

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 45

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 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. 271. Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Delimitazione - Censure prospettate dalle parti, non contenute nell'ordinanza di rimessione - Inammissibilità.

- Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, art. 44, comma 2.
- Costituzione, art. 3.

Lavoro e occupazione - Norme della Regione Calabria - Dipendenti titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato - Risoluzione consensuale del rapporto di lavoro - Indennità supplementare pari a otto mensilità della retribuzione - Previsione con norma qualificata di interpretazione autentica dell'esclusione, nella determinazione della predetta indennità, del rateo di tredicesima mensilità - Irragionevole incidenza sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, art. 44, comma 2.
- Costituzione, art. 3. Pag. 1

N. 272. Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi per impianti sciistici nel comprensorio di Scanno - Individuazione delle somme necessarie a sostenere gli oneri derivanti dagli interventi previsti a carico di un capitolo di bilancio privo di disponibilità - Violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2010, n. 54, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 81, quarto comma. Pag. 8

N. 273. Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Ruolo dei magistrati amministrativi - Primi referendari e referendari dei TAR in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 186 del 1982 - Conservazione, all'atto della nomina a consigliere di Stato, dell'anzianità acquisita nella qualifica di consigliere di TAR, nel limite di cinque anni - Denunciata irragionevole discriminazione in danno dei consiglieri di Stato che alla suddetta data non erano in servizio come referendari o primi referendari dei TAR, anche rispetto ai consiglieri di Stato di nomina governativa e per concorso ed ai magistrati ordinari e contabili - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 aprile 1982, n. 186, art. 23, quinto comma.
- Costituzione, art. 3. Pag. 10



N. 274. Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio a quo - Sopravvenute vicende di fatto relative al rapporto *sub iudice* - Influenza sul giudizio incidentale di costituzionalità - Esclusione.

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (nel testo approvato il 7 ottobre 2008), art. 18.

Estradizione - Estradizione esecutiva per l'estero - Condannato, cittadino di un Paese membro dell'Unione Europea, residente o dimorante nel territorio italiano e ivi stabilmente inserito - Rifiuto della consegna e conseguente possibilità di scontare la pena in Italia - Mancata previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto a coloro che sono sottoposti al regime di consegna del mandato d'arresto europeo (non applicabile, nel caso di specie, in ragione dell'epoca del fatto reato) - Asserita violazione del principio della finalità rieducativa della pena nonché inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Carente descrizione della fattispecie - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., art. 705.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma e 117, primo comma; Trattato CE, artt. 12, 17 e 18.

Estradizione - Estradizione esecutiva per l'estero - Condannato, cittadino di un Paese membro dell'Unione Europea, residente o dimorante nel territorio italiano e ivi stabilmente inserito - Rifiuto della consegna qualora la corte di appello ritenga che la pena per la quale è chiesta l'extradizione sia eseguita in Italia conformemente al diritto interno - Mancata previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto ai condannati sottoposti al regime di consegna del mandato d'arresto europeo (non applicabile nel caso di specie, in ragione dell'epoca del fatto reato) - Asserita violazione del principio della finalità rieducativa della pena nonché inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Richiesta alla Corte di un risultato di diritto transitorio "spurio", o comunque di pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata, in materia riservata alla discrezionalità del legislatore - Inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., art. 705; legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 40.
- Costituzione, artt. 3, 11, 27, terzo comma, 117, primo comma; Trattato CE, art. 18.

Pag. 20

N. 275. Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Presenza di disposizioni espressamente rivolte alle Province autonome - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Eccezione di inammissibilità avendo la Provincia ricorrente partecipato alla Conferenza unificata che ha approvato l'impugnato decreto - Reiezione.

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punti 1.2., 17.1., 17.2. e Allegato 3.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 6); (Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001).



Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Presenza di disposizioni espressamente rivolte alle Province autonome - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Eccezione di inammissibilità per la natura meramente attuativa del decreto di disposizione di legge non impugnata in via principale - Reiezione.

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punti 1.2., 17.1., 17.2. e Allegato 3.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 6); (Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001).

Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Presenza di disposizioni espressamente rivolte alle Province autonome - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Violazione della competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio - Non spettanza allo Stato della potestà esercitata - Conseguente annullamento in parte qua del decreto impugnato - Estensione degli effetti della pronuncia anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punti 1.2. e 17.1.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 6); (Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001).

Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Quote minime di produzione di energia da fonti rinnovabili in attuazione di direttiva europea - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione della potestà legislativa primaria della Provincia - Disposizioni inidonee a ledere l'autonomia provinciale - Spettanza allo Stato della potestà esercitata.

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punto 17.2.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001.



Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione della potestà legislativa primaria della Provincia - Disposizioni inidonee a ledere l'autonomia provinciale per effetto dell'annullamento del decreto *in parte qua* - Spettanza allo Stato della potestà esercitata.

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, Allegato 3.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001.

Pag. 27

N. 276. Ordinanza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Rifiuti - Vinacce esauste - Classificazione come sottoprodotti - Introduzione di una presunzione assoluta di esclusione dalla categoria dei rifiuti - Asserito contrasto con la disciplina comunitaria e con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea - Questione carente di motivazione sulla rilevanza in relazione al sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Manifesta inammissibilità.

- D.l. 3 novembre 2008, n. 171 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 205), art. 2-bis.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE.

