regionali e locali sulla base di generiche esigenze di carattere unitario e corrispondentemente di disciplinare legislativamente l'organizzazione e l'esercizio di dette funzioni, in deroga alla competenza residuale regionale stabilita dall'art. 117, comma 4, Cost. e in contrasto con la vigente legislazione regionale sul turismo.

Ritiene pertanto la Regione del Veneto che il decreto legislativo n.79 del 2011, e segnatamente il Codice statale del turismo, sia stato emanato — quale che sia l'interpretazione dell'art. 14, comma 18, legge n. 256 del 2005 ritenuta corretta — al di fuori della portata e dei limiti propri della delega legislativa, e perciò in violazione dell'art. 76 Cost., con lesione delle prerogative regionali in materia di turismo riconosciute dall'art. 117, comma 4, Cost. e del principio di leale collaborazione posto dall'art. 120 Cost.

Resta da aggiungere, per l'eventualità, qui denegata, che la delega legislativa stabilita dall'art. 14 legge n. 256 del 2005 possa essere interpretata nel senso che comprenda anche i poteri di fatto esercitati dal Governo col decreto n. 79 del 2011 relativamente al Codice statale del turismo, che ciò comporterebbe allora la illegittimità costituzionale derivata del decreto, per illegittimità delle norme statali che hanno disposto la delega, segnatamente dell'art. 14, comma 18 in relazione ai commi 14 e 15, legge n. 206 del 2005. In questa ipotesi, si ritiene — e si formula istanza in tal senso — che l'ecc.ma Corte costituzionale dovrebbe sollevare innanzi a sé questione incidentale di illegittimità costituzionale delle norme di delega, per violazione degli artt. 76, 117, comma 4, 118 e 120 Cost.

Si sarebbe infatti in presenza di una delega legislativa priva di delimitazione di oggetto, principi e criteri direttivi, e, allo stesso tempo, di un intervento legislativo statale in materia riservata alla competenza esclusiva delle Regioni, affidato al legislatore delegato e al di fuori dei presupposti di applicazione dell'art. 118 Cost.

I principi di sussidiarietà e adeguatezza, in base ai quali è possibile l'attrazione della funzione normativa dal livello regionale a quello statale, in tanto giustificano una deroga al normale riparto delle competenze fra Stato e Regioni stabilito in via generale dall'art. 117 Cost. in quanto «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali, da parte dello Stato, sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento delle Regioni interessate» (sentenze n. 206 del 2009, n. 339 del 2007, nn. 383, 285, 270, 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003). Inoltre, ove si sia in presenza di competenza regionale esclusiva, «al fine di assicurare l'emersione degli interessi intestati dalla Costituzione all'autonomia regionale, la legge statale deve garantire la riespansione delle capacità decisionali della Regione interessata, per mezzo di una paritaria codeterminazione dell'atto, non superabile per mezzo di una iniziativa unilaterale di una delle parti» (sentenze n. 383 del 2005, n. 278 del 2010, n. 303 del 2003). Occorrerebbe dunque un'intesa di natura inequivocabilmente «forte» (sentenza n. 6 del 2004) che porti ad una volontà comune per raccordare la materia del turismo agli obiettivi dello sviluppo economico.



Nel caso di specie, nessuno di questi criteri è stato rispettato. L'art. 2, comma 2, del Codice rende anzi palese che si è inteso operare un'avocazione allo Stato di competenza legislativa, prima e piuttosto che amministrativa, così invertendo la corretta prospettiva delineata dall'art. 118 Cost., e per di più che si è inteso farlo in termini assolutamente generici e di portata generale. Le prospettate esigenze di carattere unitario sono espresse infatti in termini assolutamente vaghi, con riferimento a valorizzazione, sviluppo e competitività del settore turistico, anche a livello interno oltre che internazionale, e all'offerta turistica italiana in genere. In effetti, i contenuti del Codice si estendono ad una minuta disciplina di strutture ricettive ed agenzie di viaggio, appropriandosi così dei principali contenuti propri della materia del turismo, fin qui disciplinati dalla legislazione regionale.

Tanto meno può dirsi rispettato il principio di coinvolgimento delle Regioni interessate, in un quadro di leale collaborazione, mediante un'effettiva intesa che raccolga il comune consenso. Il decreto legislativo n. 79 del 2011 è stato emanato senza che fosse stata raggiunta alcuna intesa con le Regioni in sede di Conferenza unificata; anzi, in quella sede erano già stati ampiamente manifestati motivati dubbi di legittimità costituzionale del decreto legislativo preannunciato (all. 2 — verbale della Conferenza unificata del 18 novembre 2010).

Conferma le conclusioni raggiunte anche la specifica giurisprudenza costituzionale formatasi in materia del turismo (sentenze n. 214 del 2006, n. 88 del 2007, n. 76 del 2009), ove per un verso si prendono in considerazione disposizioni legislative statali relative a misure specifiche e puntuali, per altro verso si contempera l'incisività delle misure con la ritenuta essenzialità dello strumento dell'intesa fra le Parti nella Conferenza Stato-Regioni, per dare concretezza al principio di leale collaborazione ed evitare così un'abnorme compressione della competenza legislativa residuale delle Regioni in spregio dell'art. 117, comma 4, Cost.

Passiamo ora ad illustrare alcuni ulteriori profili di illegittimità costituzionale relativi ad specifiche disposizioni del Codice, ferme restando le censure fin qui esposte che investono l'intero Codice in tutte le sue disposizioni. Le censure sono riferite per brevità a singole disposizioni del Codice, ma deve intendersi che esse sono estese al contempo all'art. 1 del decreto legislativo n. 79 del 2011 approvativo dell'Allegato 1 e quindi di ciascuna delle disposizioni contenute nel Codice.

Sugli artt. 1 e 2 del Codice.

Gli articoli 1 e 2 del Codice manifestano la volontà del Governo di adottare una legislazione innovativa ed organica in materia di turismo, senza la previsione di una necessaria intesa con le Regioni, che pure sono titolari di competenza legislativa esclusiva nella medesima materia. Violano pertanto gli artt. 117, comma 4, 118 e 120 Cost.

In particolare, l'art. 2, comma 2, del Codice dispone un'avocazione di competenza legislativa a favore dello Stato di portata generale, stante la generalità e indeterminatezza delle esigenze unitarie ivi indicate, in violazione degli artt. 117, comma 4, 118, comma 1, e 120 Cost.. La genericità di formulazione del comma 2 («a) valorizzazione, sviluppo e competitività, a livello interno ed internazionale del settore turistico... b) riordino ed unitarietà dell'offerta turistica italiana...») lascia spazio ad interventi legislativi ed amministrativi estesi all'intera materia del turismo.

Dal canto suo, l'art. 2, comma 3, del Codice tratta dell'attribuzione delle funzioni amministrative «esercitate dallo Stato di cui ai commi 1 e 2». Il dettato letterale è manifestamente equivoco, dato che i commi 1 e 2 non si riferiscono a funzioni amministrative bensì a competenze legislative. Ove il comma 3 sia da interpretare nel senso che includa tutte le funzioni amministrative genericamente riconducibili all'esercizio delle competenze legislative indicate ai commi precedenti, e segnatamente a quelle ricondotte dal comma 2 a vaghe esigenze di carattere unitario, la disposizione presenta ulteriori specifici profili di illegittimità costituzionale. Si determina infatti una amplissima compressione anche sul versante amministrativo della competenza delle Regioni nella materia del turismo, senza che sussistano le condizioni minime per l'avocazione allo Stato sulla base dell'art. 118 Cost. in violazione altresì del principio di leale collaborazione. Manca infatti una prioritaria rigorosa indicazione delle funzioni amministrative che necessiterebbero di essere esercitate unitariamente a livello statale, in relazione alle quali si giustificerebbe poi una disciplina legislativa statale. Al contrario, viene così a determinarsi una indebita avocazione — legislativa e di riflesso amministrativa — di carattere generale, tale da svuotare la competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di turismo.

Sull'articolo 3, comma 1, del Codice.

L'art. 3, comma 1, del Codice prevede che «lo Stato assicur(i) che le persone con disabilità motorie, sensoriali e intellettive passano fruire dell'offerta turistica in modo completo e in autonomia, ricevendo servizi al medesimo livello di qualità degli altri fruitori senza aggravii del prezzo».

Si avocano così allo Stato, con una disposizione di portata generale, tutte le funzioni amministrative volte ad assicurare ai disabili la piena ed autonoma fruizione dei servizi turistici. Manca per contro sia l'individuazione di funzioni specifiche, come pure un giudizio rigoroso di adeguatezza-sussidiarietà volto a motivare circa le ragioni per le quali le Regioni sarebbero inadeguate allo svolgimento di quelle stesse funzioni amministrative. Si viola pertanto il disposto dell'art. 118, comma 1, Cost.



Sugli articoli 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 del Codice.

Il Codice al Titolo III, sotto la rubrica «Mercato del turismo», disciplina in modo generale e dettagliato tutte le strutture turistico-ricettive. Precisamente, nel Capo I dedicato alle «Strutture ricettive e altre forme di ricettività» provvede a classificarle in modo analitico (artt. 8-9) riservando allo Stato la «classificazione standard qualitativi» fino all'istituzione di un rating assimilabile alle stelle (art. 10 par. 3); analogamente, riserva il Capo II alla classificazione delle «Altre strutture ricettive», rispettivamente extralberghiere (art. 12), all'aperto (art. 13), di mero supporto (art. 14); infine, inserisce nel Capo III «Disposizioni comuni per le strutture turistico ricettive», riservando allo Stato la fissazione di standard minimi nazionali dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive (art. 15), disponendo la semplificazione degli adempimenti amministrativi (art. 16) e l'applicazione della speciale disciplina dello sportello unico (art. 16).

Per questa parte, il Codice interviene a disciplinare la materia già regolata nella Regione del Veneto dalla l.r. 4 novembre 2002, n. 33 «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» negli articoli da 22 a 43.

Questa minuta disciplina statale non trova legittimazione in nessuna delle competenze legislative esclusive dello Stato, riguardando la materia del turismo che è riservata alla competenza residuale regionale. Né essa appare giustificabile alla stregua della possibile avocazione di funzioni amministrative in sussidiarietà, ai sensi dell'art. 118 Cost. Infatti, relativamente alle funzioni amministrative menzionate nel Codice, di classificazione delle strutture turistico ricettive (art. 13, comma 8), di rilascio della licenza di esercizio (art. 8, comma 2) e di ricevimento e controllo della SCIA (art. 16), non è prevista alcuna avocazione ad autorità amministrative statali, di talché viene meno ogni giustificazione per un intervento legislativo statale di organizzazione e disciplina del loro esercizio in funzione del principio di legalità. Traspare invece la volontà del legislatore statale di avocare a sé la mera competenza legislativa, mediante la quale disciplinare in sostituzione delle Regioni la parte principale della materia del turismo.

Tutto ciò configura dunque violazione degli artt. 117, comma 4, 118 e 120 Cost.

Inoltre, in quanto la definizione di attività ricettiva è volta a specificare quali attività accessorie sono comprese nella licenza di esercizio (quali la fornitura di generi di varia natura, la somministrazione di alimenti e bevande), si profila una lesione delle competenze regionali oltre che in materia di turismo anche in materia di commercio, sempre in violazione dell'art. 117, comma 4, Cost.

Sull'articolo 11, comma 1, del Codice.

L'art. 11 del Codice, relativo alla «Pubblicità dei prezzi», dispone al comma 1 che i prezzi dei servizi sono liberamente determinati dai singoli operatori turistici, «fatto salvo l'obbligo di comunicare i prezzi praticati secondo quanto disciplinato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano».

In questo modo il legislatore statale impone alle Regioni di disciplinare l'obbligo dei singoli operatori turistici di comunicare i prezzi liberamente praticati, sul presupposto implicito che le Regioni dispongano del potere di emanare disposizioni legislative o regolamentari in materia di prezzi delle strutture ricettive.

Per contro, ciò contrasta con il riparto di competenze legislative stabilito dall'art. 117 Cost., ove si riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dei prezzi delle strutture ricettive, come è stato riconosciuto da codesta Corte con le sentenze n. 188 e n. 370 del 1992, sull'assunto che il tema esulasse dalla materia del turismo e rientrasse in una più generale competenza statale attinente al «complesso delle strutture commerciali».

Atteso che l'art. 11, comma 1, del Codice non solo postula ma addirittura impone alle regioni un intervento normativo sul tema, vi si ravvisa la violazione dell'art. 117, commi 2 e 4, Cost.

Sugli articoli 18, 19 e 21 del Codice.

Il Titolo IV del Codice riguarda le «Agenzie di viaggio e turismo». Nel Capo I dedicato a «Agenzie e organizzatori di viaggi» si opera la «Definizione» o classificazione degli operatori (art. 18), si pone l'obbligo di assicurazione (art. 19), si riserva allo Stato la fissazione dei requisiti professionali dei direttori tecnici (art. 20), si dispongono misure di semplificazione amministrativa col ricorso alla SCIA (art. 21).

Anche in questa parte (escluso l'art. 20), il Codice interviene a disciplinare la materia già regolata nella Regione Veneto dalla l.r. 4 novembre 2002, n. 33 «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» agli articoli da 62 a 81.

Neppure questa minuta disciplina statale delle agenzie di viaggio, e l'imposizione dell'applicazione della SCIA anche ai relativi procedimenti amministrativi, trova legittimazione in alcuna delle competenze legislative esclusive dello Stato, rientrando interamente nella competenza residuale regionale.



Né essa è giustificabile alla stregua dell'avocazione di funzioni amministrative in sussidiarietà, ai sensi dell'art. 118 Cost. Infatti, il Titolo IV, Capo I, del Codice non individua alcuna funzione amministrativa da avocare allo Stato, di talché viene meno ogni giustificazione per un intervento legislativo statale, legittimo solo in quanto provveda alla disciplina dell'organizzazione ed esercizio di funzioni amministrative avocate, in funzione del principio di legalità. Traspare invece la volontà del legislatore statale di avocare a sé la mera competenza legislativa, mediante la quale disciplinare in sostituzione delle Regioni la parte principale della materia del turismo.

Tutto ciò configura dunque violazione degli artt. 117, comma 4, 118 e 120 Cost.

Sugli articoli 68 e 69 del Codice.

L'art. 68 del Codice, recante la rubrica «Assistenza al turista», prevede l'istituzione di un servizio di assistenza al turista, anche attraverso call center, e di uno sportello del turista, a cura (dello Stato e per esso) del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo.

Inoltre, l'art. 68 e l'art. 69 del Codice, intitolato «Gestione dei reclami», istituiscono e disciplinano una procedura di gestione reclami, affidata anch'essa (allo Stato e per esso) al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo.

Singolare è la procedura e «gestione» dei reclami così istituita. L'art. 93, par. 3, dispone che il Dipartimento comunichi l'esito dell'attività istruttoria svolta a seguito del reclamo, senza però indicare quali tipi di provvedimento possano essere adottati. Vi è perciò assoluta indeterminatezza quanto al potere demandato alla pubblica amministrazione e al contempo si rende impossibile verificare la sussistenza delle condizioni per l'avocazione allo Stato di funzioni amministrative in via di sussidiarietà, ai sensi dell'art. 118 Cost. e nel rispetto dell'art. 120 Cost.

Con riferimento agli eventuali provvedimenti sanzionatori a carico dell'impresa o dell'operatore turistico, atteso che il Codice all'art. 69, comma 4, ne rinvia la definizione ad un regolamento, si configura altresì violazione del principio di legalità e comunque del disposto dell'art. 117, comma 6, Cost., che riserva allo Stato la potestà regolamentare nelle sole materie di sua competenza esclusiva, tra le quali, non rientra il turismo.

Né è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei reclami, in violazione del principio di leale collaborazione stabilito dall'art. 120 Cost.

L'attribuzione di un ruolo diretto e di nuove funzioni al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, ossia ad una struttura amministrativa governativa, nonostante l'abrogazione della legge istitutiva del Ministero del turismo 31 luglio 1959, n. 617, ad opera del d.P.R. 5 giugno 1993, n. 175, a seguito del referendum popolare abrogativo svoltosi il 18 aprile 1993, rende se possibile ancora più evidente la generale finalità del Governo di riappropriarsi di competenze e funzioni nella materia del turismo, nonostante la scelta contraria compiuta dal legislatore costituzionale.

P.Q.M.

Chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere il ricorso, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, approvativo dell'Allegato 1 recante il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, relativamente all'intero Codice, o quanto meno agli articoli 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11 comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 68, 69, per violazione degli artt. 76, 114, 117, 118, 119, 120 della Costituzione, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

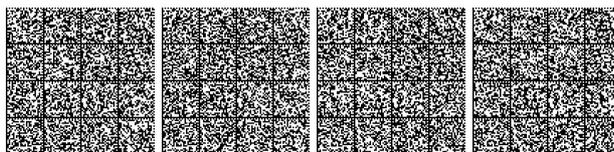
Si allega:

1. deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 1046 del 12 luglio 2011, di autorizzazione alla proposizione del ricorso

2. copia del parere sullo schema di decreto legislativo espresso dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali il 18 novembre 2010 rep. Atti n. 123/CU.

Treviso - Venezia - Roma, addì 4 agosto 2011

Prof. Avv. BAREL – avv. ZANON – avv. MANZI



N. 83

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 agosto 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Gestione del servizio idrico integrato - Affidamento a una azienda pubblica regionale che realizza la parte prevalente della propria attività con l'ente pubblico che la controlla - Lamentato affidamento in via diretta mediante una norma di legge anziché mediante una gara concorrenziale rivolta al libero mercato, in contrasto con la regola comunitaria dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica e della eccezionalità dell' "in house providing" - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e) ed s); Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), artt. 14 e 106.

Ambiente - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'azienda pubblica regionale denominata "Acquedotto Pugliese" (AQP) - Previsto subentro nel patrimonio ed in tutti i rapporti attivi e passivi della società Acquedotto Pugliese s.p.a., nonché nei compiti istituzionali e nell'esercizio della attività precedentemente svolta dalla stessa società - Lamentata incidenza sulla società Acquedotto Pugliese s.p.a. disciplinata con legge statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s).

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Previsione che tutto il personale in servizio presso l'Acquedotto pugliese s.p.a. venga trasferito nell'organico dell'AQP - 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 20 giugno 2011, n. 11, art. 9.
- 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 dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1; dell'art. 5; e dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia del 20 giugno 2011, n. 11, pubblicata nel B.U.R. Puglia del 20 giugno 2011, n. 96, recante «Gestione del servizio idrico integrato - Costituzione dell'Azienda Pubblica Regionale - Acquedotto Pugliese (AQP)»;

Per violazione degli artt. 3; 51; 97, e 117, commi 1, 2, lett. e) ed s), e 3, Cost.

FATTO

Con legge regionale del 20 giugno 2011, n. 11, pubblicata sul BUR del 20 giugno 2011, n. 96, la Regione Puglia ha disciplinato la gestione del servizio idrico integrato nel proprio territorio, istituendo a tal fine l'Azienda pubblica regionale - Acquedotto Pugliese.

In particolare, l'art. 2, comma 1, di tale legge dispone che: «Il servizio idrico integrato della Puglia è affidato a un'azienda pubblica regionale che realizza la parte prevalente della propria attività con l'ente pubblico che la controlla, anche per beneficiare delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento del servizio e con l'obbligo del reinvestimento nel servizio di almeno l'80 per cento degli avanzi netti di



gestione. Ai fini della presente legge, per avanzo netto di gestione si intende il risultato economico di esercizio del soggetto di cui all'articolo 5 al netto degli ammortamenti, accantonamenti, interessi, imposte e tasse».

In attuazione dei suddetti principi, l'art. 5 della l.r. in esame istituisce poi l'Azienda pubblica regionale denominata «Acquedotto Pugliese (AQP)». Ai sensi del comma 5 di tale articolo, l'Azienda così istituita «subentra nel patrimonio e in tutti i rapporti attivi e passivi di “Acquedotto pugliese s.p.a.”, istituito con decreto legislativo dell'11 maggio 1999, n. 141 (Trasformazione dell'Ente autonomo acquedotto pugliese in società per azioni, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera b), della legge 15 marzo 1997, n. 59), conservandone tutti i compiti istituzionali, compatibilmente con i principi e gli obiettivi posti dalla presente legge». Il successivo comma 6 stabilisce inoltre che «l'AQP svolge tutte le attività già attribuite alla società “Acquedotto Pugliese s.p.a.” dal d.lgs. n. 141/1999 e dalle leggi della Regione Puglia».

L'art. 9, comma 1, della legge regionale in esame prevede infine che «il personale in servizio presso l'Acquedotto pugliese s.p.a. alla data di costituzione dell'AQP transita nell'organico dell'AQP alla data della costituzione della medesima, conservando tutti i diritti giuridici ed economici acquisiti, senza ulteriori e maggiori oneri. Nell'attuazione di tale progetto sono assicurate le relazioni sindacali».

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

DIRITTO

1. Sull'incostituzionalità dell'art. 2, comma 1, della l.r. Puglia n. 11 del 2011.

L'art. 2, comma 1, della l.r. Puglia n. 11 del 2011 appare costituzionalmente illegittimo, perché affida in via diretta mediante una norma di legge, piuttosto che con atto amministrativo, la gestione del servizio idrico integrato.

1.1. A tal riguardo, giova preliminarmente osservare che la gestione integrata delle risorse idriche rientra nella categoria generale dell'erogazione dei servizi pubblici locali (SPL) «a rilevanza economica», che — come costantemente affermato da codesta ecc.ma Corte Costituzionale (*cf.*, tra le tante, Corte cost., n. 272 del 2004; Corte cost., n. 325 del 2010, punti 6.1 e 9.1) — è del tutto omologa alla categoria del «servizio di interesse economico generale» (SIEG) prevista dall'ordinamento comunitario e definita attraverso l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia U.E. (*ex multis*, Corte di Giustizia UE, 18 giugno 1998, in causa C-35/96) e gli atti di indirizzo della Commissione Europea (*cf.*, in particolare, la Comunicazione in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, ed il Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003). I caratteri essenziali del servizio idrico integrato (SII) corrispondono infatti perfettamente agli elementi costitutivi della nozione di «servizio pubblico locale a rilevanza economica» (ovvero quella, del tutto equivalente, di «servizio di interesse economico generale»); e ciò in quanto, in conformità con le comuni definizioni di queste categorie generali, il servizio idrico integrato:

a) è diretto a realizzare «fini sociali», e cioè bisogni essenziali della generalità indifferenziata dei cittadini, indipendentemente dalle loro particolari condizioni (*cf.*: Corte di Giustizia UE, 21 settembre 1999, in causa C67/96, Albany International BV);

b) è erogato attraverso l'esercizio — sotto forma di impresa pubblica o privata — di un'attività economica, intesa come «una qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (Corte di Giustizia 18 giugno 1998, *cit.*; ID., 10 gennaio 2006, in causa C-222/04; ID., 16 marzo 2004, in cause riunite C264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01).

La qualificazione del SII come «servizio pubblico locale a rilevanza economica» si desume peraltro chiaramente dalle disposizioni contenute nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, secondo cui esso deve essere gestito secondo criteri «di efficienza, efficacia ed economicità» (art. 141, comma 2, ed art. 147, comma 2) ed è remunerato con una tariffa che ne costituisce il corrispettivo e che è determinata «in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”» (art. 154, comma l). I principi dell'efficienza e dell'efficacia della gestione, della corrispettività della tariffa e dell'equilibrio di bilancio determinato dalla corrispondenza tra costi e ricavi, costituiscono elementi emblematici della natura imprenditoriale dell'attività e, conseguentemente, della rilevanza economica del servizio; e tale qualificazione non viene certamente meno a causa della mancanza dell'elemento (non essenziale) della remuneratività del capitale investito (*cf.*, al riguardo, Corte cost., n. 26 del 2011), o per la circostanza che l'affidamento della gestione possa avvenire anche in via diretta a favore di un'Azienda direttamente controllata dall'Ente erogatore, piuttosto che mediante una gara concorrenziale rivolta al libero mercato (in tal senso, *cf.*: Corte cost., n. 325 del 2010 *cit.*, punto 9.1).

La natura del SII come «servizio pubblico locale a rilevanza economica» è d'altronde confermata dalla recente sentenza di codesta ecc.ma Corte del 15 giugno 2011, n. 187, secondo cui «il legislatore statale, in coerenza con la ...



normativa comunitaria e sull'incontestabile presupposto che il servizio idrico integrato si inserisce in uno specifico e peculiare mercato (come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009), ha correttamente qualificato tale servizio come di rilevanza economica, conseguentemente escludendo ogni potere degli enti infrastatali di pervenire ad una diversa qualificazione».