Pag. 38

N. 277. Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore a 20.000 abitanti - Mancata previsione - Lamentata irragionevolezza nonché incidenza sul principio di uguaglianza in materia di elettorato passivo - Asserita violazione dei principi di libertà di mandato elettorale, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Questione formulata in modo perplesso e contraddittorio - Carente motivazione sulla rilevanza - Inammissibilità.

- Legge della Regione Siciliana 24 giugno 1986, n. 31; legge della Regione Siciliana 26 agosto 1992, n. 7; legge della Regione Siciliana 15 settembre 1997, n. 35.
- Costituzione, artt. 3, 51, 67 e 97.

Elezioni - Incompatibilità parlamentari - Incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti - Mancata previsione - Ecceppata inammissibilità della questione per asserita richiesta alla Corte di pronuncia additiva in materia coperta da riserva di legge - Reiezione.

- Legge 15 febbraio 1953, n. 60, artt. 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 51, 67 e 97.

Elezioni - Incompatibilità parlamentari - Incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti - Mancata previsione - Irragionevolezza - Lesione del principio di uguaglianza e della libertà di elettorato attivo e passivo - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge 15 febbraio 1953, n. 60, artt. 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3 e 51 (67 e 97).

Pag. 43



N. 278. Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni e province - Variazioni territoriali - Referendum per il distacco da una Regione di una o più Province ovvero di uno o più Comuni e per la creazione di una nuova Regione - Necessità che la relativa richiesta sia corredata delle deliberazioni rispettivamente dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco - Denunciato contrasto con la disciplina costituzionale delle variazioni territoriali incidenti sul complessivo assetto regionale dello Stato - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.

- Legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 42, secondo comma.
- Costituzione, art. 132, primo comma.

Comuni e province - Variazioni territoriali - Referendum per il distacco da una Regione di una o più Province ovvero di uno o più Comuni e per la creazione di una nuova Regione - Necessità che la relativa richiesta sia corredata delle deliberazioni di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco - Denunciato contrasto con la disciplina costituzionale delle variazioni territoriali incidenti sul complessivo assetto regionale dello Stato - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 42, secondo comma.
- Costituzione, art. 132, primo comma. Pag. 51

N. 279. Ordinanza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Consiglio superiore della magistratura - Incompatibilità di un consigliere - Deliberazione di decadenza adottata dal Consiglio - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal consigliere dichiarato decaduto - Manifesta carenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Inammissibilità del ricorso.

- Deliberazione del Consiglio superiore della magistratura 13 aprile 2011 (pratica n. 1R 1/VA/2011).
- Costituzione, art. 104; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37. Pag. 56

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 90. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 settembre 2011 (della Regione Toscana)

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché riduzione del numero di posti di dirigente scolastico - Lamentato intervento sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento della rete scolastica sul territorio senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti dell'istruzione e del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria regionale, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118 e 119.



Regioni (in genere) - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale da parte delle Regioni - Previsione di obblighi informativi in capo alle Regioni in ordine all'esecuzione delle sentenze - Previsione, in caso di mancata o non esatta conformazione, del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. - Lamentata natura di dettaglio delle previsioni, nonché mancanza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo previsto - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria regionale, violazione del principio di leale collaborazione, esorbitanza dai limiti costituzionali entro cui è ammesso il potere sostitutivo del Governo.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 20, commi 14 e 15.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

Commercio - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte - Esenzione dal rispetto dei limiti e prescrizioni sugli orari di apertura e chiusura, sull'obbligo della chiusura domenicale, festiva e della mezza giornata infrasettimanale - Obbligo di adeguamento normativo da parte delle Regioni entro un anno - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie del commercio e del turismo.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 35, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118. Pag. 59

N. 91. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 settembre 2011 (della Regione Emilia Romagna)

Iniziativa economica privata - Edilizia e urbanistica - Interpretazione autentica dell'art. 49, comma 4-bis, del d.l. n. 78/2010 - Applicabilità della disciplina della "Segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) alle denunce di inizio attività (DIA) in materia edilizia, con esclusione dei casi c.d. super-DIA - Estensione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (DIA) - Introduzione della facoltà di immediato inizio dell'attività, prima di qualunque controllo - Lamentata interferenza nella materia del governo del territorio attraverso regole di dettaglio irrazionali e foriere di abusi e danni irreversibili - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente e della Regione in materia di governo del territorio, lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e di buon andamento dell'amministrazione, violazione del principio di tutela del paesaggio, violazione dell'autonomia e delle funzioni amministrative degli enti locali.

- Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 5, commi 1, lett. b), e 2, lett. b) e c), nella parte in cui modifica l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, già modificato dall'art. 49, comma 4-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78.
- Costituzione, artt. 3, 9, comma secondo, 97, primo comma, 114, 117, comma terzo, e 118.



Iniziativa economica privata - Edilizia e urbanistica - Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in materia edilizia - Introduzione di un termine breve di trenta giorni, in luogo di quello di sessanta giorni, per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti - Lamentata interferenza nella materia del governo del territorio attraverso regole di dettaglio irrazionali e riduttive dei poteri di verifica della pubblica amministrazione nel controllo del territorio - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente e della Regione in materia di governo del territorio, lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e di buon andamento dell'amministrazione, violazione dell'autonomia e delle funzioni amministrative degli enti locali.

- Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 5, comma 2, lett. b), n. 1, nella parte in cui introduce il comma 6-bis all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, comma terzo, e 118. Pag. 67

N. 92. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 settembre 2011 (della Regione siciliana)

Regione Siciliana - Bilancio e contabilità pubblica - Fiscalità di vantaggio per le regioni del Mezzogiorno - Introduzione di un credito d'imposta per ogni lavoratore assunto a tempo indeterminato - Prevista possibilità di utilizzo per detta finalità dei fondi strutturali comunitari non impegnati e non spesi, già destinati alla Regione in forza delle delibere CIPE n. 79/2010 e n. 1/2011 - Previsione che le risorse non utilizzate dai datori di lavoro per la specifica finalità del credito di imposta non vengano restituite al bilancio della Regione, ma vengano incamerate dallo Stato - Lamentata sottrazione di risorse già destinate alla Regione, anche in carenza di partecipazione e consultazione della Regione - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione delle prerogative statutarie della Regione speciale in materia finanziaria, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 2, commi 8 e 9.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Regione Siciliana - Edilizia e urbanistica - Norme statali dirette ad agevolare interventi edilizi su costruzioni private - Prevista adozione, nel termine di sessanta giorni, da parte delle Regioni di norme che recepiscano il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale, la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse, l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti - Lamentata interferenza con norme di dettaglio in materia già disciplinata dalla Regione - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa esclusiva della Regione speciale in materia urbanistica.

- Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lett. f), e 20. Pag. 73

N. 93. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 settembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Agricoltura - Norme della Regione Piemonte - Valorizzazione delle produzioni agroalimentari - Istituzione di un «Marchio di valorizzazione» - Approvazione ad opera della Giunta regionale dei relativi regolamento e manuale d'uso, al fine di richiederne la preventiva registrazione presso l'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi e presso l'Ufficio Armonizzazione Mercato Interno - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, del principio della libera circolazione delle merci nel mercato interno e del principio della libera circolazione delle cose tra le Regioni.

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, art. 2, comma 7.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 40, 41 e 42.



Agricoltura - Norme della Regione Piemonte - Previsione che la Regione possa autorizzare l'Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura (ARPEA) ad erogare anticipazioni sui contributi relativi al Regime di pagamento unico previsto dalle norme comunitarie - Previsione che l'anticipazione costituisca aiuto in regime «de minimis» - Contrasto con la normativa comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, e del principio di eguaglianza.

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, art. 7, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; regolamento 73/2009/CE del 19 gennaio 2009, art. 29; regolamento 1290/2005/CE del 21 giugno 2005; regolamento 1122/2009/CE del 30 novembre 2009; regolamento 1535/2007/CE del 20 dicembre 2007.

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Piemonte - Protezione della fauna selvatica omeoterma e prelievo venatorio - Interventi di contenimento straordinari - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di definire annualmente l'elenco delle specie animali oggetto di controllo straordinario per le esigenze ambientali, di gestione del patrimonio zootecnico, di tutela del suolo e delle produzioni zootecniche ed agroforestali, e per la prevenzione dei rischi a persone e cose - Previsione che le Province, approvati i piani di contenimento, autorizzino alcuni cacciatori nominativamente individuati a realizzare i predetti piani - Contrasto con la normativa statale di riferimento attuativa di norme comunitarie - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, art. 8, comma 2, che introduce l'art. 29-*bis* nella legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 11.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Gestione dei rifiuti - Previsione che la Giunta regionale possa consentire ai comuni montani ed ai comuni ad alta marginalità con popolazione inferiore ai 1.500 abitanti una deroga al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, stabilendo criteri e modalità - Contrasto con la normativa statale di riferimento che richiede necessariamente l'autorizzazione ministeriale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, art. 26, comma 2, che introduce il comma 5-*bis* nell'art. 13 della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 205, comma 1-*bis*.....

Pag. 78

N. 94. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 2011 (della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Regione Friuli-Venezia Giulia - Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione, in via diretta e mediante un regolamento di delegificazione, dell'introduzione di misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle prestazioni sanitarie (c.d. ticket) aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già disposte dalle regioni - Lamentata imposizione alla Regione autonoma, che non partecipa alla ripartizione del Fondo sanitario nazionale e che provvede autonomamente al finanziamento dell'assistenza sanitaria con risorse del proprio bilancio, di un vincolo non dovuto - In subordine, lamentata inidoneità della fonte regolamentare a contenere principi fondamentali, nonché mancanza di coinvolgimento delle regioni - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 17, commi 1, lett. d), e 6.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, commi primo, secondo e quarto; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 5, n. 16, e 48.



Regione Friuli-Venezia Giulia - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure di contenimento finanziario per gli anni 2012-2013, già previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78/2010, concernenti il concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la riduzione delle spese - Prevista estensione anche per gli anni 2014 e seguenti, nonché ulteriore previsione di nuove restrizioni - Lamentato pregiudizio per l'assolvimento delle funzioni pubbliche assegnate, trattamento deteriore rispetto alle regioni ordinarie, nonché assenza di concertazione - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione della speciale autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 20, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 116, primo comma, e 119, commi primo, secondo e quarto; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49.....

Pag. 82

N. 220. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 25 marzo 2011

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, adottati dalla CONSOB, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privato - Devoluzione alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio - Irragionevolezza - Eccesso di delega - Indebita sottrazione al giudice ordinario di controversie relative ad atti dovuti lesivi di diritti soggettivi emanati da un ente pubblico - Violazione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 133, comma 1, lett. l), 134, comma 1, lett. c), e 135, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 76, 103, primo comma, 111, commi secondo, settimo e ottavo, e 113, primo comma; legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 44.....