1.2.1. Dalla rilevanza economica del servizio idrico integrale deriva la necessità di rispettare i principi comunitari in tema di concorrenza e di mercato applicabili a tutte le attività esercitate sotto forma di impresa per la produzione di beni o di servizi di pubblica utilità e di rilevanza sociale. Ed invero la natura pubblicistica delle finalità perseguite attraverso attività esercitate in forma di impresa, non determina la loro sottrazione alla comune disciplina di tutte le attività economicamente organizzate per la produzione di beni o servizi, salve le eccezioni e le deroghe che si rendano indispensabili per consentire agli Stati membri di perseguire efficacemente i propri compiti.

L'art. 106 (ex 86), secondo comma, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), specificando le disposizioni contenute nel precedente art. 14 (ex 16), stabilisce infatti che «le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata».

In applicazione di questi principi di carattere generale, la giurisprudenza comunitaria ha costantemente affermato che gli Stati hanno la potestà di provvedere all'affidamento diretto della gestione dei servizi di interesse economico generale, derogando alle comuni regole della concorrenza e del mercato (e, quindi, alla comune regola dell'affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica), solo quando ritengano che l'applicazione di tali regole possa ostacolare, in fatto o in diritto, la «speciale missione» ad essi attribuita dall'ordinamento giuridico (*ex pluribus*, Corte di Giustizia U.E., 11 gennaio 2005, in causa C-26/03, Stadt Halle, punti 48 e 49; ID., 10 settembre 2009, in causa C-573/07, Sea s.r.l.).

Si deve quindi ritenere che l'ipotesi ordinaria sia quella dell'affidamento a terzi mediante una procedura concorrenziale ad evidenza pubblica, avendo invece natura eccezionale l'ipotesi dell'affidamento diretto del servizio «in deroga», che si identifica nella forma di gestione denominata «in house».

Tale interpretazione trova ampie conferme nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale. Essa ha infatti conformemente affermato che, in base alla normativa comunitaria, «le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'aggiudicatario «di contenuto analogo a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo "in house providing" un'eccezione rispetto dalla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica» (Corte cost., n. 325 del 2010, cit., punto 6.1).

La natura derogatoria ed eccezionale degli affidamenti dei servizi di interesse economico generale ad Aziende pubbliche controllate, rispetto alle ordinarie ipotesi di affidamento a terzi mediante gara concorrenziale, comporta infine che tali affidamenti debbano avvenire sempre in forme aperte e trasparenti, mediante un provvedimento suscettibili di controllo giurisdizionale e sorretti da una congrua e logica motivazione che manifesti le ragioni che giustificano una tale scelta, secondo canoni di ragionevolezza, di proporzionalità e di adeguatezza.

1.2.2. La disposizione contenuta nell'art. 5, comma 1, della l.r. Puglia n. 11 del 2011 si pone in contrasto con gli anzidetti principi comunitari, nella misura in cui individua *ex lege* il soggetto affidatario della gestione del servizio. Il ricorso allo strumento legislativo, che è espressione della discrezionale volontà politica, non consente infatti di verificare e di sindacare le ragioni che giustificano la deroga alle ordinarie regole della concorrenza e del mercato. La rilevanza economica dei servizi in questione - che non dipende dalle forme dell'affidamento, ma inerisce alle modalità della gestione impone invece di esternare congruamente, attraverso un provvedimento amministrativo debitamente motivato e nel rispetto dei principi di trasparenza e di proporzionalità sopra richiamati, gli argomenti che sostengono la scelta dell'«in house providing», prescindendo dal ricorso alle forze del libero mercato, che costituisce invece l'ipotesi ordinaria.

Da ciò consegue l'incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i principi comunitari vigenti nella materia.

1.3.1. Un ulteriore effetto della qualificazione del S.I.I. quale servizio pubblico locale a rilevanza economica è rappresentato dal fatto che le disposizioni che regolano il suo affidamento sono riconducibili alla materia della «tutela della concorrenza», rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. È infatti evidente che tali disposizioni hanno quale funzione principale la disciplina delle forme e delle condizioni per accedere all'esercizio delle attività di impresa nel settore, in guisa che esse incidono immediatamente sulla regolamentazione del relativo mercato.



A tal riguardo, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha costantemente affermato che «la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica va ricondotta., all'ambito della materia, di competenza esclusiva dello Stato, "tutela della concorrenza", prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (*ex pluribus*, sentenze n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004). Di conseguenza la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza (sentenze n. 142 del 2010, n. 246 e n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008)» (Corte cost., n. 325 del 2010, cit., punto 7).

Tali principi sono stati più volte ribaditi con specifico riferimento al settore del servizio idrico integrato, in relazione al quale codesta ecc.ma Corte ha affermato che «forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso, disciplinate dall'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, sono da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale, trattandosi di regole dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima» (Corte cost., n. 325 del 2010, punto 7, che richiama a propria volta i principi già affermati dalle sentenze n. 142 e n. 29 del 2010, e n. 246 del 2009).

Per tali motivi, la disciplina statale della materia costituisce un parametro di riferimento vincolante, al quale al legislatore regionale non è consentito derogare.

1.3.2. La normativa statale in materia ha subito numerose modifiche, che hanno interessato sia le forme di gestione, sia la individuazione degli organi e l'attribuzione delle competenze amministrative.

Sotto il primo profilo, occorre considerare che le originarie previsioni dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, che rinviava alle disposizioni contenute nell'art. 113, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, sono state implicitamente abrogate dall'art. 23-*bis* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, poi modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 20 novembre 2009, n. 166 (*cf.*, in tal senso, la sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 325 del 2010, punto 18.2); ed il suddetto art. 23-*bis* è stato infine a sua volta abrogato a seguito di consultazione referendaria. Ne consegue che, allo stato, in mancanza di una specifica norma interna regolatrice della materia, deve ritenersi applicabile tout-court la normativa comunitaria a cui si è fatto riferimento innanzi.

Per quanto riguarda invece le competenze e le modalità dell'affidamento, che maggiormente interessano ai fini del presente giudizio di costituzionalità, giova considerare che l'originario testo dell'art. 142, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 ha previsto che gli enti locali svolgono le funzioni di scelta della forma di gestione e di affidamento della gestione stessa attraverso le Autorità d'Ambito, costituite con la loro partecipazione obbligatoria; e tale disposizione trovava originariamente conferma nell'art. 148, commi 1 e 2, secondo cui le competenze spettanti agli enti locali erano trasferite a tali Autorità, che provvedevano quindi, tra l'altro, alle attività di affidamento del servizio. Da ultimo, l'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, aggiunto dall'art. 1, comma 1-*quinq.*, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, nel testo integrato dalla legge di conversione del 26 marzo 2010, n. 42, ha previsto la soppressione delle Autorità d'Ambito e l'abrogazione dell'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006, ed ha disposto che «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

Quest'ultima disposizione, attualmente vigente, non può essere interpretata — come sembra aver fatto il legislatore regionale con la norma impugnata — nel senso che le Regioni adottano con legge i provvedimenti precedentemente adottati dalle Autorità d'Ambito (e, in particolar modo, quelli relativi all'affidamento della gestione del servizio), ma esclusivamente nel senso che le Regioni, nella propria autonomia e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, individuano gli Enti e gli Organi ai quali devolvere le funzioni già esercitate dalle soppresse Autorità d'Ambito, fermo restando che rimane affidato alla legge statale il compito di individuare tali funzioni e di disciplinarne l'esercizio.

Questa interpretazione è confermata:

a) sotto il profilo letterale, dalla circostanza che il citato art. 2, comma 186-*bis*, della legge n. 191 del 2009 afferma che le regioni «attribuiscono», ma non «determinano», le funzioni già esercitate dalle soppresse Autorità d'Ambito;

b) sotto il profilo logico, dal riferimento normativo ai principi della sussidiarietà, dell'adeguatezza e della differenziazione, che esprimono un'esigenza di allocazione di competenze, e non di determinazione di funzioni;



c) dalla ratio *legis*, che va individuata nell'intenzione del legislatore di operare soltanto una semplificazione amministrativa, attraverso la soppressione delle Autorità d'Ambito e l'attribuzione delle stesse competenze da loro esercitate ai nuovi soggetti individuati dalle Regioni;

d) in un'ottica costituzionalmente orientata, dalla circostanza che l'individuazione delle forme di affidamento e di gestione rientra — come si è già detto — nelle materie della disciplina della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di competenza statale, e che è perciò contraria ai principi costituzionali un'interpretazione che attribuisse alle Regioni il compito di individuare «per legge» le modalità di affidamento del servizio.

Tali considerazioni sono confortate dalla recente sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 128 del 2011, che attribuisce all'art. 1, comma *l-quinquies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, la sola funzione di consentire alle Regioni la scelta «dei moduli organizzativi più adeguati a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato», e non fa alcuna menzione di altri possibili significati, attinenti alla definizione delle funzioni.

Se a queste considerazioni si aggiunge il fatto che non è mai stato modificato ed è rimasto sempre in vigore l'art. 142, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 — secondo cui «gli enti locali, attraverso l'Autorità d'ambito di cui all'art. 148, comma 1, svolgono la funzione di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione..., di affidamento della gestione e relativo controllo» — emerge con chiarezza che l'avvenuta soppressione delle Autorità d'Ambito e la contestuale abrogazione dell'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006 non ha affatto inciso sulla disciplina sostanziale dettata dalla normativa statale sul tema della scelta della forma di gestione e dell'affidamento del servizio.

Si deve dunque ritenere, sulla base di tale disciplina, che spetta agli enti locali interessati il compito di determinare in via amministrativa le forme della gestione e le modalità dell'affidamento (art. 142, comma 3, cit.); con la precisazione che questo compito — che in passato veniva esercitato per il tramite delle Autorità d'Ambito, alle quali gli Enti locali partecipavano ed alle quali conferivano i propri poteri, ai sensi del citato art. 148, comma 1 è oggi devoluto alle unità organizzative individuate dalla Regione ai sensi dell'art. 2, comma *186-bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, aggiunto dall'art. 1, comma *l-quinquies* del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, nel testo integrato dalla legge di conversione del 26 marzo 2010, n. 42.

1.3.3. Il legislatore della Regione Puglia è apparso pienamente consapevole del sistema normativo innanzi delineato.

Con l.r. 30 maggio 2011, n. 9, si è infatti adeguato alle disposizioni del predetto art. 2, comma *186-bis*, della legge n. 191 del 2009, ed ha istituito l'Autorità idrica pugliese, a cui ha conferito le funzioni amministrative già esercitate dalle sopresse Autorità d'Ambito, tra cui, in particolare, «l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato» (art. 2, comma 2, lett. *f*), l.r. cit.).

In manifesta contraddizione con tale norma, con la disposizione impugnata in questa sede lo stesso legislatore regionale si è poi sostituito all'Amministrazione designata ed ha provveduto egli stesso ad affidare direttamente i compiti di gestione del SII alla Agenzia all'uopo costituita. In tal modo, non solo ha contraddetto la norma di legge emanata appena qualche giorno prima, ma ha violato anche le disposizioni contenute nella legge statale di riferimento, che conferiscono tale funzione all'Autorità amministrativa competente (e cioè al soggetto designato dalla Regione in sostituzione delle Autorità d'Ambito, alla quale sono trasferiti i poteri attribuiti agli Enti locali dall'art. 142, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006).

Il contrasto con la legge statale assume rilevanza sotto vari profili, in quanto:

a) il conferimento delle funzioni con atto legislativo, anziché con provvedimento amministrativo, è espressione di volontà politica e non è sorretto da una congrua motivazione, attraverso cui si dovrebbero esternare, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, le ragioni dell'opzione per l'affidamento diretto, anziché mediante procedura concorrenziale;

b) il conferimento non è sindacabile da parte del giudice amministrativo, in violazione delle regole di trasparenza dell'azione della p.A.;

c) il conferimento avviene a tempo indeterminato, anziché per un predeterminato periodo di tempo, ed è revocabile in ogni tempo con analogo atto legislativo, con violazione delle regole della concorrenza «per» il mercato e senza nessuna garanzia per la stessa Agenzia affidataria del servizio.

Da tutto ciò consegue che la norma in esame eccede i limiti della competenza legislativa della regione, in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *e*) ed *s*).

2. Sull'incostituzionalità dell'art. 5 della l.r. Puglia n. 11 del 2011.

L'art. 5 della l.r. Puglia n. 11 del 2011 prevede altresì che la nuova Azienda pubblica regionale denominata «Acquedotto pugliese (AQP)» subentra nel patrimonio ed in tutti i rapporti attivi e passivi della società «Acquedotto



Pugliese s.p.a.», nonché nei compiti istituzionali e nell'esercizio della attività precedentemente svolte dalla predetta società.

Anche questa disposizione incorre in manifesti vizi di illegittimità costituzionale.

Invero, la società «Acquedotto Pugliese s.p.a.» è stata istituita con il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 141, in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 11, comma 1, lettera *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59. Tale d.lgs. ha disposto il subentro della nuova società in tutti i rapporti attivi e passivi del disciolto Ente autonomo per l'acquedotto pugliese (art. 1, comma 3), trasferendole i beni pubblici in suo godimento (art. 1, commi 4) ed attribuendole le sue funzioni fino al termine del 31 dicembre 2018 (art. 2, comma 1); ha altresì disposto che «La società provvede alla gestione del ciclo integrato dell'acqua e, in particolare, alla captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue» (art. 2, comma 2, d.lgs. cit.).

Il d.lgs. in esame, istituendo una società incaricata di svolgere attività economiche nel settore del servizio idrico integrato, che afferisce alla tutela ambientale, è riconducibile alle materie della concorrenza e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rimesse alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *s*), Cost.

La norma regionale impugnata non abroga formalmente il citato d.lgs. n. 141 del 1999, né dichiara la formale estinzione della s.p.a. con esso istituita; tuttavia, disponendo il trasferimento del suo patrimonio, dei suoi rapporti e dei suoi compiti istituzionali alla nuova Azienda pubblica regionale, finisce per svuotare di qualsiasi efficacia la legge statale e per privare di qualsiasi funzione la società che, in base ad essa, avrebbe dovuto provvedere fino al 31 dicembre 2018 alla cura degli interessi pubblici in esame, ed in particolar modo all'esercizio delle attività di captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione di acqua ad usi civili, nonché di fognatura e depurazione delle acque reflue, nelle quali si articola il servizio idrico integrato.

La norma regionale impugnata ha finito perciò per incidere inammissibilmente sulla disciplina dettata dal legislatore statale sulle competenze e sulle modalità di funzionamento della società Acquedotto Pugliese s.p.a., e cioè su questioni riconducibili alle materie della disciplina della concorrenza e della tutela dell'ambiente, appartenenti alle sfere della legislazione esclusiva dello Stato.

3. Sull'incostituzionalità dell'art. 9 della l.r. Puglia n. 11 del 2011.

Parimenti illegittimo è l'art. 9 della legge regionale impugnata, che prevede che tutto il personale in servizio presso l'Acquedotto pugliese s.p.a. venga trasferito nell'organico dell'AQP, a prescindere dalla circostanza che esso sia stato inquadrato nel comparto pubblico con procedura selettiva concorsuale o meno.

3.1. Tale disposizione non è coerente con l'art. 17, commi da 10 a 13, del d.l. 10 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.

3.2. 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 in servizio presso la soc. Acquedotto Pugliese s.p.a. di essere inquadrato nei ruoli della neo-istituita Azienda pubblica regionale, prescindendo dalla regola della selezione concorsuale che si impone invece per la generalità dei pubblici dipendenti.

3.3. Nel privilegiare il personale già in servizio presso la soc. Acquedotto Pugliese s.p.a., rispetto ad altri possibili aspiranti all'assunzione presso la neo-istituita Agenzia pubblica regionale, 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».

3.4. L'automatico e generalizzato inquadramento di tutti i dipendenti in servizio presso la soc. Acquedotto Pugliese s.p.a. nei ruoli dell'istituenda APQ 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 illegittimi l'art. 2, comma 1; l'art. 5, e l'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia del 20 giugno 2011, n. 11, pubblicata nel B.U.R. Puglia del 20 giugno 2011, n. 96, recante «Gestione del servizio idrico integrato - Costituzione dell'Azienda Pubblica Regionale - Acquedotto Pugliese (AQP)», per violazione degli artt. 3, 51, 97, e 117, commi 1, 2, lett. e) ed s), e 3, 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 proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, addì 4 agosto 2011

L'Avvocato dello Stato: DE STEFANO

11C0570

N. 84

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 agosto 2011
(della Regione Siciliana)*

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Legge n. 42/2009, contenente delega al Governo in materia di federalismo fiscale - Decreto legislativo di attuazione contenente disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge delega - Omissione della formula di inapplicabilità alle Regioni a statuto speciale, omissione del rinvio alle norme di attuazione dei rispettivi statuti quale fonte normativa attraverso la quale regolare gli interventi previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost. - Lamentata applicazione unilaterale del decreto legislativo alle Regioni a statuto speciale, anziché mediante negoziazione in sede di Commissione paritetica - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della speciale autonomia della Regione Siciliana.

- D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, art. 9 (*recte*: art. 1).
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 38 e 43; legge 5 maggio 2009, n. 42.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore* on. dott. Raffaele Lombardo, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dall'avv. Paolo Chiapparone e dall'avv. Marina Valli, ed elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale che si acclude;



Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 22 giugno 2011, n.143, Serie generale, e in particolare dell'art. 9, nella parte in cui non fa espressa menzione all'inapplicabilità del decreto legislativo alle Regioni a Statuto speciale né contiene alcun rinvio alle norme di attuazione dei rispettivi Statuti quale fonte normativa attraverso la quale regolare in tali Regioni gli interventi previsti dall'art. 119, quinto comma della Costituzione, per violazione dell'articolo 43 dello Statuto siciliano nonché dell'articolo 38 dello Statuto medesimo.

Sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n.143 del 22 giugno 2011, è stato pubblicato, il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

L'oggetto dell'intervento attuativo è esternato nell'art. 1 che così recita:

«1. Il presente decreto, in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e in prima attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. La programmazione e attuazione di tali interventi è coordinata con quelli di natura ordinaria, che utilizzano le risorse previste a legislazione vigente con esclusione di quelle finalizzate dal presente decreto, secondo criteri e meccanismi da determinare nell'ambito del Documento di indirizzo strategico di cui all'articolo 5.

2. Gli interventi individuati ai sensi del presente decreto sono finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale. «Codesta ecc.ma Corte costituzionale in un giudizio promosso da questa Regione ed avente ad oggetto la legittimità costituzionale di talune norme della legge 5 maggio 2009, n. 42 ha rilevato (sent. n. 201/2010) che l'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27» e ha ritenuto che «di conseguenza non sono applicabili alla Regione Siciliana gli indicati principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni censurate» precisando altresì che la conclusione enunciata «è fondata su una sicura esegesi del dato normativo, priva di plausibili alternative».

La stessa legge delega all'art. 27 prevede che per le autonomie speciali le misure necessarie a conseguire gli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà siano stabilite con norme di attuazione ed istituisce altresì un «tavolo di confronto» nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano che, come rilevato nella sentenza citata rappresenta il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla legge di delegazione, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato.

Senonché il nuovo provvedimento attuativo né nell'articolo che oggi segnatamente si impugna, in quanto contiene le norme transitorie e finali nel cui ambito allocare la formula omessa, né altrove ripete la clausola di esclusione di cui alla legge delega, disattendendo l'apposita richiesta della Conferenza delle Regioni e Province autonome che nella seduta del 16 dicembre 2010 ha negato la prevista intesa sullo schema del Decreto in questione subordinandola all'adozione di una serie di emendamenti, tra i quali una clausola di salvaguardia per le autonomie speciali.

È ciò nonostante la forte connotazione pattizia che la legge delega ha voluto assegnare all'attuazione della normativa sul federalismo fiscale perseguendo, nel contempo, l'obiettivo del celere invero della riforma ed il rispetto delle prerogative statutarie delle autonomie differenziate. Lungi, pertanto, dal consentire qualsiasi pur recondito elemento di unilateralità che, al contrario, sembra pervadere le iniziative governative, come quella di cui trattasi, con l'intento di comprimere l'ambito materiale del negoziato assumendo atti di diretta regolazione della fattispecie.

Ne discende che l'applicazione del d.lgs. 31 maggio 2011 n. 88 alle Regioni ad autonomia differenziata comporti, al di là del dato testuale in precedenza richiamato, come confermato da codesto Giudice delle leggi, una sostanziale sottrazione di materia assegnata alla trattativa, nelle forme di rito dell'attuazione degli statuti speciali, tra lo Stato e la Regione, con conseguente regolazione unilaterale da parte del primo.

La prospettata esclusione dall'applicazione del regime di cui all'art. 16 della legge sul federalismo fiscale per le autonomie differenziate, è, sotto altro profilo, pienamente coerente con l'impianto complessivo della stessa in quanto la medesima normativa appronta uno specifico regime anche per la perequazione infrastrutturale che va fatto risalire all'art. 22 della stessa fonte normativa.



In tal guisa è quindi su questa ultima disposizione normativa, e, conseguentemente, con le specifiche garanzie procedurali previste dalla stessa legge e declinate da codesta ecc.ma Corte con la surrichiamata sentenza, che va incentrata la disciplina sulle perequazioni infrastrutturali.

Tale soluzione permette di contemperare l'applicazione delle previsioni del citato art. 22 con le preesistenti previsioni degli statuti speciali, di rango costituzionale, e per la Sicilia si ricordi specificatamente l'art. 38 dello Statuto siciliano, che si riconnette pienamente all'impostazione offerta dal legislatore nel 2009.

Va da sé, ovviamente, che principi scaturenti dalla normativa applicativa dell'art.16 della stessa legge sul federalismo fiscale ben potranno trovare applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale (a partire, ad esempio, dall'istituto del contratto istituzionale di sviluppo) ma sempre nel rispetto dei principi delineati di applicazione della legislazione sul federalismo fiscale e, soprattutto, dagli statuti di autonomia. Tuttavia, mancando nel testo qualsiasi riferimento al principio pattizio (norme d'attuazione), statutariamente garantito, quale regola per disciplinare nelle Regioni a Statuto speciale gli interventi speciali aggiuntivi di cui all'art. 119, comma 5, della Costituzione, il d.lgs. 31 maggio 2011 n. 88, in mancanza di espressa esclusione, finisce col rendersi applicabile anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province Autonome a meno che non si vogliano irragionevolmente escludere tali enti ad autonomia differenziata dagli interventi in parola.

Una tale tesi interpretativa, risulta infatti all'evidenza implausibile, non potendosi invero nutrire dubbi circa la riferibilità anche a detti Enti dell'art.119, comma 5 della Costituzione, che tali interventi impone proprio al fine di un complessivo ed equilibrato sviluppo dell'intero Paese, tenuto conto in particolare di quanto disposto dall'art. 10 della Legge costituzionale n. 3 del 2001.

Invece circa l'interpretazione estensiva delle disposizioni delegate in questione va ancora evidenziato che la stessa pone nel nulla non solo le previsioni degli artt. 22 e 27, in palese violazione dei principi statuiti dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza del Giudice delle leggi, come ricordato ritenute specifiche per le autonomie differenziate, ma anche l'art. 38 dello Statuto siciliano che puntualmente prevede forme di perequazione infrastrutturale.

Per quanto sin qui argomentato si ritiene che il d.lgs. 31 maggio 2011 n. 88 sia illegittimo poiché incide direttamente sull'autonomia speciale sottraendo al negoziato sul federalismo fiscale tra Regione siciliana e Stato materie per le quali la legge delega — come detto suffragata da giurisprudenza costituzionale — ribadisce debba prestarsi ossequio al principio pattizio consacrato negli Statuti speciali e, in particolare, in quello siciliano.

Tale negoziato, al pari di quanto avvenuto per altre Regioni ad autonomia differenziata, è già stato attivato tra la Presidenza della Regione ed i Ministeri interessati in sede di Commissione paritetica.

È questa, e soltanto questa, la sede appropriata per la individuazione e la quantificazione pattizia delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali.