Pag. 87

N. 221. Ordinanza del Tribunale di Potenza del 13 aprile 2011

Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione autoqualificata come interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Contestuale esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Violazione dei limiti interni all'ammissibilità della legge interpretativa - Violazione del diritto di agire in giudizio - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento tra versamenti indebiti effettuati prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011.

- Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 3 e 24.....

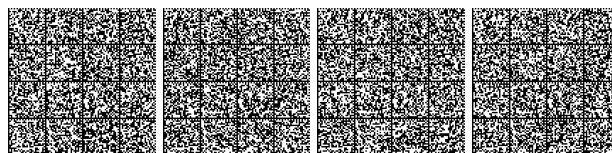
Pag. 92

N. 222. Ordinanza del Tribunale di Potenza del 13 aprile 2011

Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione autoqualificata come interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Contestuale esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Violazione dei limiti interni all'ammissibilità della legge interpretativa - Violazione del diritto di agire in giudizio - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento tra versamenti indebiti effettuati prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011.

- Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 3 e 24.....

Pag. 95



N. 223. Ordinanza del Tribunale di Potenza del 13 aprile 2011

Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione autoqualificata come interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Contestuale esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Violazione dei limiti interni all'ammissibilità della legge interpretativa - Violazione del diritto di agire in giudizio - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento tra versamenti indebiti effettuati prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011.

- Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 97

N. 224. Ordinanza del Tribunale di Macerata dell'8 marzo 2011

Responsabilità civile - Risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e natanti per i quali vi è obbligo di assicurazione - Azione giudiziale nei confronti dell'impresa designata alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di garanzia per le vittime della strada - Proponibilità solo dopo che siano decorsi sessanta giorni da quello in cui in cui il danneggiato abbia chiesto il risarcimento del danno, a mezzo raccomandata, all'impresa designata e alla CONSAP cumulativamente - Conseguente improponibilità della domanda giudiziaria nel caso di richiesta risarcitoria comunicata solo all'impresa designata - Previsione esorbitante dalla delega per il riassetto normativo in materia di assicurazioni - Eccesso di delega - Ingiustificata compressione del diritto di azione e di difesa.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 287, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, 76 e 77, in relazione all'art. 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229.. .

Pag. 100



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 271

Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Delimitazione - Censure prospettate dalle parti, non contenute nell'ordinanza di rimessione - Inammissibilità.

- Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, art. 44, comma 2.
- Costituzione, art. 3.

Lavoro e occupazione - Norme della Regione Calabria - Dipendenti titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato - Risoluzione consensuale del rapporto di lavoro - Indennità supplementare pari a otto mensilità della retribuzione - Previsione con norma qualificata di interpretazione autentica dell'esclusione, nella determinazione della predetta indennità, del rateo di tredicesima mensilità - Irragionevole incidenza sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, art. 44, comma 2.
- Costituzione, art. 3.

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'articolo 44, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario — collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso dal Tribunale di Catanzaro nel procedimento vertente tra B. G. e la Regione Calabria con ordinanza del 14 maggio 2010, iscritta al n. 408 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione di B.G.;

Udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Udito l'avvocato Rosario Chiriano per B.G.



Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Catanzaro, sezione controversie di lavoro e previdenza, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario — collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

1.1. — Il rimettente premette che nel giudizio principale, con ricorso depositato in data 19 maggio 2009, la ricorrente, già dipendente della Regione Calabria presso l'Assessorato ai lavori pubblici, ha dedotto che aveva presentato domanda per la risoluzione consensuale del rapporto, ai sensi della legge di detta Regione 2 marzo 2005, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario — collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002); che tale normativa era finalizzata a realizzare il contenimento della spesa pubblica e ad accelerare il processo di riorganizzazione della amministrazione, consentendo ai dipendenti, titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato protratto per almeno due anni, di usufruire, quale incentivo alla risoluzione consensuale, di «un'indennità supplementare pari a otto mensilità della retribuzione lorda spettante alla data della predetta risoluzione, per ogni anno derivante dalla differenza fra 65 anni e l'età anagrafica individuale, espressa in anni, posseduta alla data di cessazione del rapporto di lavoro, calcolati per un massimo di sei anni» (art. 7 della citata legge regionale); che, in data 26 ottobre 2005, era stato sottoscritto il contratto di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro tra le parti, nel quale, tra gli emolumenti da corrispondere alla ricorrente, era stata ricompresa l'indennità supplementare di cui al citato art. 7, da calcolare secondo la predetta disposizione legislativa e le modalità applicative di cui all'art. 11 della delibera della Giunta regionale 30 maggio 2005, n. 532, in base al quale l'indennità in questione «si compone di tutti quegli elementi che assumono i connotati di compenso fisso, continuativo, costante e generale, con eccezione di quelli occasionali (...)»; che la Regione Calabria aveva omesso di computare il rateo di tredicesima mensilità quale componente della retribuzione lorda spettante al momento della risoluzione e quindi come base di calcolo dell'indennità supplementare in questione; che, successivamente, l'art. 44, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2008 ha disposto che «l'art. 7, comma 6, della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8, deve essere inteso nel senso che la retribuzione lorda spettante alla data di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, utile ai fini della definizione dell'indennità supplementare prevista dalla medesima legge, è quella individuata, per il personale in posizione non dirigenziale alla cessazione volontaria del servizio, all'art. 52, lettera c) del CCNL 1999 e successive modifiche, con esclusione nella determinazione della citata indennità del rateo di tredicesima mensilità (...)»; che, in applicazione di tale ultima disposizione, la regione ha negato alla ricorrente le spettanze richieste; che, ad avviso della stessa ricorrente, alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di norme di interpretazione autentica, la disposizione di cui al citato art. 44 della legge regionale n. 15 del 2008 è da ritenere costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3 e 111 Cost., nonché dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); che, in particolare, la disposizione si pone in contrasto con i principi di ragionevolezza, certezza del diritto, affidamento, nonché equo processo e parità delle parti di cui alla detta convenzione; che la ricorrente ha chiesto, nel merito, la condanna dell'amministrazione al pagamento della differenza tra quanto riscosso a titolo di indennità supplementare e quanto spettante in virtù dell'inclusione del rateo di tredicesima mensilità nella base di calcolo della stessa.

Con memoria depositata in data 30 marzo 2010, si è costituita nel giudizio *a quo* la regione rilevando la infondatezza della pretesa della ricorrente alla luce della nuova normativa regionale, non suscettibile di essere sospettata di illegittimità costituzionale, ben potendo il legislatore attribuire efficacia retroattiva ad una disposizione di legge, per non essere l'irretroattività oggetto di copertura costituzionale, se non in materia penale.

1.2. — Il rimettente ritiene la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008 non manifestamente infondata in riferimento all'art. 3 Cost., con particolare riguardo ai principi di ragionevolezza e certezza delle situazioni giuridiche, nonché di tutela del legittimo affidamento.

In merito, il giudice *a quo* precisa che la ricorrente ha formulato proposta di risoluzione consensuale del rapporto lavorativo alla luce del richiamato art. 7 della legge regionale n. 8 del 2005 e dei relativi criteri applicativi di cui alla delibera della Giunta regionale 30 maggio 2005, n. 532.

La citata delibera dispone che «l'indennità prevista dalla l.r. in questione rappresenta un incentivo all'esodo ed ha carattere aggiuntivo rispetto alla indennità di fine rapporto normalmente spettante al pubblico dipendente (...) e si compone di tutti quegli elementi che assumono i connotati di compenso fisso, continuativo, costante e generale, con eccezione di quelli occasionali od elargiti a titolo di ristoro ed indennizzo per la particolare gravosità delle mansioni richieste (es. indennità di struttura)»; che, in particolare, il punto 5) del contratto di risoluzione consensuale del rap-



porto di lavoro rinvia in modo espresso alle modalità applicative di cui alla detta delibera della Giunta regionale; che, con la disposizione censurata, la Regione Calabria è intervenuta rideterminando le modalità di calcolo dell'indennità supplementare, escludendo dalla base di calcolo della stessa la tredicesima mensilità.

Pertanto, ad avviso del rimettente, nel quadro normativo e regolamentare previgente, la disposizione di cui al citato art. 7 della legge regionale n. 8 del 2005 sarebbe stata chiara nel senso del calcolo della indennità in questione in riferimento alla retribuzione lorda spettante al momento della risoluzione, per tale intendendosi quella formata da tutti quegli emolumenti aventi carattere di continuità e generalità, incluso, quindi, anche il rateo della tredicesima mensilità.

In particolare, il giudice *a quo* ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni legislative, quando sussista una situazione di incertezza nella applicazione del diritto o vi siano contrasti giurisprudenziali e quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994; ordinanza n. 480 del 1992).

Inoltre, la Corte costituzionale ha affermato che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo e sia perciò retroattiva, ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi in entrambi i casi di accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che in materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (da ultimo, sentenza n. 234 del 2007).

In particolare, la Corte ha individuato una serie di limiti alla efficacia retroattiva di una data disposizione di legge, tra i quali i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, di tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico nonché di rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (*ex plurimis*: le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994).

Nel caso di specie, il rimettente dubita che la lettura del citato art. 7, fornita dal successivo art. 44 censurato, possa ritenersi ricompresa in una delle possibili letture della disposizione originaria. Sul punto, osserva che l'art. 7 contiene un rinvio alla definizione contrattuale di «retribuzione lorda», per tale dovendosi intendere, ai sensi dell'art. 10 del contratto collettivo nazionale di lavoro per il biennio 2004-2005 (che sostituisce integralmente l'art. 52 del precedente contratto dell'anno 2000), la «retribuzione globale di fatto mensile o annuale che è costituita dall'importo della retribuzione individuale per 12 mensilità cui si aggiunge il rateo della 13ª mensilità», escludendo «le somme corrisposte a titolo di rimborso spese o a titolo di indennizzo nonché quelle pagate per trattamento di missione fuori sede e per trasferimento».

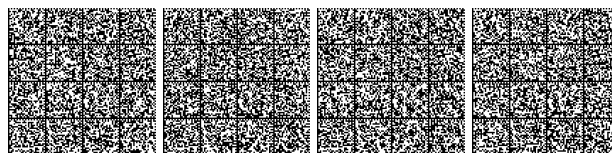
Pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, la portata precettiva della nuova disposizione non sarebbe compatibile, come possibile opzione interpretativa, con la disciplina previgente che deponeva, al contrario, nel senso della inclusione delle voci retributive costanti e continuative — e, dunque, anche del rateo di tredicesima mensilità — nel concetto di retribuzione lorda riscossa al momento della risoluzione del rapporto. Anche in base ai criteri applicativi del citato art. 7, dettati dalla stessa Giunta regionale con deliberazione n. 532 del 2005, la indennità supplementare «si compone di tutti quegli elementi che assumono i connotati di compenso fisso, continuativo, costante e generale, con eccezione di quelli occasionali od elargiti a titolo di ristoro ed indennizzo per la particolare gravosità delle mansioni richieste (es. indennità di struttura)».