Pertanto va esclusa la diretta ed immediata applicazione nei confronti della Regione siciliana del d.lgs. 31 maggio 2011 n. 88.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 22 giugno 2011, n.143, Serie generale, e in particolare dell'art. 9, nella parte in cui non fa espressa menzione all'inapplicabilità del decreto legislativo alle Regioni a statuto speciale né contiene alcun rinvio alle norme di attuazione dei rispettivi Statuti quale fonte normativa attraverso la quale regolare in tali Regioni gli interventi previsti dall'art. 119, quinto comma della Costituzione, per violazione dell'articolo 43 dello Statuto siciliano nonché dell'articolo 38 dello Statuto medesimo.

Con riserva di ulteriori deduzioni.

Si depositano con il presente atto:

1) Autorizzazione a ricorrere

Palermo, addì 18 Agosto 2011

Avv. CHIAPPARRONE - Avv. VALLI



N. 85

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Previsione che a decorrere dall'anno 2010, gli accertamenti delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali siano effettuati anche sulla base degli indicatori disponibili relativi ai gettiti tributari - Materia già disciplinata da norme di attuazione dello statuto speciale - Mancata osservanza della procedura prevista dall'art. 56 dello statuto speciale della Regione Sardegna - Lamentata deroga alle vigenti norme di attuazione con legge regionale anziché con fonte pariordinata - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dalle competenze statutarie, violazione della procedura di elaborazione delle norme di attuazione dello Statuto.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 3, comma 1.
- Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 4, 5 e 56; d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250, artt. 32, 33, 34, 35, 36, 37 e 38.

Energia - Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che l'installazione e esercizio di impianti di generazione elettrica alimentati da biogas e biometano, siano assoggettati alla procedura abilitativa semplificata solo per i soggetti ivi indicati - Contrasto con la normativa statale che pone limiti per l'accesso alla procedura semplificata, solo in relazione alla diversa configurazione dell'impianto e non del soggetto richiedente l'autorizzazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, esorbitanza dai limiti statutari.

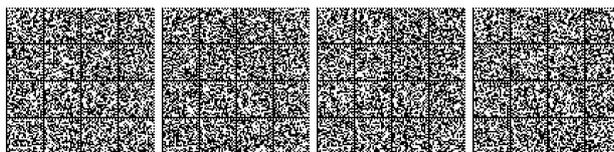
- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 17, comma 9.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Sardegna, art. 4; d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, comma 9; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 4 e seguenti; d.m. 10 settembre 2010.

Imposte e tasse - Finanza regionale - Norme della Regione Sardegna - Soggetti che intendono accedere all'esenzione IRAP ai sensi della legge regionale n. 3/2003 - Obbligo, a pena di decadenza, di trasmettere alla direzione generale dell'Assessorato regionale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, entro i termini per la dichiarazione dei redditi, una comunicazione con la quale attestano di avere diritto all'esenzione - Lamentato contrasto con la normativa statale che non impone tale adempimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 18, comma 20.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, art. 11, comma 2; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 6, comma 4.

Energia - Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Previsione che i consorzi di bonifica possano realizzare e gestire gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga al limite dell'autoconsumo - Contrasto con la normativa nazionale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dai limiti statutari in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 18, comma 23, lett. c), che sostituisce l'art. 6 della legge Regione Sardegna 23 maggio 2008, n. 6.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Sardegna, art. 4; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 2, comma 2.



Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Interpretazione autentica dell'art. 3 della legge regionale n. 3/2009, così come modificato dall'art. 7 della legge regionale n. 1/2011 - Previsione che l'Amministrazione regionale sia autorizzata a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali, previo superamento di specifica selezione concorsuale e con iscrizione in una graduatoria di merito da assorbirsi entro un triennio - Contrasto con la normativa statale che non consente una generica stabilizzazione del personale, pone il limite della riserva di posti del 40 per cento e pone limiti di assunzioni rispetto alle cessazioni - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dai limiti statutari, violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione del principio del pubblico concorso.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 20, comma 1, che interpreta l'art. 3 della legge Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, così come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, e comma 2, che modifica il comma 1-*quater* della legge Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 3; d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10 e 12; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 9.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Superamento del precariato - Stabilizzazione dei lavoratori ancora impegnati in attività socialmente utili - Previsione che l'assessorato regionale al lavoro, predisponga uno specifico programma, tenendo conto della collocazione territoriale dei lavoratori - Contrasto con la normativa nazionale che prevede una riserva in favore dei lavoratori socialmente utili del 30 per cento dei posti da coprire, mediante procedura selettiva - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità, buon andamento della pubblica amministrazione e del pubblico concorso.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 97; d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, art. 12, comma 4.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro La Regione Autonoma della Sardegna, (C.F. 80002870923) in persona del Presidente della Giunta *pro tempore*;

Per la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 3, comma 1, 17 comma 9, 18 commi 20 e 23 lett. *c*), 20 e 21 della legge della Regione Sardegna n. 12 del 30 giugno 2011, pubblicata nel B.U.R. n. 20 del 5 luglio 2011, avente ad oggetto «Disposizioni nei vari settori d'intervento», in relazione agli artt. 3, 4, 5 e 56 della legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948 (Statuto speciale della Regione Sardegna), nonché in relazione all'artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. *e*), *l*) *s*) e comma terzo Cost.

1) La disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 1 prevede che «Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 8 dello Statuto speciale, così come sostituito dal comma 834 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2006), ancorché in assenza dell'adeguamento delle relative norme di attuazione, a decorrere dall'anno 2010, gli accertamenti delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali sono effettuati anche sulla base degli indicatori disponibili relativi ai gettiti tributari».

Tale norma disciplina unilateralmente con legge regionale aspetti demandati a norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia, consentendo di derogare alle vigenti norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto Speciale di autonomia, contenute negli articoli da 32 a 38 del d.P.R. n. 250/1949.

La richiamata norma regionale eccede quindi dalle competenze statutarie di cui agli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale di autonomia (I.e. n. 3/1948), ponendosi altresì in contrasto con l'articolo 56 del medesimo Statuto speciale, che demanda ad una Commissione paritetica composta da membri statali e regionali, l'elaborazione delle norme di attuazione dello Statuto.

La particolare procedura prevista da una disposizione di rango costituzionale quale il citato art. 56 dello Statuto rende le norme di attuazione derogabili solo da fonti pari ordinate adottate con la medesima procedura.

Codesta Ecc.ma Corte ha più volte affermato che le norme di attuazione degli Statuti Speciali «sono dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie (sentenze nn. 213/1998, 160 del 1985 e 151 del 1972)» e che «i decreti legislativi di attuazione statutaria, preceduti dalle proposte o dai pareri delle ricordate commissioni paritetiche, sono espressione di una competenza separata e riservata» (sent. n. 180/1980).



2) La disposizione contenuta nell'art. 17, comma 9 della legge in esame prevede che, ai sensi dell'articolo 6, comma 9, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), l'installazione e esercizio di impianti di generazione elettrica alimentati da biogas e biometano, sono assoggettati alla procedura abilitativa semplificata solo per alcuni soggetti, ivi indicati. Tale disposizione regionale contrasta con quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011, il quale prescrive che per l'accesso alla procedura semplificata l'impianto non debba avere una potenza massima superiore ad a 1 MW, senza prevedere tuttavia la possibilità di usufruire della procedura abilitativa semplificata solo per determinati soggetti.

Inoltre, sempre l'art. 6, comma 9, d.lgs. 28/2011 dispone che «Le Regioni e le Province autonome possono estendere la soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico, definendo altresì i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono assoggettate all'autorizzazione unica di cui all'articolo 5».

Risulta chiaro, però, che la disciplina nazionale prevede un criterio di differenziazione delle procedure amministrative fondato sulla diversa configurazione dell'impianto, non del soggetto richiedente l'autorizzazione stessa.

A tal fine, la differenziazione tra procedure autorizzative maggiormente gravose si legittima in ragione della tipologia più complessa dell'impianto, come stabilito dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, dagli artt. 4 e ss. del d.lgs. 28/2011 e dalle linee guida di cui al D.M. 10 settembre 2010.

È opportuno premettere che la Regione Sardegna, ai sensi dell'art. 4 primo comma lett. e) dello Statuto di autonomia, ha competenza concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica». Per tali motivi, il legislatore regionale, prevedendo all'art. 17 comma 9 disposizioni in contrasto con la normativa statale di riferimento, eccede dalla propria competenza statutaria di cui al citato art. 4 dello Statuto di autonomia ed invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, comma 2 lett. s) della Costituzione in quanto, come ampiamente riconosciuto da codesta Ecc.ma Corte, la promozione e lo sviluppo delle fonti energetiche alternative rientra nella materia predetta.

3) La norma contenuta nell'articolo 18, comma 20, prevede che «i soggetti di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale), che intendono accedere all'esenzione IRAP ai sensi dell'articolo 17, comma 5, della legge regionale 29 aprile 2003, n. 3 (legge finanziaria 2003), trasmettono alla direzione generale dell'Assessorato regionale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, entro i termini previsti per la presentazione della dichiarazione dei redditi, una comunicazione con la quale attestano di avere diritto all'esenzione. La mancata trasmissione della comunicazione entro i termini previsti comporta la decadenza dall'esenzione».

Tale previsione è particolarmente restrittiva nei confronti delle ONLUS della Sardegna ammesse a fruire dell'esenzione IRAP prevista dall'articolo 17 comma 5 della l.r. 3/2003, in quanto appare oltremodo eccessivo e in contrasto con la normativa statale prevedere la decadenza dall'esenzione in caso di mancata comunicazione che attesti il diritto a fruire di tale agevolazione.

La disposizione in esame impone a carico delle Onlus un adempimento ulteriore rispetto a quello stabilito dalle norme statali che disciplinano la materia. Infatti in base all'articolo 11, comma 2 del d.lgs. n. 460/1997 i soggetti che intraprendono l'esercizio delle attività previste all'art. 10 devono effettuare una comunicazione all'Agenzia delle Entrate ai fini dell'iscrizione all'anagrafe delle Onlus di cui al comma 1 dello stesso articolo.

Tale comunicazione è condizione necessaria per beneficiare delle agevolazioni previste dal decreto legislativo, appare quindi sufficiente, per il raggiungimento degli scopi perseguiti dalla regione, la mera verifica dell'iscrizione della Onlus alla citata anagrafe invece che condizionare il riconoscimento dell'agevolazione in questione alla presentazione di un'ulteriore specifica comunicazione non prevista dalla normativa statale.

Si ricorda infatti che il successivo articolo 21 del medesimo d.lgs. n. 460/1997 riconosce ai comuni, alle province, alle regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di deliberare nei confronti delle Onlus «la riduzione o l'esenzione dal pagamento dei tributi di loro pertinenza e dai connessi adempimenti», ma non consente a detti enti di introdurre specifici obblighi a carico dei contribuenti che si pongono in aperto contrasto con il principio generale dell'ordinamento tributario di cui all'articolo 6, comma 4, della legge 27 luglio 2000, n. 212, in base al quale al contribuente non possono essere richiesti documenti ed informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre pubbliche amministrazioni. La norma regionale quindi eccede dalle competenze statutarie e, ponendosi in contrasto con le citate norme statali, viola la competenza legislativa dello Stato in materia di sistema tributario, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.

4) L'articolo 18, comma 23, lett. c) della legge regionale, che sostituisce l'articolo 6 della l.r. n. 6 del 2008 prevede che «i consorzi di bonifica possono realizzare e gestire gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili



anche in deroga al limite dell'autoconsumo». Tale disposizione contrasta con la normativa nazionale di cui all'art. 2 comma 2 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, la quale prevede che l'«Autoproduttore è la persona fisica o giuridica che produce energia elettrica e la utilizza in misura non inferiore al 70% annuo per uso proprio ovvero per uso delle società controllate, della società controllante e delle società controllate dalla medesima controllante, nonché per uso dei soci delle società cooperative di produzione e distribuzione dell'energia elettrica».

La disposizione regionale in questione, al fine di far fronte ad esigenze di soddisfazione del bisogno energetico del servizio idrico, consente infatti al Consorzio di bonifica, una deroga, non consentita dalla disciplina statale, al limite dell'autoconsumo, strettamente connesso all'autoproduzione di energia. Per tali motivi, il legislatore regionale, prevedendo disposizioni in contrasto con la normativa statale di riferimento, eccede dalla propria competenza statutaria di cui all'art. 4 dello Statuto di autonomia in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, il quale prevede che la regione emana norme legislative nella materia predetta nei limiti dei principi posti dalle leggi dello Stato.

La norma in esame invade, altresì, la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, comma 2 lett. s) della Costituzione in quanto, come ampiamente riconosciuto dalla Corte Costituzionale, la promozione e lo sviluppo delle fonti energetiche alternative rientra nella materia predetta.

5) Gli artt. 20 e 21 della legge in esame prevedono un'interpretazione dell'art. 11, commi 2 e 3 della l.r. n.3/2009 ed un'interpretazione autentica dell'art. 3 l.r. 3/2009 così come modificato dall'art. 7, comma 1 della L.r. 1/2011.

Va, innanzitutto, premesso che sia la l.r. 3/2009 che la l.r. 1/2011 sono state oggetto d'impugnativa da parte del Governo in relazione a norme analoghe alla legge in esame.

In particolare, l'art. 20, primo comma, della legge in esame, nel procedere all'interpretazione autentica dell'art. 3 della L.r. 3 del 2009 così come modificato dall'art. 7 della l.r. 1 del 2011, prevede che l'Amministrazione regionale sia autorizzata a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali i quali prevedono l'assunzione a tempo pieno ed indeterminato dei lavoratori stessi, previo superamento di specifica selezione concorsuale - funzionale alla verifica della idoneità all'espletamento delle mansioni di servizio della qualifica di inquadramento.

Tali programmi, costituiti da una graduatoria di merito, prescrivono l'assorbimento degli idonei entro un triennio e sono attuati dagli enti locali interessati avuto riguardo al personale precario che, entro la data di entrata in vigore della disposizione interpretativa abbia maturato almeno trenta mesi di servizio nelle pubbliche amministrazioni locali, anche non continuativi.

La disposizione in esame, pur a seguito dell'interpretazione autentica in esame, continua a presentare i medesimi profili di illegittimità già impugnati nelle precedenti leggi regionali 3/2009 e 1/2011.

In particolare, la previsione di un programma pluriennale di stabilizzazione dei lavoratori contrasta con l'art. 17 commi 10 e 12 del d.l. 78/2009 convertito con modificazioni dalla l.n. n. 102/2009, il quale non consente una generica stabilizzazione del personale.

La disposizione statale richiamata dispone infatti che, nel triennio 2010- 2012, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale, possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso.

Per tali motivi, il legislatore regionale, prevedendo all'art. 20 disposizioni in contrasto con l'art. 17, commi 10 e 12 del d.l. n.78/2009, eccede dalla propria competenza statutaria di cui all'art. 3 dello Statuto di autonomia ed invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2 lett. 1) della Costituzione e l'art. 117, comma 3, in materia di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, la disposizione regionale nel consentire lo stabile inserimento dei lavoratori nei ruoli delle amministrazioni pubbliche regionali, previo superamento di una generica procedura selettiva, viola l'art. 97 della Costituzione, il quale prevede il concorso quale modalità di reclutamento del personale. (Cfr. Sent. c.c. n. 235/2010).

L'art. 20, secondo comma, modifica poi, il comma 1-*quater* della l.r. 1/2011, e dispone che al personale di cui al comma 1 ter il quale svolga o abbia svolto il proprio servizio come ultima sede nell'ente locale proponente il programma, sono attribuiti, in via prevalente, l'esercizio di funzioni e compiti relativi a materie delegate o trasferite dalla Regione al sistema delle autonomie locali.

È stato eliminato rispetto al precedente comma 1-*quater* il riferimento all'art. 14, comma 24 bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, ma è prevista tuttora una deroga ai limiti posti in materia di spesa e di organici per le assunzioni negli enti locali.

Anche la disposizione regionale in esame, seppur novellata, si pone in contrasto con l'art. 17, commi 10 e 12, del d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 102/2009.



Inoltre, i commi novellati si pongono in contrasto pure con l'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010 che fissa, a decorrere dal gennaio 2011, il limite percentuale di assunzioni, rispetto alle cessazioni di personale verificatesi nel 2010.

Sul punto è opportuno segnalare la Sentenza della Corte costituzionale n. 235/2010, la quale, pronunciandosi sulla costituzionalità della legge regionale Sardegna n.3/2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme in materia di finanziamento di programmi pluriennali di stabilizzazione del personale dei lavoratori precari.

Codesta Ecc.ma Corte in quella occasione ha stabilito che il finanziamento da parte della Regione di programmi di stabilizzazione del personale, prescindendo dall'espletamento di concorsi, si pone in aperto contrasto con l'art. 97 Cost., che impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e che consente deroghe a tale principio solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti.

Codesta Ecc.ma Corte, d'altronde, ha già avuto modo di affermare che l'aver prestato «attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale non può essere considerato ex se, ed in mancanza di altre particolari e straordinarie ragioni, un valido presupposto per una riserva di posti» (Sentenza n. 205 del 2006); e che «il previo superamento di una qualsiasi «selezione pubblica», presso qualsiasi «ente pubblico», è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché la norma non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 293 del 2009).

La disposizione contenuta nell'art. 21 rubricato «superamento del precariato» prevede che «al fine di promuovere opportunità di lavoro stabile in favore dei lavoratori socialmente utili ai sensi del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della L. 17 maggio 1999, n. 144), ancora impegnati in attività socialmente utili, l'Amministrazione regionale, attraverso l'Assessorato competente in materia di lavoro, è autorizzata a predisporre, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, uno specifico programma nell'ambito del quale siano previste le misure da adottarsi».

Tale programma tiene conto dell'attuale collocazione territoriale dei lavoratori interessati, avuto prioritariamente riguardo agli attuali enti utilizzatori che possono, secondo le vigenti norme, continuare ad avvalersi delle maestranze stabilizzate senza costi aggiuntivi a carico del loro bilancio.

Quest'ultima disposizione, nel riservare totalmente i posti da ricoprire a personale interno, si pone in contrasto con l'articolo 12, comma 4, del d.lgs. n. 468/1997 laddove si prevede che ai lavoratori socialmente utili, gli enti pubblici possano riservare una quota del 30% dei posti da ricoprire, mediante procedura selettiva.

Inoltre, codesta Ecc.ma Corte con sentenza n. 274/2003 ha dichiarato illegittimo l'articolo 3 della l.r. Sardegna n. 11/2002, nella parte in cui prevedeva l'immissione nei ruoli organici dei soggetti addetti ai lavori socialmente utili, destinando agli stessi il 50% dei posti vacanti per i quali si sarebbero dovuti espletare concorsi non riservati.

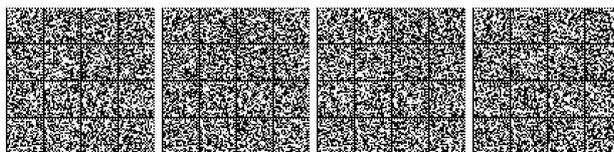
Tali disposizioni, ponendosi in contrasto con il principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violano gli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto la regola del pubblico concorso, che come più volte ribadito dalla stessa Corte costituzionale, è un principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica che esula dalla rigida ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione e al quale, anche il legislatore regionale deve uniformarsi.

P.Q.M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 17 comma 9, 18 commi 20 e 23 lett. e), 20 e 21 della legge della Regione Sardegna n. 12 del 30 giugno 2011, pubblicata nel B.U.R. n. 20 del 5 luglio 2011, avente ad oggetto «Disposizioni nei vari settori d'intervento», in relazione agli artt. 3, 4, 5 e 56 della legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948 (Statuto speciale della Regione Sardegna), nonché in relazione all'artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. e), l) s) e comma terzo Cost.

Roma, addì 23 agosto 2011

L'Avvocato dello Stato: AIELLO



N. 86

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 settembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Autorizzazioni agli scarichi domestici e assimilati, ad esclusione di quelli relativi alle acque reflue industriali - Validità per quattro anni dal momento del rilascio e rinnovo tacito di quattro anni in quattro anni - Lamentata attribuzione di valore provvedimentale al silenzio dell'Amministrazione - Contrasto con la normativa statale di riferimento, nonché inapplicabilità dell'istituto del silenzio alla materia dell'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Liguria 5 luglio 2011, n. 17, art. 1, che aggiunge il comma 3-*bis* all'art. 85 della legge della Regione Liguria 21 giugno 1999, n. 18.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 124, comma 8; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 20, comma 4.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587 - n. fax 096514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it) e presso la stessa domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi 12, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 28 luglio 2011, ricorrente;

Contro la Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Campobasso alla via Genova n. 11, intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria del 5 luglio 2011, n. 17, pubblicata nel B.U.R. Liguria del 6 luglio 2011, n. 12, recante «Modifica alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia) e successive modificazioni ed integrazioni», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

FATTO

La Regione Liguria ha emanato la l.r. 5 luglio 2011, n. 17, che modifica la legge regionale 21 giugno 1999, n. 18, recante «Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia», così come successivamente modificata ed integrata.

La predetta legge si compone di un solo articolo che introduce nell'art. 85 della citata legge regionale n. 18/1999 il comma 3-*bis*, secondo cui «le autorizzazioni agli scarichi domestici e assimilati, ad esclusione di quelli di cui all'articolo 74, comma 1, lettera h), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni, sono valide per quattro anni dal momento del rilascio e, qualora ne sussistano gli stessi presupposti e requisiti, si intendono tacitamente rinnovate di quattro anni in quattro anni».

Tale disposizione si presta a censure di illegittimità costituzionale per il seguente motivo di

DIRITTO

Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

La norma regionale impugnata, nel prevedere che le autorizzazioni agli scarichi domestici ed assimilati si intendono tacitamente rinnovate di quattro anni in quattro anni, attribuisce valore provvedimentale al silenzio dell'Amministrazione, che non abbia provveduto espressamente sull'istanza di rinnovo.

In tal modo, la norma si pone in contrasto con le previsioni dell'art. 20, quarto comma, della legge n. 241/90, che stabilisce che l'istituto del «silenzio» della Pubblica Amministrazione (inteso quale comportamento volto a significare assenso o dissenso al rilascio di provvedimenti autorizzativi) non può essere in nessun caso applicato alla materia «ambiente».



Inoltre, la norma in esame si pone in contrasto con la disposizione contenuta nell'art. 124, comma 8, del d.lgs. n. 152/06, che prevede che l'autorizzazione relativa agli scarichi ha validità per quattro anni dal momento del rilascio ed impone di chiederne il rinnovo un anno prima della scadenza, così escludendo ogni possibilità di rinnovo tacito.

Né può dirsi che la norma regionale sarebbe legittima per effetto di quanto disposto dall'ultimo capoverso del citato art. 124, comma 8, per il quale «la disciplina regionale di cui al comma 3 può prevedere per specifiche tipologie di scarichi di acque reflue domestiche, ove soggetti ad autorizzazione, forme di rinnovo tacito della medesima». Tale norma infatti non consente un generalizzato rinnovo tacito delle autorizzazioni agli scarichi di acque reflue domestiche ed assimilate, così come disposto dal legislatore regionale, ma prevede la possibilità di un tale rinnovo esclusivamente per specifiche tipologie di scarichi, che il predetto legislatore regionale avrebbe dovuto individuare in modo puntuale.

In tal modo, la legge impugnata risulta incostituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Infatti, la norma di cui trattasi afferisce alla materia «ambiente», che — per nota giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte — appartiene alla competenza esclusiva dello Stato e non può essere derogata da parte del legislatore regionale.

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittima la legge della Regione Liguria del 5 luglio 2011, n. 17, pubblicata nel B.U.R. Liguria del 6 luglio 2011, n. 12, recante «Modifica alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia) e successive modificazioni ed integrazioni», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

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

- 1) copia della legge regionale impugnata;*
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 28 luglio 2011, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, addì 30 agosto 2011

L'Avvocato della Stato: GUIDA

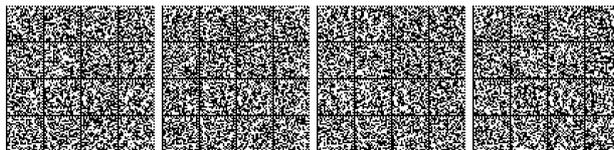
11C0588

N. 10

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 6 settembre 2011
(della Regione Trentino-Alto Adige)*

Corte dei conti - Giudizio sul rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2010 - Decisione del 30 giugno 2011 delle Sezioni riunite - Dichiarazione di regolarità in generale del rendiconto, ad esclusione dei capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità previsto dall'art. 7 del d.P.R. n. 305 del 1988 - Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol - Denunciata insussistenza, per effetto della legge costituzionale n. 3 del 2001, del potere (implicitamente) rivendicato dalla Corte di conti di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti della Regione ricorrente - Parziale omissione dell'esercizio della giurisdizione contabile (corrispondente all'aprioristico rifiuto di esaminare le spese ordinate sulla base dei regolamenti) - Omissione del contraddittorio nel giudizio di parificazione, in violazione del diritto costituzionale di contraddire nonché del principio di leale collaborazione - Richiesta di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere esercitato e di annullare *in parte qua* l'atto impugnato.