Il rimettente ritiene, dunque, la norma censurata lesiva dei canoni costituzionali di ragionevolezza, perché essa non si limiterebbe ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (sentenze n. 24 del 2009, n. 74 del 2008, n. 374 del 2002, n. 29 del 2002 e n. 525 del 2000).

Inoltre, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata, comportando, in modo retroattivo, una sostanziale decurtazione dell'ammontare dell'indennità supplementare, tradirebbe l'affidamento che i dipendenti regionali, aderendo alla proposta di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, hanno riposto nella certezza della inclusione del rateo di tredicesima mensilità nella base di calcolo dell'indennità in oggetto.

Il rimettente ricorda come la Corte costituzionale abbia più volte valorizzato il principio dell'affidamento del cittadino sulla certezza e sicurezza dell'ordinamento giuridico, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, che non può essere leso da norme con effetti retroattivi, incidenti irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti.

Nel caso di specie, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata interferisca sulla regolamentazione giuridica del rapporto tra le parti, andando a modificare situazioni già consolidate ed acquisite al patrimonio giuridico dei dipendenti pubblici, indotti a stipulare i contratti di risoluzione del rapporto confidando nella convenienza riferita a quello specifico quadro normativo. Sul punto, il rimettente richiama le pronunce della Corte costituzionale, secondo cui la norma successiva non può tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali (sentenze n. 156 del 2007, n. 416 del 1999), pur se dettata dalla necessità di riduzione del contenzioso o di contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 374 del 2002) o per fare fronte a evenienze eccezionali (sentenza n. 419 del 2000).



La disposizione censurata interverrebbe, dunque, su situazioni in cui si è consolidato l'affidamento del privato riguardo alla regolamentazione del rapporto, con sbilanciamento a favore della parte pubblica. Peraltro, il legislatore regionale avrebbe omesso di salvaguardare attraverso idonei strumenti normativi la posizione dei lavoratori che, in applicazione della disposizione preesistente, avrebbero dovuto ottenere la liquidazione di un incentivo all'esodo secondo criteri più favorevoli rispetto a quelli previsti dalla legge di interpretazione.

Da quanto sopra, risulterebbe evidente, ad avviso del rimettente, il contrasto della disposizione censurata con l'art. 3 Cost., costituendo un'ipotesi di esercizio irrazionale del potere del legislatore di emanare norme interpretative.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, qualora venisse dichiarata incostituzionale la disposizione regionale sulla base della quale si è determinata l'indennità supplementare in favore della ricorrente, dovrebbe essere accolta la domanda giudiziale promossa da quest'ultima di condanna dell'amministrazione al pagamento delle differenze tra quanto percepito a titolo di indennità supplementare e quanto spettante in virtù dell'inclusione del rateo di tredicesima mensilità nella base di calcolo della stessa.

1.3. — Il rimettente ritiene, invece, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 111 Cost. e all'art. 6 della CEDU.

2. — Con memoria depositata il 31 gennaio 2011 si è costituita in giudizio la signora B.G. chiedendo l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2008, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 111 Cost. e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2.1. — La parte privata premette di avere presentato proposta per la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro con l'amministrazione regionale ai sensi del richiamato art. 7 della legge regionale n. 8 del 2005; che, con raccomandata del 16 gennaio 2006, la Giunta regionale ha notificato alla suddetta il contratto di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro per accettazione; che, avendo riscontrato delle inesattezze nel calcolo della indennità supplementare rispetto a quanto disposto dal citato art. 7, la stessa ha indirizzato alla Regione, a far data dal 21 settembre 2009, alcune note di richiesta di correzione delle dette discordanze; che il calcolo da adottare, per come richiamato anche nella delibera della Giunta regionale n. 532 del 2005 avente ad oggetto «criteri applicativi dell'art. 7 della legge regionale n. 8 del 2005», era quello che considera il rapporto proporzionale ai dodici mesi dell'anno comprendendo anche la tredicesima mensilità; che, con raccomandata del 4 settembre 2008, la Regione Calabria, pur ammettendo gli errori di calcolo in relazione alla necessità di erogare alla dipendente B.G. le somme spettanti a titolo di differenze retributive in adeguamento al disposto del CCNL di comparto 2004/2005, non ha riconosciuto il diritto alla tredicesima mensilità sull'indennizzo all'esodo; che è seguito il diniego della regione sulla base dell'intervento reso dal medesimo legislatore regionale con il citato art. 44 della legge regionale n. 15 del 2008.

La ricorrente sottolinea che le somme corrisposte dal datore di lavoro, in aggiunta alle spettanze di fine rapporto, come incentivo alle dimissioni anticipate del dipendente (cosiddetto incentivo all'esodo) non hanno natura né liberale, né eccezionale, ma costituiscono reddito da lavoro dipendente (come tali assoggettate anche ai fini fiscali), essendo predeterminate a remunerare, quale controprestazione, il consenso del lavoratore alla risoluzione anticipata del rapporto (Corte di cassazione, sezione lavoro del 27 giugno 2007, n. 14821).

2.2. — Ad avviso della parte privata, l'art. 44 della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008, nell'escludere la tredicesima mensilità dalla base di calcolo della indennità supplementare, avrebbe, in violazione dei canoni costituzionali di ragionevolezza, arbitrariamente attribuito alla «legge esodo» un significato non riconoscibile in una delle possibili letture del testo originario, interferendo sulla regolamentazione giuridica del rapporto tra le parti e andando a modificare situazioni già acquisite al patrimonio giuridico dei dipendenti.

Pertanto, la parte privata ritiene lesiva dei principi di affidamento e di certezza del diritto una disposizione interpretativa che indichi una soluzione ermeneutica non prevedibile rispetto a quella affermata nella prassi (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione IV, 26 luglio 2008, n. 3689; sezione VI, 27 dicembre 2007, n. 6664; sezione IV, 12 settembre 2006, n. 5314).

In particolare, con il citato art. 44, il legislatore regionale sarebbe intervenuto arbitrariamente dopo tre anni dall'emanazione della «legge esodo», mirando esclusivamente a privare la ricorrente di quanto quest'ultima aveva confidato di ricevere, in applicazione della detta legge, al momento dell'adesione alla proposta di risoluzione anticipata del rapporto di lavoro, in violazione dei diritti già acquisiti fin dalla firma del contratto.

L'art. 44 avrebbe inciso su situazioni in ordine alla cui regolamentazione giuridica si era consolidato l'affidamento del privato, dettando una disciplina contrastante con quella previgente e sbilanciandone l'equilibrio a favore di una parte (quella pubblica) e a svantaggio dell'altra (quella privata). La parte privata richiama, altresì, alcune pronunce della Corte costituzionale in merito alla definizione di norma di interpretazione autentica (sentenza n. 25 del 2000), ai limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi (sentenza n. 397 del 1994) ed, in particolare, al principio di affidamento dei consociati nella certezza del diritto, suscettibile di essere leso da norme retroattive e tali da rendere privo di effettività



il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive (sentenza n. 209 del 2010).

Pertanto, la disposizione regionale censurata, oltre a violare il canone generale della ragionevolezza delle norme ai sensi dell'art. 3 Cost., lederebbe anche il diritto degli ex dipendenti regionali beneficiari della «legge esodo» di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.).

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale di Catanzaro, sezione controversie di lavoro e previdenza, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dell'art. 44, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario — collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

2. — Il rimettente premette di essere chiamato a pronunciare in un giudizio promosso da una ex dipendente della Regione Calabria nei confronti dell'ente territoriale, al quale l'attrice aveva presentato domanda per la risoluzione convenzionale del rapporto d'impiego, ai sensi della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario — collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002).

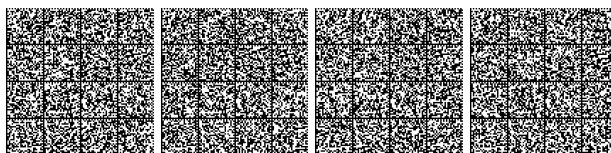
La legge (art. 7, comma 6) prevedeva, quale incentivo alla risoluzione consensuale, il versamento di una indennità, la cui misura «sarà determinata sulla base della retribuzione mensile lorda spettante alla data di cessazione del rapporto di lavoro e sarà corrisposta alle scadenze di cui ai commi 3 e 4». Il comma successivo, poi, aggiungeva che la Giunta regionale era autorizzata ad emanare, nel rispetto del termine di cui al comma 2, apposite direttive per l'applicazione della citata norma. Tali direttive furono adottate con delibera della detta Giunta regionale 30 maggio 2005, n. 532, e stabilirono, tra l'altro, «che l'indennità prevista dalla legge regionale in questione rappresenta un incentivo all'esodo ed ha carattere aggiuntivo rispetto alla indennità di fine servizio normalmente spettante al pubblico dipendente al momento della risoluzione del lavoro e si compone di tutti quegli elementi che assumono i connotati di compenso fisso, continuativo, costante e generale, con eccezione di quelli occasionali od elargiti a titolo di ristoro od indennizzo per la particolare gravosità delle mansioni richieste (es. indennità di struttura)».

Successivamente, la Regione Calabria, con l'art. 44, comma 2, della legge n. 15 del 2008 statui che l'art. 7, comma 6, della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8, dovesse «essere inteso nel senso che la retribuzione lorda spettante alla data di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, utile ai fini della definizione della indennità supplementare prevista nella medesima legge» sia «quella individuata, per il personale in posizione non dirigenziale alla cessazione volontaria dal servizio, all'art. 52, lettera c, del CCNL 1999 e successive modifiche con esclusione nella determinazione della citata indennità del rateo di tredicesima mensilità e retribuzione di risultato».

3. — Secondo il giudice *a quo* detta norma violerebbe l'art. 3 Cost., perché lesiva: *a)* dei canoni costituzionali di ragionevolezza, in quanto non si limiterebbe ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario. Infatti, essa non sarebbe compatibile con la disciplina previgente, la quale deponeva nel senso di includere le voci retributive costanti e continuative — e, dunque, anche il rateo di tredicesima mensilità — nel concetto di retribuzione lorda riscossa al momento della risoluzione del rapporto, ciò anche in base ai criteri applicativi del citato art. 7 dettati dalla stessa Giunta regionale con la delibera n. 532 del 2005; *b)* dell'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali, poiché i dipendenti regionali, nell'aderire alla proposta di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, avrebbero confidato, alla luce dello specifico quadro normativo previgente, nella certezza dell'inclusione del rateo di tredicesima mensilità nella base di calcolo dell'indennità supplementare (cosiddetto incentivo all'esodo).