- Decisione della Corte dei conti, Sezioni riunite, n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011.
- Costituzione, art. 24, primo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10, in collegamento con l'art. 7, d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, artt. 10, commi 1 e 2.



Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige/Autonomie Region Trentino-Südtirol, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 188 del 26 luglio 2011 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 3026 del 5 agosto 2011 (doc. 2), rogata dall'avv. Edith Engl, Ufficiale rogante della Regione, dal prof. avv. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Confalonieri;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri;

Per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, Sezioni riunite, adottare la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011 (doc. 3), nella parte in cui essa — pur dichiarando in generale regolare il rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige per l'esercizio finanziario 2010 — ha escluso da tale dichiarazione i capitoli di spesa relativi all'esecuzione per l'anno 2010 di taluni regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009, in quanto tali regolamenti non erano stati inviati al controllo preventivo di legittimità, omettendo così — ed in assenza di contraddittorio con la Regione — di svolgere la verifica di propria competenza e manifestando la pretesa dello Stato di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti regionali, nonché, per il conseguente annullamento parziale della predetta decisione, per violazione:

dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in collegamento con l'art. 7 delle norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 305 del 1988;

dell'art. 10, commi 1 e 2 dello stesso decreto n. 305 del 1988;

del principio di leale collaborazione e dell'art. 24, primo comma;

Per i profili e nei modi di seguito illustrati.

FATTO

Con la decisione 36/CONTR/2011 la Corte dei conti, Sezioni riunite, ha dichiarato «regolare il rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2010 [...] ad esclusione dei capitoli di spesa [...] relativi all'esecuzione dei decreti del Presidente della Regione non inviati al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 7 del DPR 15 luglio 1988, n. 305» (così testualmente il dispositivo).

In appendice alla decisione sono indicati i regolamenti in questione: si tratta di 6 regolamenti del 2006, 2 del 2007, 1 del 2008 e 1 del 2009. Si noti che nei precedenti anni la parificazione del rendiconto era regolarmente avvenuta anche in relazione alle spese effettuate in attuazione di tali regolamenti.

Gli interventi di maggiore entità riguardano «spese per la concessione di finanziamenti a Comuni ed altri enti e associazioni per iniziative intese a favorire e sviluppare il processo di integrazione europea e per la concessione di patrocini finanziari che abbiano particolare importanza per la Regione» (regolamento n. 8/2006), «spese per la concessione di finanziamenti a Comuni ed altri enti e associazioni per iniziative intese a promuovere e valorizzare le minoranze linguistiche regionali» (regolamento n. 9/2006), «spese per la concessione di contributi per interventi a favore di Stati colpiti da eventi bellici, calamitosi o in condizioni di particolari difficoltà economiche e sociali» (regolamento n. 9/2009) e il «pacchetto famiglia e previdenza sociale» (regolamento n. 3/2008).

L'esclusione di questi capitoli di spesa è argomentata nel § 8.3 della Relazione allegata alla decisione del 30 giugno 2011, ove si osserva che lo schema delle nuove norme di attuazione (adottate il 7 luglio 2011) confermerebbe «la piena vigenza dell'art. 7 del d.P.R. n. 305/1988, poiché ne prevede espressamente l'abrogazione».

Nella nota 106 della Relazione si cita poi la delibera 1/2011/CONS della Corte dei conti, Sez. riunite, nella quale si è sottolineata «l'assoluta non assimilabilità tra i soppressi organismi statali già titolari della funzioni di controllo preventivo sugli atti amministrativi delle regioni a statuto ordinario, e la Corte dei conti», ai cui componenti è «garantita l'indipendenza dal terzo comma dell'art. 100 Cost.».

Infine, nella nota 107 si richiamano la sent. 64/2005 della Corte costituzionale («È vero che, con il nuovo titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, ma questo non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni [...] e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti») e la decisione 23/2009 della Corte dei conti, Sezioni riunite, ove si invocava il principio «secondo il quale deve ritenersi escluso che l'ente Regione possa, tramite atti amministrativi di indirizzo o determinazioni unilaterali o comportamenti di fatto, esplicitare o presupporre l'inapplicabilità di un atto legislativo statale vigente, pur disponendo degli strumenti ordinamentali per contestarne la ritenuta illegittimità costituzionale».



Senonché, ad avviso della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol con la decisione 36/CONTR/2011 la Corte dei conti da un lato è andata al di là delle proprie attribuzioni, in quanto con la parificazione soltanto parziale si è manifestata la pretesa di esercitare un potere che non appartiene alla Corte stessa (e a nessun altro organo statale), dall'altro ha al contempo omesso (sia pur parzialmente) l'esercizio delle propria giurisdizione. Infine, tutto ciò ha compiuto in assenza di contraddittorio processuale con la Regione.

Ciò si è tradotto in un atto concretamente lesivo, quale appunto la mancata parificazione di parte del bilancio della Regione.

DIRITTO

1) Inesistenza del potere rivendicato dalla Corte dei conti di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti della Regione.

Come è noto, l'art. 125, comma 1, della Costituzione, che prevedeva il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, è stato abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001, nel quadro della più generale riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Subito si pose la questione se tale abrogazione implicasse la semplice non necessità costituzionale dei controlli preventivi di legittimità (con possibilità per la legge ordinaria di contemplarli) o direttamente l'eliminazione dei controlli, con conseguente abrogazione delle norme legislative vigenti in materia e divieto per il legislatore ordinario di reintrodurli.

Ben presto si è consolidata l'interpretazione secondo la quale l'abrogazione dell'art. 125, comma 1, Cost. ha determinato direttamente la soppressione dei controlli preventivi di legittimità, privando di efficacia le leggi ordinarie che tali controlli disciplinavano. Questa interpretazione è stata confermata dalla legge n. 131/2003, che ha regolato solo un controllo di gestione della Corte dei conti (art. 7, commi 7 e 8) e ha abrogato le residue disposizioni della legge n. 62/1953 e del d.lgs. n. 40/1993 concernenti la Commissione di controllo (art. 10, comma 10), ed è stata poi sancita dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 64 del 2005, la quale ha affermato espressamente che, «con il nuovo titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione».

Si noti, in quanto di rilievo per la presente controversia, che la sentenza della Corte costituzionale ha collegato l'espunzione dei controlli direttamente alla modifica della Costituzione, e non alle «abrogazioni» disposte dalla legge n. 131 del 2003.

Per quanto riguarda la situazione della Regione Trentino-Alto Adige, il controllo preventivo di legittimità era previsto dall'art. 7, comma 1, d.P.R. n. 305/1988, come sostituito dal d.lgs. n. 385/1997: «Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione e delle province autonome si esercita esclusivamente sui regolamenti di cui agli articoli 44, punto 1), e 54, punti 1) e 2), dello statuto, nonché sugli atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

Come si può vedere, gli atti oggetto di controllo corrispondevano a quelli sottoposti a controllo nelle regioni ordinarie e si trattava inoltre di un controllo dello stesso tipo, cioè di un controllo preventivo di legittimità.

A seguito dell'abrogazione dell'art. 125, comma 1, Cost., intesa — come è stata intesa — quale disposizione che direttamente sopprimeva i controlli preventivi di legittimità sugli atti delle Regioni a statuto ordinario, queste si sarebbero trovate in una condizione più favorevole rispetto alle Regioni a statuto speciale, la cui specifica normativa non era stata toccata.

Ma l'eventualità di tale situazione era stata espressamente prevista dal legislatore costituzionale, il quale, come è ben noto, con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 ha disposto che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

La situazione di «minor favore» delle Regioni speciali rispetto alle ordinarie, a causa del mutamento del Titolo V, risulta dunque giuridicamente impossibile.

Dalla predetta disposizione risulta pianamente che la norma di attuazione all'art. 7, comma 1, d.P.R. n. 305/1988 non è più applicabile.

Ciò del resto è pacifico nella dottrina, la quale non ha dubbi nel ritenere inapplicabili — dopo il 2001 — le norme sui controlli preventivi di legittimità nelle Regioni speciali, in virtù dell'art. 10 legge cost. n. 3/2001 (v., ad es., A.



D'Atena, *Diritto regionale*, Torino 2010, 233; P. Cavaleri, *Diritto regionale*, Padova 2009, 260; T. Martines-A. Ruggeri-C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008).

In effetti, è pacifico che la soppressione dei controlli preventivi di legittimità, che condizionavano l'efficacia di alcuni atti amministrativi regionali alla verifica positiva svolta da un organo statale, ha ampliato l'autonomia delle Regioni ordinarie che, sotto questo profilo, era diventata maggiore di quella delle Regioni speciali, per le quali le norme statutarie e di attuazione prevedevano i controlli preventivi di legittimità (seppur svolti da una sezione della Corte dei conti e non dalla Commissione di controllo).

Si tratta, dunque, di un caso in cui pacificamente opera l'art. 10, legge cost. n. 3/2001, con conseguente inapplicabilità delle norme che prevedevano i controlli nelle regioni speciali. Infatti, l'esistenza stessa di un potere di controllo preventivo realizza di per sé una condizione di minore autonomia: una evidenza che non può essere contraddetta dalla circostanza che per le Regioni speciali il controllo fosse svolto da una sezione della Corte dei conti anziché da un altro apposito organo statale.

A conferma di ciò, del resto, si può ricordare che la soppressione del controllo preventivo sulle leggi delle Regioni ordinarie (operata dalla legge cost. n. 3/2001) è stata estesa senza dubbi da codesta Corte alle Regioni speciali (ad esclusione della Sicilia, dotata di un sistema del tutto peculiare), con conseguente non applicazione delle norme statutarie che contemplavano appunto un controllo preventivo.

Non si vede, dunque, per quale ragione la clausola dell'art. 10, legge cost. n. 3/2001 dovrebbe operare per il controllo preventivo sulle leggi (previsto dallo Statuto) e non per quello relativo agli atti amministrativi (previsto dalle norme di attuazione).

Inoltre, il già citato art. 7, comma 7, legge n. 131/2003 disciplina il controllo della Corte dei conti sulle Regioni, prevedendo solo un controllo di gestione e menzionando anche le Regioni speciali (v. il penultimo periodo).

Ancora, la sent. n. 179/2007 ha fatto salva una norma statale che attribuisce alle sezioni regionali della Corte dei conti il compito di svolgere un controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali proprio sottolineandone la sua natura collaborativa (il controllo «si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie: c'è, dunque, una netta separazione tra la funzione di controllo della Corte dei conti e l'attività amministrativa degli enti, che sono sottoposti al controllo stesso»: punto 3.1) e precisando che «il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale»: la sussistenza «di detto fondamento è confortata, in primo luogo, dall'art. 100 della Costituzione, il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale» (punto 3.2).

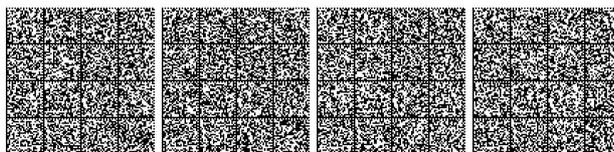
Si conferma, dunque, che i controlli preventivi di legittimità non hanno più cittadinanza nell'ordinamento costituzionale italiano, sia per le Regioni ordinarie che per quelle speciali: essendo a priori escluso che le Regioni speciali godano di minore autonomia rispetto a quelle ordinarie (v. sentt. 223/1984, 216/1985, 511/1988 e 1029/1988).

Ulteriore e definitiva conferma della non soggezione dei regolamenti della Regione Trentino-Alto Adige al controllo della Corte dei conti è da ultimo venuta con l'approvazione — in data 7 luglio 2011 — del decreto legislativo recante Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di controllo della Corte dei conti. Tale decreto sopprime i riferimenti — contenuti nell'art. 2 e nell'art. 6 d.P.R. n. 305/1988 — al «controllo di legittimità» e abroga formalmente l'art. 7 del medesimo decreto.

È da precisare — in quanto ciò priva di qualunque fondamento il principale argomento con il quale la Corte dei conti tenta di sostenere la propria tesi — che la riforma del Titolo V non ha prodotto, in virtù dell'art. 10 legge cost. 3/2001, la formale abrogazione dell'art. 7 d.P.R. n. 305/1988, ma la sua semplice non applicazione (in favore di norme diverse), in base ad un meccanismo simile a quello che regola il rapporto tra fonti interne e fonti comunitarie self-executing.

Ciò risulta dalla sent. n. 314/2003, la quale ha messo in rilievo che «l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 configura un particolare rapporto tra norme degli Statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione, un rapporto di preferenza, nel momento della loro "applicazione", in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia "più ampie" di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie» (punto 3.1).

Ma ciò si ricava anche da una riflessione sulla necessità di evitare conseguenze altrimenti irragionevoli: infatti, ritenendo che l'applicazione dell'art. 10, legge cost. n. 3/2001 implichi l'abrogazione della norma statutaria meno favorevole, la successiva eventuale abrogazione della norma del Titolo V, non implicando la reviviscenza di quella statutaria, determinerebbe la conseguenza di privare la Regione speciale non solo della forma di autonomia ad essa attribuita ex art. 10, legge cost. n. 3/2001 ma anche di quella di cui godeva in base allo Statuto speciale (si pensi al passaggio di una materia — spettante alla competenza primaria della Regione in base allo Statuto speciale — dall'art. 117, comma 4, all'art. 117, comma 3, Cost.: se si ritenesse abrogata la norma statutaria che attribuiva alla Regione speciale



la competenza primaria, la Regione passerebbe dalla competenza piena di cui all'art. 117, comma 4, alla competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3).

Dunque, le norme statutarie e di attuazione meno favorevoli non sono abrogate dalla legge cost. 3/2001 ma restano semplicemente «quiescenti», in quanto non si applicano fino a quando esiste una disciplina più favorevole per le Regioni ordinarie. Correttamente, dunque, le nuove norme di attuazione abrogano l'art. 7 d.P.R. n. 305/1988: già di per sé inapplicabile, per le ragioni ampiamente esposte.

Questa conclusione priva di qualunque fondamento il primo argomento addotto dalla Corte dei conti a sostegno della pretesa di controllare i regolamenti regionali: l'argomento secondo il quale la vigenza dell'art. 7 d.P.R. n. 305/1988 dopo il 2001 sarebbe dimostrata proprio dal fatto che esso è stato abrogato nel 2011 dalle nuove norme di attuazione.

Si noti che tale argomento era già privo di valore in se stesso, dato che sono frequenti le abrogazioni espresse rivolte semplicemente a chiarire la non vigenza di una disposizione, già prima abrogata per semplice incompatibilità.

Ma il peculiare modo di operare dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, sopra illustrato, implica che la norma di attuazione fosse inapplicabile già prima della sua formale abrogazione avvenuta nel 2011.

La Corte dei conti porta poi un secondo argomento, fondato sulla «assoluta non assimilabilità tra i soppressi organismi statali già titolari della funzioni di controllo preventivo sugli atti amministrativi delle regioni a statuto ordinario, e la Corte dei conti».

Ma anche tale argomento è inconferente.

Si è già osservato infatti che è la stessa esistenza di un controllo preventivo di legittimità, il quale condiziona l'efficacia dell'atto amministrativo, a determinare di per sé una situazione meno favorevole per l'autonomia dell'ente, senza che su ciò possa avere influenza il maggiore o minore grado di indipendenza dell'organo che lo svolge. Si può ricordare, a conferma, che codesta Corte ha definito «meno favorevole» (sent. n. 469/2005), in quanto preventivo, il giudizio svolto sugli statuti regionali ex art. 123 Cost. rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost., anche se la Corte costituzionale è certamente indipendente e se l'impugnazione non blocca la promulgazione dello Statuto (a meno che il blocco sia stato previsto dalla Regione stessa).

Né si può sostenere (come è stato fatto dal magistrato istruttore nel procedimento di verifica del rendiconto 2010) che il controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti della Regione è svolto ex art. 100 Cost. (norma non toccata dalla riforma del Titolo I), dato che l'art. 100 prevede solo il controllo di legittimità sugli atti del Governo e quello di gestione. Il fondamento del controllo sugli atti della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è, pacificamente, l'art. 7 d.P.R. n. 305/1988.

La vera differenza qui rilevante non è fra controllo preventivo svolto dalla Corte dei conti e controllo preventivo svolto dalla Commissione di controllo, ma fra controllo «preventivo e interdittivo» e «controllo gestionale e di referto» (così la Corte dei conti, sez. riunite, n. 1/2011/CONS, in sede di parere sulle nuove norme di attuazione per il Trentino-Alto Adige).

Non a caso, la stessa Corte dei conti, sez. riunite, delib. 1/2003/CONS (in sede di parere sulle norme di attuazione dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia che riguardavano il controllo sugli atti regionali) ha osservato come «le nuove disposizioni di attuazione... siano assolutamente coerenti con il disegno tracciato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 inteso, tra l'altro, [...] al definitivo abbandono del preesistente sistema dei controlli preventivi di legittimità che astringevano gli enti di autonomia territoriale» (enfasi aggiunta); ed essa rilevava allora che «la sfera di attribuzione che lo schema di decreto legislativo riserva alla sezione di controllo nulla [...] ha a che vedere con controlli di tipo preventivo, impeditivi dell'efficacia dell'atto».

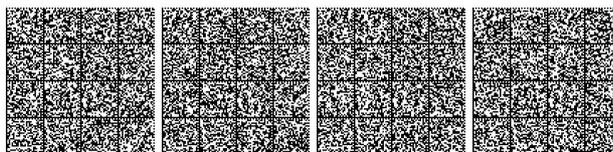
In quell'occasione, dunque, la Corte non aveva dubbi sull'assimilabilità dei controlli preventivi da essa svolti con quelli riguardanti le Regioni ordinarie.

Ancora, il fatto stesso che sia stato abrogato l'art. 7 d.P.R. n. 305/1988 per adeguare le norme di attuazione alla riforma del Titolo V smentisce la diversità tra i due tipi di controlli.

Anche il terzo argomento prospettato dalla Corte dei conti risulta, all'approfondito esame, del tutto infondato e fuorviante.

La Corte si riferisce alla sentenza n. 64 del 2005 di codesta Corte costituzionale, cioè proprio alla decisione che ha eliminato ogni residuo dubbio sulla totale eliminazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti territoriali nel nostro ordinamento. È vero che essa contemporaneamente afferma «la persistente legittimità [...] dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti», ma dal contesto risulta evidente che essa si riferisce — come era proprio di quel caso — ad un controllo del tutto diverso da quello preventivo di legittimità.

«Legittimità» dell'attività di controllo non significa affatto — come vorrebbe la Procura della Corte dei conti — ammissibilità del controllo preventivo di legittimità: al contrario, dopo il 2001 la Corte costituzionale non ha mai, neppure implicitamente, affermato la possibilità di reintrodurre i controlli di legittimità e ha fatto salve solo norme che prevedevano controlli «esterni», di tipo collaborativo.



Due ulteriori considerazioni della Corte dei conti non possono neppure essere considerate quali veri argomenti.

Da un lato, vi sarebbe il principio «secondo il quale deve ritenersi escluso che l'ente Regione possa [...] esplicitare o presupporre l'inapplicabilità di un atto legislativo statale vigente, pur disponendo degli strumenti ordinamentali per contestarne la ritenuta illegittimità costituzionale».

Ma è anche troppo ovvio che qui non si tratta affatto di una sopravvenuta illegittimità costituzionale, e che l'inapplicabilità dell'art. 7 d.P.R. n. 305/1988 derivava direttamente (prima della formale abrogazione) dall'art. 10 legge cost. n. 3/2001.

Non vi è stata, dunque, alcuna «scelta» della Regione.

Gli organi della Regione non applicano le norme statutarie e di attuazione meno favorevoli così come non applicano le leggi interne contrastanti con le fonti comunitarie self-executing.

Fra l'altro, non è conferente il richiamo alla possibilità di «contestare la ritenuta illegittimità costituzionale» della norma statale non applicata, perché non c'è nessuna ragione per supporre un'illegittimità costituzionale dell'art. 7 d.P.R. n. 305/1988.

La Corte dei conti sovrappone i piani dell'efficacia e della legittimità.

Dall'altro, nella Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2010 si nota (punto 8.3) che anche dopo il 2001 le Province autonome di Trento e di Bolzano avrebbero continuato ad inviare i regolamenti al controllo della Corte dei conti.

Ma è ovvio che il prudenziale atteggiamento in ipotesi seguito dalle due Province non implica affatto sul piano del diritto che un corrispondente obbligo vi sia.

Ben più rilevante, semmai, appare la circostanza che a quanto risulta — nello stesso periodo — né la Regione Friuli-Venezia Giulia (neppure prima della modifica della normativa di attuazione operata dal d.lgs. n. 125 del 2003) né la Regione Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste (nel quadro della sua specifica normativa, che prevedeva il controllo ad opera di una apposita Commissione di coordinamento) abbiano inviato i propri regolamenti al controllo.

2) Parziale omissione dell'esercizio della propria giurisdizione.

L'art. 10 d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, stabilisce espressamente che il rendiconto generale della Regione — previa verifica ad opera della Sezione di Trento — è rimesso all'esame delle Sezioni riunite della Corte dei conti, le quali si pronunciano su di esso «in conformità alle vigenti disposizioni».

Al riguardo, l'art. 39 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 affida alla Corte dei conti specificamente il compito di verificare «se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi [...]; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi».

Tale è la verifica che avrebbe dovuto compiere la Corte dei conti.

Risulta invece estraneo a tale oggetto la diversa questione «di principio» relativa alla assoggettabilità o meno al controllo preventivo dei regolamenti regionali.

In tale contesto, la Corte dei conti avrebbe comunque dovuto esaminare le spese ordinate in base ai regolamenti verificandone la regolarità contabile: salvo, eventualmente, dare atto in sede di relazione d'accompagnamento delle sue convinzioni circa il controllo preventivo.

Non pare all'opposto ammissibile, invece, il rifiuto aprioristico della Sezioni riunite della Corte dei conti di esaminare le spese ordinate sulla base dei regolamenti: seguendo in ciò l'impostazione della sezione di controllo per il Trentino Alto Adige/ Südtirol, la quale «ha verificato il rendiconto [...] ad esclusione dei capitoli di spesa [...] relativi all'esecuzione dei decreti del presidente della regione non inviati al controllo preventivo di legittimità» (così la decisione 36/CONTR/2011, in diritto).

Né il mancato esercizio della propria giurisdizione sul punto può trovare giustificazione nella circostanza, indicata nella relazione (pag. 47), secondo cui «la Corte non possiede, allo stato degli atti, elementi istruttori idonei per poter procedere alla dichiarazione di regolarità degli indicati capitoli».

Da una parte, infatti, non si intende a quali «elementi istruttori» la Corte possa essersi riferita, non potendosi certo definire tale la pretesa di assoggettare i regolamenti al controllo preventivo.

Dall'altra, se pure si trattasse realmente di elementi istruttori, il giudice contabile ben avrebbe potuto e dovuto — ove avesse riscontrato eventuali carenze — fare applicazione degli ampi poteri istruttori che la legge gli attribuisce.

Al riguardo, l'art. 14 r.d. n. 1038/1933 stabilisce infatti che «la corte può richiedere all'amministrazione e ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti che crede necessari alla decisione della controversia e può ordinare al procuratore generale di disporre accertamenti diretti anche in contraddittorio delle parti».

Non vi sono dunque ragioni plausibili che giustificino l'avvenuto (parziale) mancato esercizio della propria giurisdizione da parte del giudice contabile.



Risulta dunque che la Corte avrebbe dovuto in ogni caso procedere alla «parificazione» delle poste di bilancio e che il non averlo fatto concretizza un'omissione nell'esercizio del proprio compito, lesiva per la Regione.

3) Omissione del contraddittorio nel giudizio di parificazione.

L'art. 40 r.d. n. 1214/1934 (applicabile alla presente vicenda, giusta il richiamo operato dal citato art. 10, d.P.R. n. 305/1988) rimette la verifica del rendiconto alla delibera della Corte dei conti, chiamata a pronunciarsi — a Sezioni riunite — «con le formalità della sua giurisdizione contenziosa».

La circostanza è pacificamente rilevata da codesta Corte costituzionale (sentenza n. 181/1999 cit., punto 9 in diritto), la quale osserva altresì come ciò comporti la necessità che il giudizio di parificazione si svolga «in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione» (sentenza n. 244/1995, punto 2 in diritto; sentenza n. 121/1966, punto 1 in diritto).

È proprio su tale base, del resto, che codesta Corte ammette (sin dalla sentenza n. 165/1963) l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata, appunto, in occasione del giudizio di parificazione ai sensi degli artt. 38 ss. del r.d. n. 1214/1934.

Nel caso di specie, tuttavia, non vi è traccia del rispetto delle regole della «giurisdizione contenziosa» del giudice contabile.

In particolare, il giudizio di parificazione si è svolto in assenza di contraddittorio con l'amministrazione regionale interessata.

Risulta infatti dall'atto qui impugnato che è stata «vista» una «memoria depositata il 27 giugno 2011» del Procuratore generale aggiunto presso la Corte dei conti, e che sono stati «uditi il relatore dott. Dario Provvidera ed il Vice procuratore generale dott. Roberto Benedetti».

Non risulta che sia stato dato termine alla Regione per replicare alla memoria, né che sia stato udito alcun rappresentante della Regione.

Alla ricorrente Regione non sembra dubbio che il rinvio alle forme della giurisdizione non possa non comprendere anche il diritto costituzionale di contraddire, garantito dall'art. 24 Cost. nonché, in relazione alle specifiche autonomie regionali, dal principio di leale collaborazione.

Qualora invece si ritenesse che il citato riferimento non comprende il diritto della Regione di partecipare al giudizio, la stessa disposizione risulterebbe costituzionalmente illegittima: nel dubbio, tuttavia, non potrebbe non applicarsi il principio dell'interpretazione costituzionalmente conforme.

Ciò determina, dunque, un ulteriore grave illegittimità e lesione delle prerogative costituzionali della regione autonoma Trentino-Alto Adige, poiché è evidente che non spetta alla Corte dei conti rifiutare (sia pur parzialmente) la parificazione del rendiconto generale della Regione in assenza di un pieno contraddittorio con quest'ultima.

Risulta confermato, dunque, che la decisione qui impugnata lede le competenze costituzionali della ricorrente Regione Trentino-Alto Adige/Autonomie Region Trentino-Südtirol, sotto tutti i profili lamentati nel presente conflitto.

P.Q.M.

Voglia codesta Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite, adottare la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011, che ha dichiarato regolare il rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige per l'esercizio finanziario 2010, ad esclusione dei capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità, così manifestando la pretesa dello Stato di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti regionali, ed omettendo — ed in assenza di contraddittorio con la Regione — di svolgere la verifica di propria competenza, nonché conseguentemente annullare la predetta decisione, nella parte in cui esclude i capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità, per le ragioni ed i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Roma, addì 25 agosto 2011

Avv. Prof. FALCON – avv. MANZI



N. 206

*Ordinanza del 17 dicembre 2010 emessa dal Giudice di pace di Latisana
nel procedimento civile promosso da M. L. contro Prefettura di Udine*

Circolazione stradale - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Tasso alcolemico (superiore a 0,5 e non a 0,8 g/l) corrispondente alla fattispecie meno grave, depenalizzata dalla legge n. 120 del 2010 - Criterio di calcolo - Rilevanza anche dei centilitri, secondo la giurisprudenza della Cassazione considerata "diritto vivente" - Irragionevolezza di tale interpretazione, attesi i margini di imprecisione derivanti dalla misurazione mediante alcoltest - Contrasto con il principio di certezza del diritto - Lesione di diritti fondamentali, in particolare alla vita privata e alla tutela della salute - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ed inosservanza dei relativi obblighi internazionali.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 186, comma 2, lett. a).
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 7 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848].

IL GIUDICE DI PACE

Nella causa sub n. 180/2010 promossa da M. L., con 1° Avv. Cosimo D'Alessandro, contro la Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Udine, il Giudice di Pace di Latisana in fatto premette:

Il giorno 09.07.2010 una pattuglia di carabinieri della compagnia di Latisana contestava al Sig. M. L., mentre si trovava alla guida regolare dell'autovettura targata, la violazione dell'art. 186 comma 2 lett. a) C.d.S. perché sottoposto all'accertamento alcolemico, veniva rilevato in entrambe le prescritte prove un tasso di 0.59 g/l.

I militari procedevano al contestuale ritiro della patente di guida.

Il Prefetto di Udine, con propria ordinanza n. 36274/10 notificata il 31.07.2010, confermava l'operato della pattuglia dei carabinieri e disponeva la sospensione della patente di guida per la durata di mesi 3 a decorrere dal 09.07.2010 quale data di accertamento dell'illecito;

Il M., a mezzo del suo difensore, impugnava tempestivamente con ricorso dd. 10.09.2010 la citata ordinanza prefettizia, chiedendo:

in via preliminare: l'immediata sospensione perché causativa di gravi ed irreparabili danni;

nel merito: la dichiarazione di nullità e/o l'annullamento, con rifusione delle spese.

In istruttoria: chiedeva che venisse ordinato all'Amministrazione resistente di depositare copia di tutti gli atti di accertamento compiuti dai Carabinieri e posti a fondamento della contestata violazione dell'art. 186, 2° comma lett. a) del C.d.S.;

Il ricorrente, con il proposto ricorso muoveva all'ordinanza prefettizia sostanzialmente due critiche.

Con la prima si lagnava del fatto di non essere stato messo nelle condizioni di comprendere l'intervallo temporale intercorso tra la prima e seconda misurazione del tasso alcolemico e, quindi, un difetto di motivazione con conseguente ricaduta sul diritto di difesa.

Con la seconda invece assumeva che, a suo giudizio, entrambe le prove avevano dato esito negativo perché non avevano rilevato il superamento della soglia di 0.5 g/l come prescritto nell'art. 186 co. 2 lett. a) C.d.S.;

Fissata l'udienza di comparizione l'Amministrazione si costituiva in giudizio, depositando gli atti di accertamento eseguiti dalla pattuglia dei carabinieri e chiedendo il rigetto del proposto ricorso, in quanto, a suo avviso, il provvedimento impugnato era stato correttamente adottato anche alla stregua del principio di diritto affermato dalla Suprema Corte di Cassazione nella sentenza n. 12904/2010.

All'udienza del 24.09.2010 compariva solo il difensore del ricorrente insistendo per la sospensione dell'ordinanza impugnata.

Tale istanza veniva rigettata perché appariva priva di *fumus boni iuris* anche alla luce del citato principio di diritto enunciato dalla Suprema Corte di Cassazione e la causa veniva rinviata all'udienza del 12.11.2010 per la precisazione delle conclusioni e per la discussione.



All'udienza del 12.11.2010 il difensore del ricorrente eccepiva l'incostituzionalità dell'art. 186 comma 2 lett. a) C.d.S. rispetto agli artt. 2, 3, 117 Cost. ed artt. 7 e 8 della CEDU nonché al fondamentale principio di ragionevolezza e di certezza del diritto.

Tale eccezione non pare manifestamente infondata ed è rilevante ai fini del giudizio per le seguenti ragioni di diritto:

1) I presupposti e le condizioni dell'azione.

La controversia trae origine, come già detto, dall'impugnazione dell'ordinanza n. 3674/2010 con cui il Prefetto di Udine, in esito alla contestata violazione dell'art. 186, 2° comma, lett. a) del C.d.S., ha sospeso la patente di guida del Sig. M. per la durata di 3 mesi.

Sul piano processuale si precisa che il ricorso presentato dal ricorrente si rivela tempestivo e, quindi, suscettibile di essere valutato nel merito da parte del Giudice *a quo*, quale giudice competente per territorio e per materia (Cass. civ. sez un 07.05.1998 n. 4629) e, quindi, legittimato ai sensi dell'art. 23 della L. 87/1953 a sollevare la questione di non manifesta incostituzionalità della norma di legge di cui all'art. 186 2° comma lett. a) C.d.S.

2) L'oggetto del contendere.

Dopo il deposito in giudizio degli atti di accertamento compiuti dalla Pattuglia dei Carabinieri la questione ancora controversa e, quindi, da decidere riguarda la rilevanza o meno dei centesimi di grammi/litro nella misurazione del tasso alcolemico.

Il ricorrente ha, infatti, affermato di non aver violato l'art. 186, 2° comma lett. a) del C.d.S. per non aver superato la soglia minima di 0,5 g/l stabilita dal legislatore, l'Amministrazione ha, invece, sostenuto che il tasso alcolemico di 0,59 g/l, come accertato dai Carabinieri, supera la soglia minima di legge invocando a sostegno della propria tesi il principio di diritto affermato dalla Suprema Corte di Cassazione nella sentenza 3 marzo - 6 aprile 2010 n. 12904 e in forza del quale ai fini della configurabilità dell'illecito contestato assumono rilevanza anche i centesimi di grammo/litro.

3) Rilevanza della questione di costituzionalità nel giudizio *a quo*.

La *res litigiosa*, così come lucidamente esposta da entrambe le parti, postula la necessaria applicazione del principio di diritto enunciato nella citata sentenza n. 12904/2010 della Suprema Corte di Cassazione ed invocato dall'Amministrazione resistente essendo predicabile la medesima *ratio decidendi*.

Nella citata sentenza la Corte di Legittimità ha affermato che il legislatore, nel prevedere all'art. 186 del C.d.S. un trattamento sanzionatorio differenziato a seconda del valore del tasso alcolemico in concreto accertato, non avrebbe negato rilevanza alla seconda cifra decimale ovvero ai centesimi di grammo/litro.

Per il Giudice di Legittimità «Una diversa interpretazione sarebbe infatti contraddittoria rispetto all'intenzione del legislatore, sottesa all'intervento riformatore, di arginare il fenomeno della guida in stato di alterazione correlata all'assunzione smodata di alcolici, e finirebbe, in modo altrettanto contraddittorio, con l'innalzare i valori soglia di un decimo di grammo/litro per ciascuna delle fattispecie incriminatrici di cui alla lettera a), b), e c)».

Questo Giudice ritiene, in adesione all'insegnamento della Suprema Corte di dover applicare alla fattispecie concreta, il principio di diritto in forza del quale l'art. 186, 2° comma del C.d.S. nel prevedere le tre distinte ipotesi sanzionatorie ha inteso attribuire rilevanza giuridica non già ad una sola cifra «significativa», ma a due come spiegheremo *funditus infra*.

Il Giudice remittente ritiene, inoltre, che la regola di diritto affermata dalla Suprema Corte di legittimità costituisca l'unico parametro utilizzabile per decidere la presente controversia in stretta osservanza della novella introdotta con l'art. 360 bis n. 1 c.p.c.

4) Il dinamico quadro normativo di riferimento.

In questi ultimi anni l'eccezionale produzione legislativa è stata caratterizzata da un cambiamento più veloce della luce così da minare il fondamentale principio della certezza del diritto attraverso cui si esplica la funzione primaria di un democratico ordinamento giuridico che è quella di garantire regole certe per assicurare una convivenza civile e pacifica.

Come è noto le disposizioni di legge contenute nel D. Lgs. 30.04.1992 n. 285 (C.d.S.) e che disciplinano le contravvenzioni di guida sotto l'influenza dell'assunzione di alcol e di sostanze stupefacenti hanno subito, in quattro anni, quattro modifiche in sincera applicazione della legge del contrappasso.



Il decreto legge 03.08.2007 n. 117, entrato in vigore il 04.08.2007, aveva rivisto, in genere inasprendolo e diversificandolo in tre distinte fasce in ordine crescente di gravità, l'apparato punitivo delle fattispecie contravvenzionali stabilite dall'art. 186 C.d.S.

Nella prima fascia, quella relativa alla violazione meno grave, (tasso alcolemico superiore a 0.5 g/l e non superiore a 0.8 g/l), la contravvenzione era sanzionata con l'ammenda da 500 a 2000 € e con l'arresto fino ad un mese, nonché con la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da 3 a 6 mesi (comma 2 lett. A).

La Legge di conversione 02.10.2007 n. 160 mutò detto trattamento sanzionatorio sopprimendo la previsione dell'arresto e consentendo così l'estinzione per oblazione ex art. 162 c.p.

Ora la medesima fattispecie è stata depenalizzata a far tempo dal 30 luglio 2010 come espressamente previsto dall'art. 33 co. 4 della Legge n. 120/2010 anche per altre norme concernenti gli artt. 186, 186-bis, 187 attraverso la sostituzione della sanzione penale con quella amministrativa del pagamento di una somma da € 500 a 2000, oltre alla sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da 3 a 6 mesi (comma 2 lett. A).

La novella del luglio 2010, nella parte in cui dispone la depenalizzazione dell'ipotesi già contemplata nell'art. 186 2° comma lett. a C.d.S. in illecito amministrativo, può trovare applicazione nella fattispecie concreta a mente dell'art. 2 c.p.

Detta depenalizzazione, però, non ha comportato l'automatica caducazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida su cui questo Giudice è stato chiamato a pronunciarsi.

Sul punto il legislatore ha omesso di dare disposizioni transitorie o di diritto intertemporale, ma è indubbio che la condotta ascritta al ricorrente abbia mantenuto la sua illiceità sul piano amministrativo e, quindi, il giudizio *a quo* deve necessariamente concludersi con una decisione sull'illiceità o meno di detta condotta.

5) La norma da scrutinare.

Come sopra precisato, il Giudice *a quo* deve necessariamente pronunciarsi in ordine alla reale ed effettiva violazione della norma di cui all'art. 186 co. 2 lett. a) C.d.S., ancorché, *medio tempore*, la fattispecie considerata sia stata degradata a mero illecito amministrativo.

Non va sottaciuto che la novella del 2010 non ha, peraltro, minimamente inciso sugli elementi costitutivi dell'illecito amministrativo come disciplinato dal citato art. 186 C.d.S. il quale ora, al 2° comma lett. a) testualmente recita: «Con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 500 ad € 2.000, qualora sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 0.5 e non superiore a 0.8 grammi per litro (g/l).

All'accertamento della violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da 3 a 6 mesi».

Dalla piana formulazione di detta norma è indubbio che il Giudice *a quo*, essendo stato chiamato a giudicare della legittimità della sanzione della sospensione della patente di guida, non può prescindere dalla previa valutazione della legittimità, o meno della condotta in concreto ascritta al ricorrente alla stregua della disposizione di cui al citato articolo 186 C.d.S.

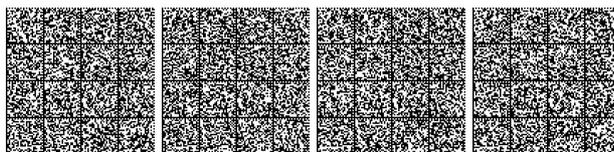
Ciò vale a dire che per definire il processo occorre necessariamente individuare la regola di diritto applicabile alla fattispecie concreta, ovvero affermare o negare la rilevanza dei centesimi ai fini della determinazione del superamento della soglia minima stabilita dal legislatore.

Come sopra lumeggiato, la Suprema Corte di Cassazione ha avuto già modo di pronunciarsi su questa specifica questione con la sentenza n. 12904/10 invocata dall'Amministrazione affermando che anche i centesimi assumono rilevanza giuridica ai fini della configurabilità dell'illecito.

Tale principio di diritto è stato confermato dalla Suprema Corte di Cassazione anche con la sentenza n. 32055 pronunciata il 18.08.2010 e cioè dopo l'entrata in vigore della novella introdotta con la L. 120/2010.

È evidente che la norma di diritto applicabile alla fattispecie concreta è quella affermata dalla Suprema Corte di Legittimità quale norma di diritto vivente cui il Giudice *a quo* ritiene di doversi conformare, visto che l'art. 360-bis n.1 ha previsto l'inammissibilità dei ricorsi quando il provvedimento impugnato è stato assunto in conformità alla giurisprudenza del Giudice di Legittimità.

In altri termini, le decisioni della Corte di Legittimità per il Giudice di Merito non rappresentano solo un'autorevole precedente giurisprudenziale da tenere in debita considerazione, ma uno stringente vincolo di interpretazione del diritto a detrimento del fondamentale principio dell'indipendenza del Giudice sancito dal combinato disposto di cui agli artt. 101, 2° co e 104 1° co Cost.



Ora, a prescindere da ogni considerazione in ordine all'incidenza delle sentenze della Suprema Corte sull'indipendenza del giudice di merito, è indubbio che il principio di diritto, ancorché affermato solo in due sentenze, possa dar luogo alla cosiddetta creazione del diritto vivente sia perché mancano precedenti contrari e sia perché la nuova disposizione dell'art. 360-*bis* c.p.c., ha attribuito maggiore valore vincolante alle singole pronunce della Cassazione.

In verità, le sentenze di segno contrario sono state pronunciate solo dai giudici di merito, tra cui si segnala quella della Corte d'Appello di Trieste dd. 21.04.2008 che ha escluso la rilevanza dei centesimi. Appare plausibile ritenere, pertanto, che il principio di diritto affermato dalla Suprema Corte nelle citate sentenze abbia introdotto nel nostro ordinamento la regola di diritto vivente in forza della quale l'illecito amministrativo di cui all'art. 186, 2° co., lett. a) del C.d.S. sussiste ogni qualvolta venga accertato un tasso alcolemico uguale o superiore alla soglia di 0,51 g/l anziché di 0,5 g/l.

Sul punto la Corte delle Leggi, ha più volte affermato (sent. n. 167/1976; 34/1979; 88/1977; 254/1992) l'ammissibilità del vaglio di costituzionalità delle regole di diritto vivente per cui si rivela plausibile la presente ordinanza di remissione ex art. 23 l. 87/53.

6) Impossibilità di un'interpretazione adeguatrice.

L'insegnamento del Giudice delle leggi, secondo cui prima di attivare il procedimento di annullamento di una disposizione di legge occorre accertare se sia possibile una interpretazione conforme alle norme costituzionali confliggenti, è stato applicato dal giudice *a quo*, ma non ha sortito l'esito sperato.

Infatti, la specificità della norma di diritto vivente da scrutinare non lascia margini ad interpretazioni diverse in quanto riguarda l'applicazione di uno specifico criterio aritmetico di misurazione del tasso alcolemico ovvero quello in centesimi anziché quello in decimi previsto dalla disposizione di legge e che indica come cifra «significativa» solo quella decimale.

In realtà l'accertamento riguarda la legittimità o meno del criterio aritmetico stabilito dalla Cassazione per la misurazione del tasso alcolemico.

7) Il contenuto della norma di diritto vivente da scrutinare rispetto agli artt. 2, 3 e 32 Cost., al principio di ragionevolezza e certezza del diritto, 117 Cost. in relazione agli artt. 7, 8 CEDU. Preliminarmente, si ribadisce che la norma di cui si chiede lo scrutinio di costituzionalità, riguarda non già la disposizione dell'art. 186, 2° comma lett. a) del C.d.S. nella sua formulazione letterale, ma la norma di diritto vivente creata dalla Suprema Corte di Cassazione, con le sentenze n.ri 12904/2010 e 32055/2010.

Nelle citate sentenze viene affermata la regola di diritto in forza della quale, ai fini dell'accertamento dell'illecito amministrativo e dei reati rispettivamente contemplati alle lettere a), b) e c) del 2° comma del citato art. 186, sono cifre «significative» non solo quelle decimali, ma anche quelle centesimali.

Tale regola assume valore determinante ai fini della misurazione del tasso alcolemico e, pertanto, si rivela decisiva nel giudizio *a quo* perché da essa dipende l'affermazione dell'illiceità della condotta ascritta al ricorrente. Infatti, in applicazione della regola di diritto enunciata dalla Suprema Corte di Cassazione, il giudice remittente deve necessariamente affermare la responsabilità del ricorrente.

Tale regola, però, non pare conciliabile con le regole e i principi di rango costituzionale che qui di seguito passiamo ad evidenziare:

L'art. 2 Cost. riconosce e garantisce i diritti fondamentali dell'uomo mentre l'art. 3 Cost. assegna alla Repubblica il compito di garantire la libertà e l'uguaglianza di tutti i cittadini rimuovendo quei limiti che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

L'art. 32 Cost. tutela la salute come fondamentale diritto sia dell'individuo che dell'intera collettività.

Alla stregua delle citate norme deve essere ragionevolmente valutato il fenomeno dell'assunzione di sostanze alcoliche che non è, *ex se*, nocivo e/o illecito.

Infatti, è un dato di comune esperienza che la somministrazione di alcolici — vino, birra e liquori — viene effettuata generalmente in locali pubblici cioè muniti di regolare autorizzazione amministrativa da parte della P.A. e, quindi, non è plausibile che la somministrazione e la conseguente assunzione da parte dei cittadini (esclusi i minori) possa iscriversi tra le attività vietate e/o illecite, visto l'espreso placet manifestato dalla P.A. con il rilascio delle relative licenze.

Per la verità, l'assunzione garbata di sostanze alcoliche, anche se giornaliera, esplica benefici effetti sulla salute e soprattutto sul sistema cardio-vascolare, senza contare l'effetto antiossidante del vino rosso come ormai riconosciuto in campo medico-scientifico.



Da quanto sopra, discende che rientra tra i primari e fondamentali diritti della persona quello di decidere se assumere o meno modiche quantità di sostanze alcoliche per garantirsi un buon sistema cardiocircolatorio a tutela della propria salute (art. 32 Cost.) e migliorare la propria qualità di vita (art. 2, 3 Cost.).

È un dato altresì pacifico che solo la smodata assunzione di sostanze alcoliche è nociva alla salute ed incide negativamente sulle capacità di guida in ragione del peso corporeo di ogni singolo soggetto ed è tale comportamento che può essere considerato illecito.

Il legislatore, con le specifiche norme contenute nel codice della strada ha, giustamente e correttamente, introdotto una disciplina di rigore volta a garantire la sicurezza della circolazione e l'incolumità della persona, ma in misura graduata e cioè proporzionata all'incidenza dell'assunzione delle sostanze alcoliche sulla capacità di guida.

È indubbio che in materia il legislatore ordinario è titolare di una discrezionalità che può essere censurata solo se in contrasto con i canoni della ragionevolezza e si riveli del tutto arbitraria.

La disposizione contenuta nel 2° comma dell'art. 186, nella sua formulazione letterale, non lascia dubbi di sorta sul fatto che il legislatore abbia correttamente, da un lato, creato tre distinte fasce in ordine crescente di gravità e, dall'alto, utilizzato un unico criterio di misurazione del tasso alcolemico.

Infatti, in tutte le tre fasce contemplate nell'art. 186 comma lettere *a)*, *b)* e *c)* fa espresso riferimento alle sole cifre decimali, così dimostrando di aver voluto attribuire rilevanza «significativa» solo ad una cifra e cioè solo a quella decimale in considerazione dei margini di incertezza derivanti dalla misurazione mediante alcoltest.

Tale scelta legislativa si rivela, poi, coerente con la specifica disposizione dell'art. 379 del Regolamento di attuazione del C.d.S. che ha previsto due misurazioni a distanza di 5 min. proprio in considerazione dell'imprecisione del test utilizzato. È evidente che se il sistema di misurazione mediante alcoltest fosse stato ritenuto dal legislatore esente da incertezze, certamente il legislatore medesimo non avrebbe stabilito due prove e non avrebbe, inoltre, indicato come cifre significative solo quelle decimali proprio in perfetta coerenza con il grado di imprecisione dello strumento utilizzato.

Il riferimento esclusivo alle cifre decimali sta a significare che il legislatore ha voluto consapevolmente negare rilevanza alle cifre successive e cioè a quelle centesimali. Né, del resto, è opinabile ritenere che il legislatore non fosse in grado di apprezzare la diversa regola di misurazione in decimi e/o in centesimi.

Le superiori considerazioni evidenziano come un'interpretazione logico-letterale della disposizione contenuta nell'art. 186 2° comma lettera *a)*, *b)* e *c)* C.d.S. rende il pacchetto sanzionatorio coerente con il grado d'incertezza della misurazione alcolemica, mentre la regola di diritto vivente, oggetto di denuncia, si rivela incompatibile con il canone della ragionevolezza perché finisce con porre a confronto grandezze diverse, ovvero tra loro non comparabili; infatti non è ragionevole, da un lato, utilizzare uno strumento di misurazione impreciso, qual è l'alcoltest e, dall'altro, pretendere di eliminare tale incertezza utilizzando grandezze di misura precise come le cifre centesimali.

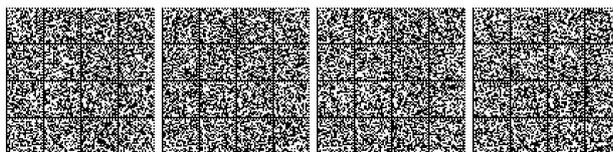
La regola di diritto vivente censurata, oltre ad introdurre un criterio di misurazione del tasso alcolemico palesemente irragionevole, perché utilizza grandezze di misurazione diverse, introduce un sicuro vulnus al principio della certezza del diritto.

Infatti, il testo letterale della disposizione di cui all'art. 189 2° comma lett. *a)* C.d.S. non lascia dubbi sul fatto che il legislatore abbia utilizzato, come soglia minima per la configurabilità dell'illecito, la cifra decimale di 0.5, mentre la regola di diritto vivente affermata dalla Suprema Corte introduce la diversa soglia di 0.50 e, quindi, l'illecito, come nel caso in esame, sussiste già con 0.51.

La Corte di Cassazione ha posto a fondamento della sua affermazione l'assunto secondo cui, diversamente opinando, si finirebbe col violare la *ratio legis* «sottesa all'intervento riformatore di arginare il fenomeno della guida in stato di alterazione correlata all'assunzione smodata di alcolici» e si finirebbe in modo contraddittorio «con l'innalzare i valori soglia di 1 decimo di gr/1 per ciascuna delle fattispecie incriminatrici di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)*».

Tale *ratio decidendi* risulta, ora, smentita dalla novella del 2010 con cui il legislatore ha stabilito la depenalizzazione della fattispecie contemplata alla lett. *a)* oggetto del giudizio *a quo*, cosicché non pare più invocabile il principio del rigore per attribuire al testo scritto un maggior valore sanzionatorio.

La comparazione del testo letterale della disposizione di cui all'art. 189, 2° comma lett. *a)* con la norma di diritto vivente, creata dalla Suprema Corte di Cassazione, rende evidente una frattura logico-giuridica perché finisce con l'attribuire al testo scritto un significato diverso da quello reso palese facendo ricorso ad un criterio di ermeneutica interpretativa coerente con il disposto di cui all'art. 12, 1 comma delle Preleggi. In altri termini, l'applicazione della



norma di diritto vivente introduce un alto grado d'incertezza nell'applicazione della citata disposizione scritta sì da violare proprio il fondamentale principio della certezza del diritto.

In limine non va sottaciuto che l'applicazione della norma di diritto vivente in esame comporta il riconoscimento, in capo alla Corte di Cassazione, non già del solo potere di interpretare, in ultima istanza, le disposizioni di legge, ma anche quello di modificarle in aperta violazione del disposto di cui all'art. 101, 2° comma Cost.

È indubbio che la regola di diritto vivente, così come creata dalla Suprema Corte di Cassazione con le citate sentenze, confligge sia con il testo scritto della disposizione di cui al citato art. 189, 2° comma lett. a), sia con la *ratio legis* espressa in modo non equivoco dalla novella del 2010.

Da ultimo, la norma di diritto vivente sottoposta al vaglio di costituzionalità pare in contrasto anche con il combinato disposto di cui agli artt. 7 e 8 della CEDU che garantiscono e tutelano la vita privata ovvero le scelte di ogni persona che non minino la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico, ecc.

È evidente che l'assunzione di sostanze alcoliche, che come detto non è vietata se non supera la soglia di 0.5, e come tale costituisce piena esplicazione della «vita privata» meritevole di tutela ex artt. 2, 3 Cost. e 8 CEDU, non può essere considerata illecita alla stregua della norma di diritto vivente creata dalla Suprema Corte di Cassazione facendo ricorso ad una *ratio decidendi* incompatibile con la *ratio legis* resa palese dalla novella del 2010.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1 della legge n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953, dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio a quo la questione di legittimità costituzionale della norma di diritto vivente creata dalla Suprema Corte di Cassazione dall'interpretazione dell'art. 189, 2° comma, lett. a) del C.d.S. nella parte in cui introduce come cifre «significative» ai fini della misurazione del tasso alcolemico quelle centesimali ancorché non espresse nel testo scritto.

Sospende il giudizio in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che copia della presente ordinanza, a cura della Cancelleria, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera.

Latisana, 17 dicembre 2010

Il Giudice di Pace: CULURCIELLO

Il Giudice di Pace dott. Culurciello Bruno, con provvedimento emesso all'udienza in Camera di Consiglio del 31/05/2011 nel procedimento a seguito di istanza di correzione di errore materiale ex artt. 287 e 288 c.p.c., ha ordinato:

«la correzione della propria Ordinanza ex art. 23 L. 87/1953, pronunciata il 17/12/2010, Cron. N. 2028/2010, emessa nella causa promossa da M. L. assistito dall'avv. D'Alessandro Cosimo, contro la Prefettura UTG Udine, nel senso che a pagina 13 e 14 l'articolo erroneamente indicato come «art. 189, 2° co., lett. a) del C.d.S.» venga modificato in «art. 186, 2° co., lett. a) del C.d.S.» e che il dispositivo venga sostituito con il seguente «Visti gli artt. 1 della legge n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953, dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio a quo la questione di legittimità costituzionale dell'art. 186, co. 2 lett. a) C.d.S. nella parte in cui, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, si ritiene rilevante, ai fini del calcolo del tasso alcolemico, anche i centilitri in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., ai principi della ragionevolezza e certezza del diritto e all'art. 117 Cost. in riferimento agli artt. 7 e 8 della CEDU.

Sospende il giudizio in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Dispone che copia della presente ordinanza, a cura della Cancelleria, sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera.».

Latisana, 31 maggio 2011

Il Cancelliere: ECORETTI



N. 207

Ordinanza del 28 febbraio 2011 emessa dalla Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento civile promosso da Cirillo Emilia e Ciocci Santa Teresa contro ARSSA - Agenzia regionale sviluppo e servizi in agricoltura

Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione di terreni da parte dell'Opera di valorizzazione della Sila (OVS) - Inclusione di terreno risultante, in base ai dati catastali, di proprietà di soggetto diverso dal reale proprietario non destinatario del provvedimento di espropriazione - Eccesso di delega per l'inclusione nell'espropriazione di terreno di estensione inferiore a quella stabilita dalla legge delegante n. 230 del 1950.

- Decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1230.
- Costituzione, artt. 76 e 77; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5.

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 986/2003 R.G.A.C., avente come oggetto azione possessoria e promossa da: Cirillo Emilia e Ciocci Santa Teresa, rappresentate e difese, in forza di procura estesa a margine dell'atto di citazione introduttivo del giudizio di appello, unitamente e disgiuntamente, dagli avv.ti Martino Fabiano e Giuseppe Barbieri Mario ed elettivamente domiciliati presso la persona e lo studio di quest'ultimo in Catanzaro Lido, p.zza Anita Garibaldi n. 9, appellanti;

Contro ARSSA - Agenzia regionale sviluppo e servizi in agricoltura, sedente in Cosenza, rappresentata e difesa per procura estesa a margine della comparsa di costituzione e risposta in grado di appello dall'avv. Elena Ricucci ed elettivamente domiciliata in Catanzaro, via Schipani 110, presso la persona e lo studio dell'avv. Maria Gemma Talerico, appellata.

La Corte, letti gli atti, premesso che:

con atto di citazione ritualmente notificato Cirillo Emilia e Ciocci Santa Teresa convenivano in giudizio davanti al Tribunale di Crotona l'ARSSA - Agenzia regionale sviluppo e servizio in agricoltura, allegando: *a)* di essere proprietarie del fondo S. Antonio in agro di Santa Severina esteso ha 6.37,60, loro pervenuto per successione legittima di Cirillo Luigi, il quale lo aveva a sua volta ricevuto dalla successione di Cirillo Fortunato che lo aveva acquistato, quale parte di maggiore estensione, dalla Berlingieri Francesca fu Anselmo; *b)* che in attuazione della legge n. 230/1950 la maggior parte di detto fondo in loro proprietà, distinta alle particelle 33 e 91 del fg. 23 era stata inclusa per errore nel piano di esproprio in danno della Prever Ada fu Giovanni e per l'effetto riportato in Catasto Terreni del Comune di Santa Severina in testa all'O.V.S. (Opera Valorizzazione Sila) e, su tali premesse, chiedevano che fosse riconosciuto e dichiarato il loro diritto di proprietà sul predetto fondo, previa rimessione alla Corte costituzionale in relazione alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del d.P.R. 4.11.1951 n. 1230 per violazione, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, dei criteri direttivi contenuti nella, legge delega (Artt. 2 e 5 legge n. 230/1950), nella parte in cui ha assoggettato ad espropriazione il fondo distinto con le particelle e 91 del foglio 23 di Santa Severina non appartenente alla destinataria del provvedimento espropriativo sig.ra Prever Ada; in subordine chiedevano che fosse riconosciuto il loro diritto di proprietà per intervenuta usucapione;

ad esito del giudizio di primo grado, nel quale anche la convenuta ARSSA si costituiva, era deliberata sentenza in data 23.5/23.5.2002, con la quale era rigettata la domanda con compensazione delle spese di lite;

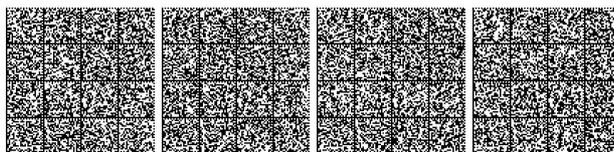
avverso tale decisione, con atto di citazione notificato in data 25.6/3.7.2003, hanno proposto appello la Cirillo e la Ciocci, dolendosi del fatto che il giudice di prime cure abbia ritenuto applicabile l'art. 14 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, secondo il quale pronunciata l'espropriazione, e trascritto il relativo provvedimento, tutti i diritti relativi agli immobili espropriati possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità anche nel caso di errore grave ed evidente nell'individuazione degli immobili ovvero nell'individuazione delle persone dei proprietari, trattandosi, per contro, di un principio non applicabile al caso di specie;

nel giudizio di appello si è costituita anche l'ARSSA, resistendo all'impugnazione e chiedendo la conferma dell'impugnata sentenza;

la causa di appello, previo l'espletamento di una CTU, è stata posta in decisione all'udienza del 9 giugno 2010.

Considerato che:

la questione di costituzionalità denunciata con l'atto di appello è rilevante e non manifestamente infondata.



Ritenuto, quanto alla rilevanza, che:

i documenti prodotti dagli appellanti nel primo grado di giudizio e le risultanze della CTU, disposta nel presente grado di giudizio, hanno permesso di appurare che i terreni di cui alle particelle 33 e 91 del foglio di mappa n. 25 di Santa Severina, estese complessivamente per Ha 5.12.30, furono acquistati per atto rogito a notaio Nicola Cizza in Crotona in data 15 aprile 1930 da Cirillo Fortunato (prod. all. 2 del fascicolo degli attori in primo grado e pagg. 2 e segg. della relazione peritale), deceduto in data 28.5.1958, ma che con l'avvento del Nuovo Catasto Terreni, i cui atti sono entrati in conservazione il 1 gennaio 1943, dette particelle sono state incluse per errore in un quoziente del fondo «S. Antonio» ed intestate a Prever Ada (pag. 28 della relazione del CTU);

lo stesso CTU ha acclarato che tali terreni, erroneamente accatastati a nome di Prever Ada, furono espropriati dall'OVS con d.P.R. n. 1230 del 4 novembre 1951, pagati alla medesima Prever e volturati all'OVA, alla quale rimangono ancora intestati;

tali particelle, al momento dell'esproprio, erano dunque in proprietà, in virtù di giusto titolo legittimamente trascritto, di Cirillo Fortunato;

a sua volta, Cirillo Fortunato, aveva in seguito trasmesso dette particelle, per successione testamentaria aperta in data 28.5.1958 a Cirillo Luigi (prod. all. 3 e 4 del fascicolo degli attori in primo grado e pagg. 17 e segg. della relazione peritale), che, a sua volta, li aveva trasmessi, per successione intestata aperta in data 9.6.1975, agli attuali appellanti (prod. all. 5 del fascicolo degli attori in primo grado e pagg. 23 e segg. della relazione peritale);

gli attuali appellanti sono, pertanto, legittimati ad agire;

il d.P.R. 4.11.1951 n. 1230 (in supplemento ordinario alla *G.U.* n. 275 del 19 novembre 1951) ha erroneamente ricompreso nell'elenco di beni espropriati a Prever Ada, particelle che non erano nella proprietà di quest'ultima;

il principio di cui l'art. 14 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, invocato dalla difesa dell'appellata ARSSA non è applicabile al caso di specie, nel quale è stata applicata una legge speciale, quale è la legge 12 maggio 1950, n. 230 (in Gazz. Uff., 20 maggio, n. 115). - (Provvedimenti per la colonizzazione dell'Altopiano della Sila e dei territori contermini), entrata in vigore ben 21 anni prima della citata l. 865/71, ed il cui articolo 2, comma 1, precisa che «Ai fini della presente legge, sono soggetti ad espropriazione i terreni di proprietà privata suscettibili di trasformazione, i quali, computate anche le proprietà situate fuori del territorio indicato nell'art. 1, appartengono, a qualsiasi titolo, in comunione o pro-indiviso, a singole persone o società che, al 15 novembre 1949, avevano più di trecento ettari»;

ne consegue che la questione di legittimità denunciata è rilevante, nel senso che il presente giudizio, nel quale il giudice non può procedere ad una disapplicazione incidentale di un atto non avente forza e valore di provvedimento amministrativo ma di legge ordinaria (art. 5 l. 230 del 1950), quale è d.P.R. 4.11.1951 n. 1230, non può concludersi senza la sua preventiva risoluzione.

Ritenuto, quanto alla non manifesta infondatezza, che:

come già rilevato l'art. 2, comma 1, legge 12 maggio 1950, n. 230, individua, come soggetti ad espropriazione, i terreni di proprietà privata suscettibili di trasformazione, i quali, computate anche le proprietà situate fuori del territorio indicato nell'art. 1, appartengono, a qualsiasi titolo, in comunione o pro-indiviso, a singole persone o società che, al 15 novembre 1949, avevano più di trecento ettari, mentre il successivo art. 5 prevede che: «Il Governo, per delegazione concessa con la presente legge, e secondo i principi e i criteri direttivi definiti dalla legge medesima ... con decreti aventi valore di legge ordinaria: a) all'approvazione dei piani particolareggiati di espropriazione; b) alle occupazioni di urgenza dei beni sottoposti ad espropriazione; c) ai trasferimenti dei terreni indicati nell'art. 3 in favore dell'Opera.»;

emerge, pertanto, dal tenore letterale dei predetti artt. 2 e 5 legge 12 maggio 1950 n. 230, che:

i beni assoggettati ad espropriazione avrebbero dovuto essere quelli e soltanto quelli che, alla data del 15 novembre 1949, appartenevano a soggetti proprietari complessivamente di più di trecento ettari di terreno, come risultanti dai titoli di proprietà e non semplicemente dalla risultanze catastali, aventi un valore semplicemente indicativo;

sono stati assoggettati ad esproprio beni appartenente a Cirillo Fortunato, il quale, come risulta dalla CTU espletata (pag. 12) non era certamente proprietario di una così rilevante estensione di terreno, essendo la consistenza totale dei suoi terreni di Ha 24.69.00, oltre al fondo per cui è causa della consistenza di complessivi Ha 5.12.30;

ne deriva la non manifesta infondatezza della q.l.c. del d.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230, in relazione ai parametri costituzionali di cui agli artt. 76 e 77 Cost., per violazione dei criteri direttivi di cui alla delega contenuta negli artt. 2 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, sotto due distinti profili: a) nella parte in cui ha incluso nell'espropriazione terreni non appartenenti al soggetto espropriato, in quanto, indipendentemente dalle scritture catastali (che non rivestono valore probatorio ai fini dell'accertamento della proprietà privata), ha ad oggetto beni non appartenenti al destinatario del provvedimento espropriativo, poiché precedentemente acquistati in virtù di atto di compravendita,



da altro soggetto; b) nella parte in cui, in violazione dei criteri direttivi contenuti negli artt. 2 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, che prevedeva la delega al Governo per l'adozione di decreti avente valore di legge ordinaria per l'approvazione di piani particolareggiati di espropriazione, per le occupazioni di urgenza e per i trasferimenti di terreni di proprietà di soggetti complessivamente proprietari, al 15 novembre 1949, di più di trecento ettari di terreno, ha proceduto all'espropriazione beni appartenenti a Cirillo Fortunato, contadino (così qualificato nell'atto pubblico di acquisto, in data 15 aprile 1930), non avente tali requisiti;

questione analoga, riguardante la successiva legge 21 ottobre 1950, n. 841 - Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini è stata già decisa dalla Corte costituzionale con sentenza 13 luglio 1995, n. 319, nella quale si legge: «La legge 21 ottobre 1950, n. 841 (art. 4, secondo e quarto comma), richiede quale vero e proprio presupposto legittimante l'esercizio della procedura espropriativa che l'espropriazione debba essere effettuata, ricorrendo le condizioni prescritte, nei confronti di soggetti che siano proprietari dei terreni assoggettati ad esproprio: ciò che si evince, come affermato da questa Corte, dalla lettera stessa delle norme in armonia con il sistema della legge: in numerosi articoli di essa ricorrono, infatti, le locuzioni «proprietà terriera privata» e «proprietario» usate in senso tecnico-giuridico (sentenze n. 8 e n. 57 del 1959, n. 21 del 1967, n. 3 del 1987). Ne deriva che l'aver la legge di esproprio identificato come proprietario quello risultante dalle certificazioni catastali, altro essendo il vero dominus da usucapione, configura eccesso di delega nei riguardi del bene oggetto di contestazione. È, infatti, giurisprudenza costante di questa Corte il principio per cui «alle intestazioni catastali può attribuirsi valore soltanto indicativo» circa la titolarità di diritti reali. Invero, nel nostro ordinamento, le scritture catastali non rivestono valore probatorio ai fini dell'accertamento della proprietà privata. Pertanto, nel contrasto tra intestazioni catastali e giuridica prova dell'acquisto del diritto di proprietà, quest'ultima deve prevalere agli effetti di cui trattasi. L'espropriazione in esame poteva, perciò, legittimamente effettuarsi solo riguardo alle porzioni di terreno che appartenevano ai soggetti espropriati». «Il decreto presidenziale impugnato, in quanto ha compreso nell'esproprio terreni intestati alla ditta A. Ostuni e che a quella ditta non appartenevano (identificati nell'ordinanza di rimessione con particella 22, foglio 17, Comune di Palagianello), ha, pertanto, certamente esorbitato dai limiti della delega di cui all'art. 4 della legge 841 del 1950 e va conseguentemente dichiarato, per questa parte, illegittimo per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzionale».

P. Q. M.

Solleva questione incidentale di legittimità costituzionale del d.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230, in relazione agli artt. 76 e 77 Cost., per violazione dei criteri direttivi di cui alla delega contenuta negli artt. 2 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230:

a) nella parte in cui ha incluso nell'espropriazione il terreno sito in Agro di San Severina ed individuato alle particelle 33 e 91 del foglio 23, non appartenente al soggetto espropriato Prever Ada, in quanto, indipendentemente dalle scritture catastali non rivestono valore probatorio ai fini dell'accertamento della proprietà privata), era di proprietà di Cirillo Fortunato che non era destinatario del provvedimento espropriativo;

b) nella parte in cui, in violazione dei criteri direttivi contenuti negli artt. 2 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, che prevedeva la delega al Governo per l'adozione di decreti avente valore di legge ordinaria per l'approvazione di piani particolareggiati di espropriazione, per le occupazioni di urgenza e per i trasferimenti di terreni di proprietà di soggetti complessivamente proprietari, al 15 novembre 1949, di più di trecento ettari di terreno, ha proceduto all'espropriazione terreno sito in Agro di San Severina ed individuato alle particelle 33 e 91 del foglio 23 appartenente a Cirillo Fortunato, contadino, per acquisto fattone in data 15 aprile 1930 dal precedente proprietario.

Sospende il giudizio in corso.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti costituite nonché al sig. Presidente del Consiglio dei ministri nel suo domicilio ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma e per la comunicazione della stessa ai sigg.ri Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catanzaro, dalla Corte di Appello nella camera di Consiglio del 26 gennaio 2011.

Il Presidente: MAJORE



N. 208

*Ordinanza del 20 gennaio 2011 emessa dal Tribunale di Torre annunziata
nel procedimento civile promosso da Amministrazione provinciale di Napoli contro Cera Fish S.r.l.*

Fallimento e procedure concorsuali - Imprese soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo - Mancata inclusione tra esse degli imprenditori che esercitano un'attività agricola o equiparata (in specie, attività di imprenditore ittico) - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Irrazionale diversità di disciplina dell'impresa agricola rispetto a quella commerciale, nonostante la trasformazione normativa dell'imprenditore agricolo operata dall'art. 1 del decreto legislativo n. 228 del 2001 - Insussistenza delle ragioni storiche e normative per perpetuare l'esenzione censurata.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 1.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

1. Come premessa di fatto va dato atto che l'Amministrazione provinciale di Napoli depositava, in data 16 settembre 2010, ricorso di fallimento nei confronti della Cera Fish s.r.l. a socio unico, avente sede legale nel circondario di questo Tribunale, asserendo di essere creditrice della stessa per l'importo di € 930.423,97, maturato a seguito della procedura di concessione del contributo per la realizzazione di un impianto di allevamento di specie ittiche marine (determinazione n. 8847 del 10 set. 2004, relativa alla concessione n. 6/4.22 del 26 agosto 2004 P.O.R. Campania 2000/2006 - Misura 4.22 - «Creazione di nuovi impianti per la produzione di specie ittiche pregiate ad alto valore commerciale ivi, compresi molluschi e crostacei in ambiente marino o in terra ferma»).

Detta procedura, generata da specifica istanza della Cera Fish s.r.l., prevedeva nel relativo progetto non solo la realizzazione dell'impianto (che si appurava essere stato completato), ma, ovviamente, la messa in funzione dello stesso. Attesa l'inerzia su tal ultimo punto, l'Amministrazione provinciale provvedeva più volte a richiedere alla società beneficiaria di attivarlo concretamente, pena la revoca del finanziamento.

Nulla mutando, la ricorrente aveva necessariamente dato corso al procedimento di revoca del contributo erogato, attivando regolare contraddittorio, dal quale era emersa, per ammissione della beneficiata, l'«assoluta impossibilità di mettere in esecuzione l'impianto».

Al riguardo, infatti, la Cera Fish s.r.l. nel prospettare detta circostanza e nell'evidenziare all'Amministrazione concedente di aver avviato un contenzioso nei confronti delle società alle quali aveva subappaltato la realizzazione dell'impianto, richiedeva di sospendere la procedura di revoca del contributo sino alla definizione del giudizio.

Considerata la propria estraneità al rapporto tra la Cera Fish s.r.l. e le sue appaltatrici e rilevato che obbligata nei confronti dell'Amministrazione provinciale era la sola società beneficiata, la quale appariva chiaramente inadempiente, la concedente, anche in considerazione della scadenza della programmazione dei fondi POR 2000-06 che le impediva di tenere in corso i procedimenti ancora pendenti, non aveva potuto far altro che richiedere la restituzione del contributo, pari a € 859.403,95 oltre interessi come prescritti.

La Cera Fish s.r.l. invece di procedere alla restituzione del contributo adiva, ex art. 700 c.p.c., il Tribunale di Napoli per ottenere la sospensione del provvedimento di revoca: detto ricorso era rigettato e l'Amministrazione provinciale, a sua volta, richiedeva ed otteneva decreto ingiuntivo, opposto dalla Cera Fish s.r.l., poi munito della provvisoria esecuzione.

Accertata l'inutilità di una procedura esecutiva immobiliare nei confronti della Cera Fish s.r.l., non risultando proprietaria di alcun immobile, l'Amministrazione provinciale, ritenendo pretestuose le difese della stessa, presentava, come detto, ricorso di fallimento, avendo la Cera Fish s.r.l. ceduto una parte considerevole delle proprie attività a terzo soggetto, «La Cozza s.r.l.», dopo aver ricevuto la notifica della determinazione dirigenziale di revoca del contributo (e nel corso della procedura cautelare d'urgenza testé citata).

All'uopo, in questa sede, quanto allegato era supportato da idonea e specifica documentazione.

Integrato il contraddittorio, la resistente si costituiva con scarna memoria, in fatto non negando assolutamente quanto affermato dalla ricorrente, ma giustificando il proprio comportamento riportandosi agli atti allegati (che poi, oltre alla memoria difensiva, erano la visura camerale ed il ricorso di fallimento); in diritto, eccependo di essere un'im-



presa agricola, come tale non soggetta a declaratoria di fallimento. Né parte richiedente, né parte resistente formulava alcuna istanza istruttoria innanzi al Giudice relatore, delegato ex art. 15, comma 6, l.f., ragion per cui il procedimento era riservato alla decisione camerale.

2. Com'è noto, quattro sono i presupposti per la dichiarazione di fallimento: *a)* la qualità d'imprenditore commerciale del debitore; *b)* lo stato d'insolvenza dello stesso; *c)* il superamento di almeno uno dei limiti dimensionali di cui all'art. 1, comma 2, l.f.; *d)* una debitoria complessiva pari ad almeno € 30.000,00, attuale limite legale ex art. 15, u.c., l.f.

«Andando a ritroso» — ed in breve —, non sussiste chiaramente alcun'incertezza quanto al punto *d)*, essendo l'importo del contributo non restituito decisamente superiore.

Quanto al punto *c)*, è sufficiente al collegio riscontrare come la resistente abbia rinunciato del tutto a difendersi (probabilmente ritenendo esaustiva la sua natura non commerciale), non avendo allegato alcunché, si venendo meno (oltre che al disposto di cui all'art. 15, comma 4, l.f.) all'onere probatorio di dimostrare di possedere i requisiti di «non fallibilità», ex art. 1 l.f.: comportamento che legittima il Tribunale a ritenere acclarati il superamento dei limiti dimensionali.

Quanto al punto *b)*, le argomentazioni della resistente appaiono chiaramente pretestuose, inidonee a far ritenere «giustificata» la mancata restituzione del contributo, *id est* del relativo inadempimento: ciò, unitamente agli altri elementi allegati dalla ricorrente (parziale cessione attività, visura immobiliare negativa) concreta il requisito di cui all'art. 5 l.f.

Per potersi dichiarare il fallimento è, quindi, necessario che la Cera Fish s.r.l. sia un imprenditore commerciale.

I pochi elementi inducono, invece, ad escludere che la resistente rientri nell'alveo dell'impresa commerciale: oltre all'iscrizione presso la Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Napoli come impresa agricola, avvalorata la relativa presunzione l'oggetto sociale (attività della pesca, dell'allevamento ittico e del commercio di prodotti ittici all'ingrosso e al dettaglio) e la causale del contributo richiesto.

In tal senso, l'oggetto dell'impresa si mostra requisito insuperabile ai fini della declaratoria di fallimento, altresì mostrando tutta la sua rilevanza ai fini della presente ordinanza, giacché sussistenti i restanti presupposti normativi per l'accoglimento del ricorso dell'Amministrazione provinciale.

3. Quanto alla non manifesta infondatezza di cui all'art. 23 della l. 11-3-1953 n. 87, è opinione del collegio che l'art. 1 l.f., nel non consentire la sottoposizione alle disposizioni sul fallimento degli imprenditori agricoli (e dei soggetti equiparati), consentendola ai soli imprenditori commerciali, si ponga in contrasto con l'art. 3 della Costituzione e, più precisamente, con quel criterio ermeneutico normalmente utilizzato dalla Corte costituzionale, riassumibile nel principio di ragionevolezza, per cui un diverso trattamento deve trovare una reale «ragione» giustificatrice, imponendo l'eguaglianza formale — di cui al comma primo dell'art. 3 cost. — di trattare in modo uguale le situazioni ragionevolmente eguali e in modo diverso le situazioni realmente — e non solo apparentemente — diverse (cd. divieto di parificazioni e distinzioni irragionevoli).

In tal senso, è opinione del Tribunale che la scelta legislativa di (continuare *ad*) escludere dal novero dell'area della fallibilità l'impresa ovvero l'imprenditore avente come oggetto l'attività agricola non sia più razionale, ponendosi, pertanto, in conflitto costituzionale, nei termini che ora si esporranno.

3.1. Al riguardo, nel contesto delle recenti riforme del diritto delle procedure concorsuali non ha avuto luogo l'estensione della relativa disciplina alle imprese aventi oggetto non commerciale, nonostante detta opzione fosse stata anche profilata.

L'auspicio, del quale era pregena la dottrina dominante, non era motivato dalla semplice esigenza formale di allineare la legislazione italiana a quelle degli ordinamenti stranieri (europei e *non*), ma trovava la sua causale principale nella antistoricità e nell'irrazionalità della scelta, nel senso che l'imprenditore agricolo, per come «ridisegnato» dal legislatore del 2001 (e da quello posteriore) non «meritava» più detta esenzione, tanto più in considerazione dei nuovi limiti dimensionali, necessari per sottoporre al fallimento e al concordato preventivo lo stesso imprenditore commerciale (sotto il vigore della precedente legge fallimentare, ma dopo le modifiche normative riguardanti l'imprenditore agricolo, autorevole dottrina sosteneva come «A fronte di questo ampliamento della nozione di imprenditore agricolo l'esenzione dal fallimento non sembra allora più giustificata e dalla ormai prossima riforma della legge fallimentare è da attendersi che anche gli imprenditori agricoli verranno assoggettati a procedura concorsuale, con la sola esclusione — come per gli imprenditori commerciali — di quelli di modeste dimensioni, cioè dei piccoli imprenditori»: ossia, oggi può dirsi, di quelli non aventi i relativi requisiti dimensionali). Storicamente l'esenzione dell'imprenditore agricolo è stata spiegata variamente, ma in particolare due erano le tesi a sostegno, l'una facente riferimento al doppio rischio al quale è assoggettato chi coltiva il fondo; l'altra relativa alle minori esigenze di tutela del credito.



Da un lato, infatti, si evidenziava come l'imprenditore agricolo fosse sottoposto sia al rischio economico, tipico di qualsiasi attività produttiva, sia al rischio ambientale (o naturale), derivante, per l'appunto, dall'influenza dei fattori naturali o ambientali, e come tale umanamente non governabile;

dall'altro, dalla minima diffusione del ricorso al credito per il funzionamento delle imprese agricole e, quindi, dai consequenziali riflessi prodotti dall'eventuale dissesto dell'impresa agricola sulla dialettica economica.

Non è revocabile in dubbio come ciò appartenga al passato e ad un «altro» imprenditore agricolo (all'epoca della codificazione, infatti, l'unica coltivazione possibile era solo quella naturale, vale a dire quella praticata sul fondo).

Progresso tecnologico e rilevante industrializzazione sono dati di fatto tangibili, sicché, da un lato, il rischio ambientale è stato ridotto quasi del tutto, mentre, dall'altro, il ricorso al credito è pratica sempre più diffusa; vieppiù, il rischio ambientale risulta decisamente ridimensionato dall'evoluzione progressiva dei metodi di produzione e dall'attenuazione del collegamento delle attività con il fondo, mentre è altrettanto indubitabile l'avvicinamento fra impresa agricola e commerciale relativamente alle dimensioni organizzative ed ai profili patrimoniali e finanziari (per la qual cosa, in dottrina, ma anche — e soprattutto — per la nuova veste giuridica data all'imprenditore agricolo, si è scritto come l'esonerazione *de quo* sollevi «più che legittime perplessità» ovvero «di una sempre minore razionalità della scelta di sottrarre al fallimento le imprese agricole», giungendo alla laconica affermazione di «una ingiustificata disparità di trattamento fra gli operatori economici»).

3.2. L'esenzione *de qua* poteva avere una sua giustificazione fino alla definizione normativa data dall'art. 2135 c.c. come vigente prima della modifica attuata con l'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228: il concreto collegamento con lo sfruttamento del fondo, che, per costante opzione ermeneutica giurisprudenziale, connotava l'attività agricola e la limitazione delle attività connesse a quelle di trasformazione o alienazione dei prodotti agricoli rientranti nel normale esercizio dell'agricoltura, potevano giustificare l'asserzione che il rischio di ampliare l'insolvenza e coinvolgere un numero rilevante di soggetti fosse sicuramente minore nella crisi delle imprese agricole (rispetto a quella commerciale).

Con il citato decreto legislativo, è noto, l'art. 2135 c.c. è stato (quasi) radicalmente riscritto, ossia l'imprenditore agricolo è stato normativamente trasformato, giacché della vecchia norma è rimasta la sola definizione d'imprenditore agricolo principale (quella di cui al primo comma), mentre per il resto tutto è mutato, essendo stato superato il criterio della limitazione delle attività connesse a quelle di alienazione e trasformazione dei prodotti del fondo, per includervi le attività dirette alla fornitura di beni o servizi, nonché abbandonato (o, al più, fortemente ridimensionato) il criterio della riconducibilità di tali attività all'esercizio normale dell'agricoltura.

L'impatto normativo si è rivelato, orbene, «devastante» avendo eliminato i caratteri che per più di sessant'anni avevano contraddistinto l'impresa agricola, imprendole un carattere di commercialità, per alcuni tratti indistinguibile dall'impresa avente oggetto commerciale.

Prescindendo dalla sostituzione di «bestiame» con «animali» di cui al primo comma della norma, con la quale il legislatore ha inteso troncare qualsiasi discussione, accademica e giurisprudenziale, circa l'individuazione delle specie animali da far rientrare nell'ambito dell'attività agricola principale (solo bestiame da carne, lavoro, latte e lana ovvero anche da pelliccia e allevamento), si mostrando di non voler porre limiti a ritenere attività agricola principale ogni tipo di allevamento di animali, è a dirsi che una prima commistione con un'attività esclusivamente commerciale appare derivare dall'aggiunta, di cui al secondo comma della norma, della locuzione «o possono utilizzare»: in sostanza, il legislatore, nel descrivere e individuare le attività agricole principali ne ha eliminato una delle fondamenta, cioè l'indispensabilità che la coltivazione del fondo, la selvicoltura e l'allevamento di animali debbano svolgersi sul fondo (si giungendo all'ossimoro che può coltivarci un fondo senza necessariamente utilizzarlo).

Il che equivale a dire, quanto alle prime due attività principali, che non è più necessario che il fondo assuma il ruolo di fattore produttivo, così come si è sempre richiesto, potendo assurgere a mero strumento di conservazione delle piante.

Sono, pertanto, agricole (e non industriali), le colture praticate fuori del fondo, sicché rientrano nel paradigma di cui all'art. 2135 c.c. quelle attività rese possibili da tecniche riprodotte artificialmente, all'interno di stabilimenti, le condizioni necessarie per lo sviluppo e il fruttificare dei vegetali (in tal senso, rimane impresa agricola anche se, ad es., la pianta affonda le radici non nella terra, ma in soluzioni chimiche o se temperatura, umidità e luce risultano regolate in modo artificiale).

La scelta legislativa, dunque, parifica la coltura tradizionale (o naturale) e quella artificiale (che ricava gli stessi frutti al riparo dal rischio ambientale e con la possibilità di accelerare il naturale ciclo riproduttivo), benché le stesse siano ontologicamente ed economicamente diverse, rendendo, ovviamente, irrilevante qualsiasi accertamento sul punto in sede istruttoria

3.3. Anche la parcellizzazione di tali attività, non più doverosamente dirette alla cura ed allo sviluppo di un intero ciclo biologico, ma limitate ad una sola «fase necessaria del ciclo vegetale ed animale», comporta la qualifica di



imprenditore agricolo anche per attività che una volta erano chiaramente considerate commerciali (si pensi, ad es., a chi si limita ad attendere all'incubazione di uova ed alla nascita dei pulcini, per poi immetterli sul mercato senza attendere che diventino polli o, successivamente, capponi, galli o galline ovaiole).

3.4. L'esenzione appare ancora più irrazionale in relazione alle attività connesse, così come individuate nel «nuovo» terzo comma dell'art. 2135 c.c.

Anteriormente alla modifica normativa era pacifico che per aversi connessione era indispensabile che ricorressero un aspetto soggettivo ed uno oggettivo, in forza dei quali era necessario, quanto al primo, l'identità tra la persona che esercitava l'attività agricola principale e quella connessa (tant'è che, ad es., non era considerato imprenditore agricolo chi trasformava olive da altri prodotte); quanto al secondo, era necessario che l'attività fosse collegata al fondo, nel senso della sua accessorietà e strumentalità.

È ritenuto ora imprenditore agricolo, invece, anche colui che manipola, conserva, trasforma, commercializza o valorizza (?) prodotti che non rientrino nell'esercizio normale dell'agricoltura (così come prima previsto relativamente alle sole attività di trasformazione e alienazione dei prodotti) ma che siano prevalentemente (e non più, si ripete, «normalmente») ottenuti dall'esercizio dell'attività agricola principale.

Con la nuova disciplina, infatti, il richiamo all'«esercizio normale dell'agricoltura» è stato sostituito con il criterio della «prevalenza» nell'esercizio dell'attività connessa, dei prodotti ottenuti dal proprio fondo, bosco o allevamento rispetto a quelli acquisiti da terzi: criterio che, è noto, a causa della sua ontologica evanescenza, ha dato storicamente pessima prova nel delineare il perimetro del piccolo imprenditore (sì da «costringere» il legislatore fallimentare ad abbandonarlo) e che, inevitabilmente, è destinato a riverberare la sua ambiguità in ordine al concreto riscontro dell'attività agricola per connessione.

Il venir meno della «normalità» consente ora di ritenere connessa un'attività che sarebbe stata considerata senza alcun dubbio come commerciale (ad es., l'attività di macellazione, finora considerata commerciale, può rientrare nell'agricoltura se gli animali macellati sono stati allevati prevalentemente [sic] nell'azienda agricola): in sostanza, conservato l'aspetto soggettivo, è venuto meno quello oggettivo in quanto i prodotti da manipolare... (etc.) non devono più provenire necessariamente dal fondo dell'imprenditore principale; il che significa che possono essere trasformati... (etc.) anche prodotti provenienti da altri fondi o, perché no, acquistati al mercato!

4. Sempre che non si voglia ritenere — cosa della quale dubita il Tribunale — che l'art. 2135 c.c. non sia più in vigore, quanto meno relativamente all'imprenditore agricolo principale, per l'intervento del d.lgs. 29 marzo 2004 n. 99, il che avrebbe fatto venir meno la rilevanza della questione ai fini della costituzionalità, potendo, in tal caso, il Collegio addivenire alla dichiarazione di fallimento.

Ci si spiega. Il citato decreto (art. 1) ha previsto, per quanto qui interessa, che le società (di persone, cooperative e) di capitali sono considerate imprenditori agricoli professionali quando, oltre a prevedere lo statuto come oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività agricole di cui all'art. 2135 c.c., almeno un amministratore, nel caso di società di capitali, sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP), tale essendo colui che dedica alle attività agricole di cui all'art. 2135 c.c. almeno il 50% del proprio tempo di lavoro complessivo, ricavando dalle stesse almeno l'omogenea percentuale del proprio reddito globale (oltre a possedere conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'art. 5 del reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999).

Senonché il comma 5-*quater* dell'art. 1 del decreto in questione ha statuito che «Qualunque riferimento nella legislazione vigente all'imprenditore agricolo a titolo principale si intende riferito all'imprenditore agricolo professionale, come definito nel presente articolo».

Il Tribunale non ritiene che da tale norma possa desumersi la sostituzione dell'IAP in luogo di quello a titolo principale (come ipotizzato da autorevole dottrina), giacché sarebbe stato più semplice modificare nuovamente l'art. 2135 c.c. e che il legislatore abbia, invece, inserito una nuova ed ulteriore qualifica imprenditoriale.

5. La circostanza, infine, che l'attività sociale della Cera Fish s.r.l. sia più propriamente quella d'imprenditore ittico appare, ai nostri fini, assolutamente irrilevante, giacché, ai sensi dell'art. 1, comma 5, d.lgs. 18 maggio 2001 (Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura...), l'imprenditore ittico è equiparato all'imprenditore agricolo (equiparazione vieppiù avvalorata dalla già vista sostituzione del bestiame in animali di cui all'art. 2135 c.c.).

6. Prescindendo, in conclusione, anche dalle concrete difficoltà che l'evanescenza dei concetti menzionati comporterebbe in sede d'istruttoria prefallimentare, con quanto di conseguenza, è, in definitiva, opinione del Tribunale, per quanto argomentato, che l'imprenditore agricolo, quale tipico soggetto economico, debba avere, ai fini concorsuali, la stessa disciplina dell'imprenditore commerciale, non sussistendo più le ragioni storiche e (soprattutto) normative per perpetuare la relativa esenzione



P. Q. M.

Dichiara, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.f., di cui al regio decreto 16 marzo 1942 n. 267, così come sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 12 settembre 2007 n. 169, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non include gli imprenditori che esercitano un'attività agricola alla soggezione delle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo.

Sospende il giudizio e ordina la trasmissione dei relativi atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, sempre a cura della Cancelleria, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso nella camera di Consiglio della sezione civile in data 12 gennaio 2011.

Il Presidente: PALESCANDOLO

11C0574

N. 209

Ordinanza del 23 maggio 2011 emessa dal Tribunale di Lecce - Sez. distaccata di Nardò nel procedimento penale a carico di Cordella Massimiliano

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità a celebrare il giudizio ordinario dibattimentale del giudice che, già investito della richiesta di convalida dell'arresto e di celebrazione del giudizio direttissimo in relazione allo stesso reato posto a carico del medesimo imputato, non abbia convalidato l'arresto per insussistenza del reato e abbia disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto alla situazione analoga di incompatibilità del giudice per le indagini preliminari considerata dall'art. 34, comma 2-bis, cod. proc. pen. - Lesione del principio di terzietà e imparzialità del giudice, anche come espresso dall'art. 6 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Codice di procedura penale, art. 34.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato nei confronti di: Cordella Massimiliano, nato a Formigine il 10 giugno 1980 e residente in Nardò alla via Pier Paolo Pisolini difeso di fiducia dall'avv. Ezio Maria Tarantino del foro di Lecce imputato del reato di cui all'art. 385 c.p. perché, essendo in stato di arresto presso la propria abitazione, come disposto dal Tribunale di Lecce, Sezione Gip, con ordinanza di applicazione della misura degli arresti domiciliari datata 20 maggio 2009, si allontanava dal predetto luogo. In Nardò il 22 maggio 2009;

Rilevato che, all'udienza odierna, dopo la costituzione delle parti, aperto il dibattimento, la difesa ha chiesto la pronuncia di una sentenza di assoluzione del Cordella ai sensi dell'art. 129 c.p.p., mentre il P.M. si è opposto;

Osserva quanto segue:

dalla lettura del fascicolo del dibattimento emerge che il Cordella Massimiliano era già stato tratto a giudizio per il medesimo reato, nelle forme del giudizio direttissimo.

Invero, tratto in arresto in data 23 maggio 2009, il P.M. chiedeva la convalida con la celebrazione del giudizio direttissimo con atto del 25 maggio 2009.

L'udienza veniva celebrata dinanzi a questo stesso giudice in data 27 maggio 2009.

Nel corso dell'udienza di convalida dell'arresto, il P.M. chiedeva, altresì, l'emissione della misura cautelare della custodia in carcere. Il difensore non si opponeva alla convalida, e, in ordine alla richiesta di misura cautelare, chiedeva l'applicazione degli arresti domiciliari.



Questo stesso giudice, all'esito dell'udienza, non convalidava l'arresto, ritenendo che non vi fossero elementi di prova per potere configurare il contestato reato di evasione.

Pertanto, disponeva l'immediata liberazione del Cordella, se non detenuto per altra causa, e disponeva la restituzione degli atti al P.M. ai sensi dell'art. 558, comma 5 c.p.p.

Così riassunta la vicenda, deve rilevarsi che l'imputato, a seguito della disposta restituzione degli atti al P.M., è stato nuovamente citato a giudizio, questa volta in via ordinaria, dinanzi a questo giudice per il medesimo reato.

Il difensore, dopo le formalità di apertura del dibattimento, ha chiesto il proscioglimento del proprio assistito ai sensi dell'art. 129 c.p.p. perché il fatto non sussiste, richiamando la decisione assunta da questo giudice in sede di udienza di convalida dell'arresto. Il P.M. si è opposto ed ha chiesto la prosecuzione del giudizio.

Ciò detto, investito della valutazione della richiesta di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 c.p.p., questo giudice non può esimersi dal sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 c.p.p. per violazione degli artt. 3, 111, 2° comma, 117, 1° comma, Cost. nella parte in cui non prevede, quale causa di incompatibilità del giudice a celebrare il giudizio ordinario dibattimentale, determinata da atti compiuti nel procedimento, l'ipotesi del giudice che, già investito in precedenza della richiesta di convalida dell'arresto e di celebrazione del giudizio direttissimo in relazione allo stesso reato posto a carico dello stesso imputato, non abbia convalidato l'arresto dell'imputato per insussistenza del reato ed abbia disposto la restituzione degli atti al P.M.

È noto che la Corte costituzionale è già stata investita più volte da questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 c.p.p. nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio direttissimo il giudice che abbia convalidato l'arresto ed applicato la misura cautelare nei confronti dell'imputato, dichiarandole, a partire dalla nota sentenza 27-31 maggio 1996, n. 177, tutte non fondate o inammissibili.

In tutti questi casi, però, la Corte era partita da una semplice considerazione, e cioè che la convalida dell'arresto implica una valutazione sulla riferibilità del reato all'imputato, condotto in giudizio, ma è attribuita alla cognizione del giudice competente per il merito, cui è devoluta la convalida ed il contestuale giudizio, al quale accede ogni altro provvedimento cautelare. Il giudice del dibattimento, al quale è presentato l'imputato per il giudizio direttissimo, si pronuncia pregiudizialmente, con la convalida dell'arresto, sull'esistenza dei presupposti che gli consentono di procedere immediatamente al giudizio ed è competente ad adottare incidentalmente misure cautelari, attratte nella competenza per la cognizione del merito.

Riteneva, pertanto, la Consulta che non poteva configurarsi una menomazione dell'imparzialità del giudice, atteso che adottava decisioni preordinate al proprio giudizio o incidentali rispetto ad esso.

Tuttavia, il caso considerato dal giudice delle leggi è quello relativo all'ipotesi classica del giudice del dibattimento che, convalidato l'arresto ed, al limite, applicata la misura cautelare, procede poi a celebrare il giudizio direttissimo, non anche la fattispecie verificatasi nel presente giudizio.

Invero, nel caso di specie, questo giudice, investito già della richiesta di convalida dell'arresto, di applicazione di misura cautelare e di celebrazione del giudizio direttissimo, non aveva convalidato l'arresto del Cordella, ritenendo che non fosse sussistente il reato di evasione contestato, e non, aveva applicato, conseguenzialmente, alcuna misura cautelare, ma aveva disposto la restituzione degli atti al P.M., ai sensi dell'art. 558, comma 5, c.p.p., così chiudendo la fase processuale.

Orbene, a seguito dell'emissione dell'ordinario decreto di citazione diretta a giudizio nei confronti del Cordella, questo giudice si è visto investito di un nuovo giudizio a carico del prefato, benché in ordine al medesimo reato, attraverso un nuovo esercizio da parte del P.M. in forma ordinaria dell'azione penale.

Dunque, non ci troviamo più nella medesima fase processuale nell'ambito della quale era stata adottata la decisione «pregiudizievole», ma in una distinta fase processuale, in seno alla quale la decisione all'epoca assunta da questo giudice non assume alcuna rilevanza endoprocedimentale, nel senso che non risulta legata da alcun nesso processuale.

Tuttavia, la decisione all'epoca assunta ha evidenti effetti pregiudicanti, influenti sull'imparzialità del giudizio sul merito, poiché essa comportava una decisione sulla sussistenza del reato per il quale era stato arrestato il Cordella Massimiliano, e, dunque, una valutazione in tutto simile a quella richiesta nella presente udienza dal difensore dell'imputato con l'istanza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 c.p.p.

Come è noto, la terzietà e l'imparzialità del giudice costituiscono valori oggettivi, fondamentali per l'esercizio della giurisdizione e per garantire il «giusto processo» delineato dall'art. 111, comma 2, Cost.

Ne consegue che, non essendo previsto dall'art. 34 c.p.p. il caso in oggetto, e, dunque, non sussistendo in capo a questo giudice alcun obbligo di astensione per incompatibilità derivante da atti compiuti nel procedimento, lo scrivente potrebbe assumere decisioni in ordine alla richiesta di proscioglimento del prevenuto avanzata all'odierna udienza dal suo difensore. Ma il P.M. si è opposto, sicché è palese e concreta la necessità di salvaguardare l'oggettivo valore della



terzietà ed imparzialità del giudice, ai fini di garantire il giusto processo previsto dalla legge, terzietà ed imparzialità che potrebbero essere concretamente frustrate dalla decisione assunta da questo giudice all'esito dell'udienza di convalida dell'arresto del Cordella del 27 maggio 2009.

Ne deriva di conseguenza la rilevanza e fondatezza della questione proposta in relazione all'art. 111, comma 2, Cost.

D'altra parte, è indubbia nel caso di specie l'affinità della situazione in cui viene a trovarsi questo giudice con quella di un qualunque gip che fosse investito della convalida dell'arresto e dell'applicazione di una misura cautelare. Invero, se il gip rigettasse le richieste per insussistenza del fatto e successivamente si trovasse ad essere investito della celebrazione del giudizio dibattimentale nei confronti dello stesso imputato e per lo stesso reato, in base all'art. 34, comma 2-bis c.p.p. si dovrebbe astenere dalla trattazione del giudizio.

Nel caso in esame, stante la restituzione degli atti al P.M. a seguito della non convalida dell'arresto e il nuovo esercizio dell'azione penale da parte dello stesso in forma ordinaria, questo giudice si trova in una situazione del tutto analoga al gip, e cioè si trova investito del giudizio a carico del Cordella, dopo essersi già espresso sulla fondatezza dell'accusa rivolta nei suoi confronti in una diversa fase processuale.

Sussiste, dunque, anche la violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui irragionevolmente viene distinta la situazione fattuale in esame da quella del gip considerata nell'art. 34, comma 2-bis c.p.p.

Anche sotto questo profilo la questione di legittimità costituzionale appare rilevante e non manifestamente infondata.

Infine, occorre rilevare che il valore della terzietà ed imparzialità del giudice è un valore tutelato anche a livello europeo.

L'art. 6 della CEDU, infatti, garantisce il diritto di ogni persona ad essere giudicata da un Tribunale indipendente ed imparziale.

Secondo la Corte EDU, l'imparzialità deve essere valutata di volta in volta attraverso un procedimento soggettivo, cercando di determinare la convinzione ed il comportamento personali del giudice, e secondo un procedimento oggettivo, che porta a verificare che egli offra garanzie sufficienti per escludere in proposito ogni legittimo dubbio. In ordine a quest'ultimo aspetto, la Corte ha precisato che il procedimento oggettivo di valutazione consiste nel chiedersi se, indipendentemente dalla condotta del giudice, certi fatti verificabili permettono di chiamare in causa l'imparzialità del giudice. In materia anche le apparenze possono assumere importanza. Ne va di mezzo, infatti, la fiducia che i tribunali di una società democratica devono ispirare ai giustiziabili (Corte EDU 22 aprile 2004, Cianetti c. Italia).

Sotto questo profilo, è stato ritenuto violare il precetto dall'art. 6, comma 1, CEDU il caso in cui il giudice, che doveva celebrare il processo nei confronti di un imputato, era intervenuto nella fase preliminare del processo riguardo all'applicazione di misure cautelari deliberando sull'esistenza di elementi gnoseologici a carico particolarmente significativi e quindi manifestando la sua convinzione sulla colpevolezza dell'accusato (Corte EDU 24 maggio 1989, Hauschildt c. Danimarca e la già citata Corte EDU 22 aprile 2004, Cianetti c. Italia).

Come è noto, la violazione della CEDU da parte della normativa interna può essere sindacata dalla Corte costituzionale sotto il profilo del disposto dell'art. 117 Cost., sempre se non sia possibile un'interpretazione «convenzionalmente» conforme delle norme interne (Corte costituzionale sentenze nn. 348-349/2007; n. 317/2009; n. 93/2010; n. 80/2011). Invero, la norma CEDU costituisce parametro interposto rispetto al disposto dell'art. 117, comma 1, Cost., in base al quale valutare la conformità costituzionale della norma interna.

Ciò detto, nel caso di specie, non è possibile fornire un'interpretazione «convenzionalmente» orientata dell'art. 34 Cost. tenuto conto che si tratta di una norma eccezionale, non suscettibile di interpretazioni che ne dilatano il senso letterale.

D'altra parte, per come sopra argomentato, la possibilità di consentire al giudice dibattimentale di pronunciarsi sulla colpevolezza dell'imputato, dopo essersi espresso in un'altra fase processuale in ordine alla fondatezza dell'accusa rivolta nei suoi confronti, e precisamente all'esito del giudizio di convalida dell'arresto preordinato alla celebrazione di un giudizio direttissimo, mai celebratosi proprio per effetto della pronuncia di non convalida dell'arresto, costituisce una manifesta violazione del principio oggettivo di imparzialità come desumibile dall'art. 6, comma 1 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ne deriva di conseguenza la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata anche sotto questo parametro costituzionale.



P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953 solleva di ufficio questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 111, comma 2, e 117, comma 1, Cost., dell'art. 34 c.p.p. nella parte in cui non prevede, quale causa di incompatibilità del giudice a celebrare il giudizio ordinario dibattimentale, determinata da atti compiuti nel procedimento, l'ipotesi del giudice che, già investito in precedenza della richiesta di convalida dell'arresto e di celebrazione del giudizio direttissimo in relazione allo stesso reato posto a carico dello stesso imputato, non abbia convalidato l'arresto dell'imputato per insussistenza del reato ed abbia disposto la restituzione degli atti al P.M.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.

Nardò, addì 23 maggio 2011

Il giudice: BIONDI

11C0575

N. 210

*Ordinanza del 23 maggio 2011 emessa dal Giudice di pace di Firenze
nel procedimento civile promosso da Cimmino Luigi contro comune di Firenze*

Circolazione stradale - Classificazione delle strade - Norme di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Prevista emanazione in base alle caratteristiche costruttive, tecniche "e" funzionali, anziché in base alle caratteristiche costruttive, tecniche "o" funzionali, stabilite per ciascuna classe di strada - Conseguente impossibilità, sulle strade aventi le caratteristiche funzionali ma non i particolari strutturali delle "strade urbane di scorrimento", di utilizzare strumenti automatici non presidiati per la rilevazione a distanza della velocità - Ingiustificata differenziazione tra strade dotate di identiche caratteristiche funzionali - Incidenza sul buon andamento e sulla imparzialità dell'attività amministrativa sanzionatoria.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 13, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97, primo comma.

Circolazione stradale - Classificazione delle strade - Declassificazione da parte degli enti proprietari delle strade di loro competenza - Prevista effettuazione quando vengono meno le caratteristiche costruttive, tecniche "e" funzionali, anziché le caratteristiche costruttive, tecniche "o" funzionali, stabilite per ciascuna classe di strada - Conseguente impossibilità, ove vengano meno solo i particolari strutturali delle "strade urbane di scorrimento", di utilizzare strumenti automatici non presidiati per la rilevazione a distanza della velocità - Ingiustificata differenziazione tra strade dotate di identiche caratteristiche funzionali - Incidenza sul buon andamento e sulla imparzialità dell'attività amministrativa sanzionatoria.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 13, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97, primo comma.

Circolazione stradale - Dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico finalizzati al rilevamento a distanza della velocità - Possibilità di utilizzazione o installazione sulle strade (o su singoli tratti delle strade) aventi le caratteristiche soltanto funzionali delle "strade urbane di scorrimento" - Omessa previsione - Ingiustificata differenziazione tra strade dotate di identiche caratteristiche funzionali - Incidenza sul buon andamento e sulla imparzialità dell'attività amministrativa sanzionatoria.

- Decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168, art. 4, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97, primo comma.



IL GIUDICE DI PACE

Esaminati gli atti del giudizio promosso ai sensi dell'art. 204-*bis* del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (nuovo codice della strada) dal ricorrente Cimmino Luigi in opposizione a n. 14 verbali, redatti dalla Polizia Municipale del Comune di Firenze e notificati al Cimmino ai sensi dell'art. 201 del codice della strada, aventi ad oggetto l'accertamento e la contestazione, nei confronti dello stesso Cimmino, ai sensi dell'art. 196 del codice della strada, di altrettante condotte di superamento del limite di velocità, poste in essere in violazione dell'art. 142, comma 8, del codice della strada, dal conducente di autoveicolo di proprietà del Cimmino nel Viale Etruria, rilevate a mezzo di postazione fissa di controllo elettronico della velocità dei veicoli, in funzione con modalità automatica, senza la presenza in loco di agenti di polizia stradale;

Sciolta la riserva formulata all'udienza del 6 aprile 2011;

Rilevato che il ricorrente ha dedotto, quale motivo di illegittimità dei provvedimenti impugnati, l'impiego della suddetta postazione in violazione dell'art. 4, comma 1, del D.L. 20 giugno 2002 n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 1º agosto 2002, n. 168 (recante disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale), in quanto effettuato su strada urbana non avente le caratteristiche di strada urbana di scorrimento;

Tutto ciò rilevato, ritiene di dover pronunciare la seguente ordinanza ex art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 ,

L'art. 4, comma 1, del citato D.L. 121/02, convertito, con modificazioni, nella citata L. 168/02, dopo avere previsto, al primo periodo, la facoltà degli organi di polizia stradale di cui all'art. 12, comma 1, del codice della strada, secondo le direttive fornite dal Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di utilizzare od installare, sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali di cui all'art. 2, commi 2, lettere A e B, del codice della strada, dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni delle norme di comportamento di cui agli artt. 142, 148 e 176 dello stesso codice della strada, stabilisce, al secondo periodo, che i predetti dispositivi o mezzi tecnici possono essere altresì utilizzati od installati sulle strade extraurbane secondarie e sulle strade urbane di scorrimento di cui all'art. 2, comma 2, lettere C e D, del codice della strada, ovvero su singoli tratti di esse, individuati con apposito decreto emesso dal Prefetto territorialmente competente, previa valutazione del tasso di incidentalità e delle condizioni strutturali, plano-altimetriche e di traffico per le quali non è possibile fermare un veicolo senza arrecare pregiudizio alla sicurezza della circolazione, alla fluidità del traffico o all'incolumità degli agenti operanti e dei soggetti controllati. .

Ai sensi dell'art. 201, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del codice della strada, inseriti dall'art. 4, comma 1, lettere *a*) e *b*), del D.L. 27 giugno 2003 n. 151, modificato dalla legge di conversione 1 agosto 2003 n. 214 (recante modifiche ed integrazioni al codice della strada), e successivamente modificati dall'art. 36, comma 1, lettera *e*), della L. 29.7.2010 n. 120 (recante disposizioni in materia di sicurezza stradale), in caso di utilizzo dei suddetti dispositivi o mezzi tecnici, non solo non vi è l'obbligo di contestazione immediata delle infrazioni rilevate, ma la stessa presenza degli organi di polizia stradale sui luoghi delle infrazioni non è necessaria, qualora i suddetti dispositivi o mezzi tecnici siano omologati od approvati per il funzionamento in modo completamente automatico.

Le caratteristiche strutturali delle tipologie di strade sulle quali tali dispositivi o mezzi tecnici possono essere installati od utilizzati sono enucleate dal comma 3 dell'art. 2 del codice della strada; esse sono denominate «Minime», per cui la mancanza, su una determinata strada o tratto di essa, anche di una sola di esse non ne consente la classificazione secondo la tipologia corrispondente.

In particolare, per ciò che interessa con riferimento al thema decidendum oggetto del presente giudizio *a quo*, l'art. 2, comma 3, lettera D, del codice della strada definisce "strada urbana di scorrimento" la strada a carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico, ciascuna con almeno due corsie di marcia ed un'eventuale corsia riservata ai mezzi pubblici, banchina pavimentata a destra e marciapiedi, con eventuali intersezioni a raso semaforizzate, e con apposite aree o fasce laterali esterne alla carreggiata per la sosta dei veicoli, entrambe con immissioni ed uscite concentrate.

Secondo il sistema delineato dall'art. 117 della Costituzione, come modificato dall'art. 3 della legge costituzionale 18.10.2001 n. 3, la classificazione delle strade può formare oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni ai sensi del comma 3 del suddetto articolo, ovvero di potestà legislativa regionale ai sensi del successivo comma 4, a seconda che essa venga considerata parte integrante della materia "governo del territorio" (come questo giudice propende a ritenere) ovvero materia amministrativa a sé stante (comunque non certo tra quelle riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato).



Nell'uno e nell'altro caso, l'ente locale (Provincia o Comune), proprietario della strada da classificare, non può classificare come strada urbana di scorrimento una strada nella quale manchi anche una soltanto delle caratteristiche delineate dalla norma di legge statale o regionale: non può farlo nell'esercizio della propria potestà statutaria (neppure dopo l'entrata in vigore della L. 5.6.2003 n. 131, che non ha attribuito agli enti locali il potere di derogare, con una norma statutaria, alle norme di legge ordinaria) e non può farlo, a fortiori, nell'esercizio della propria potestà regolamentare in materia ex art. 118 Cost.

A conferma di ciò, l'art. 13, comma 5, secondo periodo, del codice della strada fa obbligo agli enti proprietari di provvedere alla declassificazione delle strade di loro competenza qualora le stesse non possiedano più le caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali di cui all'art. 2, comma 2, e l'art. 2, comma 8, del regolamento di esecuzione del codice della strada stabilisce che, nelle more degli adempimenti di cui all'art. 13, comma 5, del codice, le disposizioni relative alla sicurezza della circolazione, connesse alla classificazione tecnico-funzionale delle strade di cui all'art. 2, comma 2, dello stesso codice, si applicano alle strade esistenti che hanno caratteristiche corrispondenti a quelle individuate dall'art. 2, comma 3, del codice per ciascuna classe di strada.

Più in generale, con riferimento all'individuazione dei soggetti istituzionali competenti a decidere sulla classificazione delle strade, il sistema normativa delineato dal combinato disposto dell'art. 13 del codice della strada e dell'art. 2 del regolamento di esecuzione del codice della strada prevede: a) una competenza del Ministero dei Lavori Pubblici (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) per l'emanazione delle "norme" per la classificazione delle strade esistenti in base alle caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali di cui all'art. 2, comma 2, del codice della strada (art. 13, comma 4, del codice) e per la classificazione "amministrativa" delle strade statali esistenti e di nuova costruzione (art. 2, comma 8, del codice, ed art. 2, commi 1, 2 e 3, del regolamento); b) una competenza degli enti proprietari delle strade per la classificazione della loro "rete" entro un anno dall'emanazione delle norme ministeriali di cui sopra, nonché per la declassificazione delle strade di loro competenza, qualora le stesse non posseggano più le caratteristiche tecniche e funzionali di cui all'art. 2, comma 2, del codice (art. 13, comma 5, del codice), con applicazione, nelle more dei suddetti adempimenti, delle disposizioni relative alla sicurezza della circolazione connesse alla classificazione tecnico-funzionale delle strade di cui all'art. 2, comma 2, del codice alle strade esistenti aventi caratteristiche corrispondenti a quelle individuate dall'art. 2, comma 3, del codice (art. 2, comma 8, del regolamento di esecuzione); c) una competenza delle Regioni ("organi regionali") per la classificazione "amministrativa" delle strade regionali, provinciali e comunali, esistenti e di nuova costruzione (art. 2, commi 4, 5 e 6, del regolamento di esecuzione), con efficacia dall'inizio del secondo mese successivo a quello di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica o nel Bollettino Regionale (art. 2, comma 7, del regolamento).

La classificazione "amministrativa", cui fanno riferimento i commi da 1 a 7 dell'art. 2 del regolamento di esecuzione del codice della strada, è costituita esclusivamente dalla classificazione delle strade come statali, regionali, provinciali o comunali ai sensi dell'art. 2, commi 5, 6 e 7, del codice: pertanto, il sistema normativo delineato in subiecta materia dal codice della strada e dal relativo regolamento di esecuzione non prevede alcuna potestà legislativa regionale per la classificazione delle strade secondo le caratteristiche di cui all'art. 2, commi 2 e 3, del codice, limitandosi a prevedere una potestà meramente regolamentare, ripartita tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (art. 13, comma 4 del codice della strada) e gli enti, anche locali, proprietari delle strade da classificare o declassificare (art. 13, comma 5, del codice della strada; art. 2, comma 8, del regolamento di esecuzione del codice della strada).

La classificazione e declassificazione in parola deve essere effettuata in base alle caratteristiche "costruttive, tecniche e funzionali" (art. 13, commi 4 e 5, del codice della strada) e le disposizioni relative alla sicurezza della circolazione (tra le quali possono indubbiamente ricomprendersi i decreti prefettizi, emessi ai sensi dell'art. 4, comma 2, del D.L. 121/02, convertito nella L. 168/02, che autorizzano l'installazione e l'utilizzo di postazioni fisse di controllo elettronico della velocità dei veicoli, omologati od approvati per il funzionamento con modalità automatica, senza la necessaria presenza di agenti di polizia), connesse - alla classificazione "tecnico-funzionale" delle strade di cui all'art. 2, comma 2 del codice della strada, si applicano alle strade esistenti che hanno le caratteristiche corrispondenti a quelle individuate, per ciascuna classe di strada, dall'art. 2, comma 3, del codice della strada (art. 2, comma 8, del regolamento di esecuzione del codice della strada). L'utilizzo, all'art. 13, commi 4 e 5, del codice della strada, della congiunzione "e" (anziché della congiunzione "o"), e l'utilizzo, all'art. 2, comma 8, del regolamento, dell'espressione "tecnico-funzionali", senza alcuna congiunzione, non consente altra interpretazione se non nel senso che, al fine di classificare una strada urbana come "strada urbana di scorrimento" e di applicarvi le disposizioni in materia di sicurezza stradale connesse con le strade di tale natura, non è sufficiente che la strada in questione abbia caratteristiche "funzionali" di scorrimento (caratteristiche che, in una città come Firenze, ben



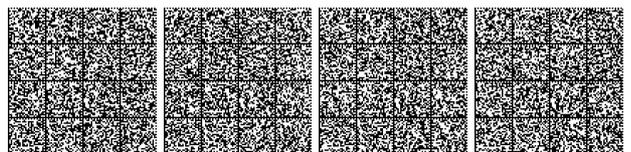
possono rinvenirsi, ad esempio, negli stessi viali di circonvallazione, che assicurano i collegamenti tra i diversi quartieri della città e che svolgono un ruolo di distribuzione dei principali flussi di traffico in ingresso ed uscita per il tramite delle altre componenti della rete urbana, e tanto più in una strada come il Viale Etruria, caratterizzata da flussi veicolari giornalieri di entità assai rilevante e che assicura collegamenti tanto con altri quartieri in direzione ingresso città quanto con alcuni comuni limitrofi in direzione uscita dalla città, conflueno con un'importante strada extraurbana principale di grande comunicazione), ma occorre altresì che essa abbia tutte le caratteristiche «tecniche» e «costruttive» (in una parola «strutturali») delineate dall'art. 2, comma 3, lett. D, del codice della strada (alcune delle quali, viceversa, nei viali fiorentini di circonvallazione, e nello stesso Viale Etruria, sicuramente mancano, come la banchina pavimentata a destra o le apposite aree o fasce laterali esterne alla carreggiata per la sosta dei veicoli con immissioni ed uscite concentrate).

Ritiene questo giudice che le suddette, disposizioni normative, nonché l'art. 4, primo comma, del D.L. 121/02 convertito nella L. 168/02 (che, nell'indicare le strade, diverse dalle autostrade e dalle strade extraurbane principali, sulle quali Prefetto può autorizzare l'installazione ed utilizzo di postazioni fisse di controllo elettronici, del traffico, rinvia sic et simpliciter all'art. 2, comma 2, lettere C e D del codice della strada), si pongano in contrasto con gli «articoli 3, comma 1, e 97, comma 1, Cost., in quanto, in presenza di fattispecie sostanzialmente identiche “di scorrimento veloce di flussi veicolari su strade di collegamento tra quartieri della città e/o tra il centro urbano e le zone limitrofe, in presenza di un grado elevato di rischio di incidenti stradali a causa della forte velocità e di tutti gli altri elementi indicati dal comma 2 dell'art. 4 del D.L. 121/02, impongono agli organi di polizia stradale di cui all'art. 12, comma 1, del codice della strada, soltanto a causa della mancanza di un particolare strutturale che non incide sulla presenza della suddetta fattispecie (ad esempio, una banchina pavimentata a destra od apposite aree o fasce laterali esterne alla carreggiata per la sosta dei veicoli), una modalità più gravosa di accertamento di determinate infrazioni al codice della strada, perché con l'obbligo della presenza in loco a presidio dell'apparecchio utilizzato, ancorché esso sia in grado di funzionare in modo completamente automatico, arrecando pregiudizio al buon andamento e all'imparzialità dell'attività amministrativa sanzionatoria e di polizia locale in generale, giacché i comandanti dei corpi di polizia municipale interessati (a cominciare da quelli dei piccoli comuni, ma anche quelli dei comuni metropolitani, dotati di maggiori risorse umane ma che, al contempo, devono gestire e coprire un territorio assai più ampio) si trovano esposti al notevole rischio di dover optare per la rinuncia al perseguimento di condotte di guida pericolose per l'incolumità e la sicurezza pubblica al fine di garantire altri servizi parimenti essenziali per la collettività e per la stessa sicurezza ed incolumità degli utenti della strada (quali, ad esempio, l'intervento sul luogo di un sinistro con feriti per i rilievi del caso, ovvero i controlli finalizzati all'accertamento dell'eventuale stato di ebbrezza alcolica dei conducenti), e giacché, conseguentemente, a fronte di più condotte di guida aventi la stessa pericolosità sociale, alcuni conducenti vengono sanzionati ed altri no, a seconda della presenza o meno di un particolare strutturale della strada che è teatro dell'infrazione.

Ritenuta pertanto, per i motivi suddetti, l'illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, comma 1, e 97, comma 1, Cost., delle seguenti disposizioni di legge: a) dell'art. 13, comma 4, del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (nuovo codice della strada), nella parte in cui prevede che le norme di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la classificazione delle strade devono essere emanate in base alle caratteristiche costruttive, tecniche “e” funzionali di cui all'art. 2, comma 2, anziché in base alle caratteristiche costruttive, tecniche “o” funzionali di cui all'art. 2, comma 2; b) dell'art. 13, comma 5, dello stesso codice della strada, nella parte in cui prevede che la declassificazione, da parte degli enti proprietari, delle strade di loro competenza venga effettuata quando le suddette strade non possiedono più le caratteristiche costruttive, tecniche “e” funzionali di cui all'art. 2, comma 2, anziché quando le suddette strade non possiedono più le caratteristiche costruttive, tecniche “o” funzionali di cui all'art. 2, comma 2; e) dell'art. 4, comma 1, secondo periodo, del D.L. 20.6.2002 n. 121, convertito, con modificazioni, nella L. 1.8.2002 n. 168 (disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale), nella parte in cui non prevede che i dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico di cui al periodo precedente possano essere utilizzati o installati sulle strade, ovvero su singoli tratti di esse, aventi le caratteristiche anche soltanto funzionali delle strade di cui all'art. 2, comma 2, lettere C e D, del codice della strada;

Ritenuto che la decisione sulla questione di legittimità costituzionale sopra prospettata, pur non essendo necessariamente incidente sull'esito del presente giudizio *a quo*, incide sicuramente sul modo di definirlo, ovvero sulla norme da applicare;

Visto l'art. 23 legge n. 87/53, nonché l'art. 295 c.p.c.



P.Q.M.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché decida sulla questione sopra sollevata;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, nonché per le altre notifiche e comunicazioni di rito;

Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio di legittimità costituzionale così promosso.

Firenze, addì 17 maggio 2011

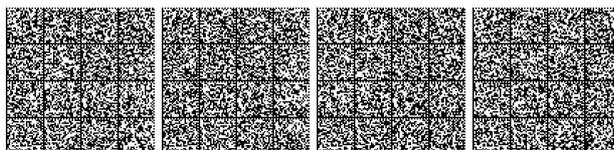
Il Giudice di pace

11C0576

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2011-GUR-043) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

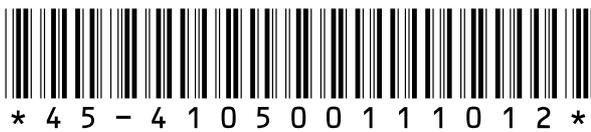
- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it, al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

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

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

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





€ 6,00