4. — In via preliminare, si deve osservare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, onde non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità, dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze. Pertanto, sono inammissibili le deduzioni della parte privata, dirette ad estendere il *thema decidendum* attraverso l'evocazione di ulteriori parametri costituzionali (*ex plurimis*: sentenze nn. 236 e 56 del 2009, n. 86 del 2008, n. 244 del 2005).

5. — La questione è fondata.



Questa Corte ha più volte chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007).

La Corte ha anche affermato che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere interpretativo, e sia perciò retroattiva, ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Invero, in entrambi i casi si tratta di accertare se la retroattività della norma, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo il disposto dell'art. 25, secondo comma, Cost., trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*: sentenze n. 93 del 2011, n. 234 del 2007 e n. 374 del 2002).

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, limiti attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, tra cui il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto d'introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (*ex plurimis*: sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994).

6. — In questo quadro, si deve osservare che l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 8 del 2005, nel dettare la disciplina della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro (dalla citata norma prevista per i dirigenti ed estesa a tutti i dipendenti dall'art. 7, comma 6), stabilì, in caso di perfezionamento dell'accordo risolutivo, il versamento di una indennità supplementare pari a otto mensilità della retribuzione lorda spettante alla data della predetta risoluzione «per ogni anno derivante dalla differenza fra 65 anni e l'età anagrafica individuale, espressa in anni, posseduta alla data di cessazione del rapporto di lavoro, calcolati per un massimo di sei anni». L'art. 7, comma 6, a sua volta, dispose che «La misura della indennità sarà determinata sulla base della retribuzione mensile lorda spettante alla data di cessazione del rapporto di lavoro e sarà corrisposta alle scadenze di cui ai commi 3 e 4».

Il riferimento alla retribuzione mensile lorda orientava senza dubbio nel senso di ritenere che il legislatore avesse inteso fare riferimento alla retribuzione comprensiva delle componenti fisse dello stipendio a carattere continuativo, tra le quali si colloca la tredicesima mensilità. La natura retributiva di questa è stata ripetutamente affermata dalla giurisprudenza (Corte di cassazione, sezione lavoro del 19 settembre 2010, n. 22760 e sezione lavoro del 2 settembre 2010, n. 18999; sezione tributaria del 16 aprile 2007, n. 9000; Consiglio di Stato, sezione sesta del 22 giugno 1987, n. 437; sezione sesta, del 28 luglio 1982, n. 386; Corte dei conti, sezione terza del 3 giugno 1977, n. 38233 e sezioni riunite del 12 luglio 1977, n. 79).

Del resto, il detto orientamento risultava condiviso anche dalla stessa Regione Calabria, dal momento che la Giunta regionale, con delibera 30 maggio 2005, n. 532, recante «Criteri applicativi della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 art. 7» (emanata in base all'autorizzazione concessa dalla legge ora citata con l'art. 7, comma 7), aveva stabilito nel preambolo «che l'indennità prevista dalla legge regionale in questione rappresenta un incentivo all'esodo ed ha carattere aggiuntivo rispetto alla indennità di fine servizio normalmente spettante al pubblico dipendente al momento della risoluzione del rapporto di lavoro e si compone di tutti quegli elementi che assumono i connotati di compenso fisso, continuativo, costante e generale, con eccezione di quelli occasionali od elargiti a titolo di ristoro od indennizzo per la particolare gravosità delle mansioni richieste (es. indennità di struttura)».

La delibera proseguiva precisando che «per tale motivazione, per retribuzione lorda spettante alla data della risoluzione del rapporto di lavoro, ai fini dell'applicazione dell'art. 7 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8, si deve intendere la retribuzione spettante al dipendente in forza delle disposizioni legislative, regolamentari e dei contratti collettivi nazionali, ancorché maturata e non ancora corrisposta o derivante da rinnovi contrattuali con efficacia retroattiva con riferimento alla data di cessazione, ovvero nel caso operi la facoltà della amministrazione di scaglionare l'esodo, alla data di effettiva interruzione del servizio in relazione alle esigenze di servizio».

Pertanto, sia il dato normativo sia i criteri elaborati dalla regione concorrevano nel far ritenere che nella nozione di retribuzione lorda rientrasse anche la tredicesima mensilità, in quanto dotata di tutti i requisiti dianzi indicati e considerati dalla medesima regione.

Né varrebbe addurre che, nel citato provvedimento regionale, al punto 11 erano elencate le voci della retribuzione, spettanti alla data di cessazione e concorrenti alla determinazione delle indennità supplementari, voci tra le quali non

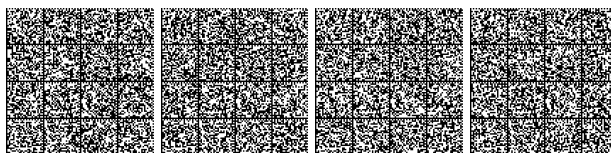


figura la tredicesima mensilità. Si deve osservare che al primo punto dell'elenco era previsto lo stipendio tabellare e che la stretta inerenza della tredicesima mensilità allo stipendio o salario, rendendola componente necessaria di questi, ben poteva indurre a ritenerla compresa nella nozione di stipendio tabellare, specialmente in presenza di una espressione come «retribuzione lorda» con i caratteri desumibili sia dalla norma, sia dai criteri elaborati dalla medesima regione, la quale aveva disposto che, con quella espressione, si dovesse intendere «la retribuzione spettante al dipendente in forza delle disposizioni legislative, regolamentari e dei contratti collettivi nazionali».

7. — In questa cornice è stata emanata la norma qui oggetto di censura. Essa ha stabilito che l'art. 7, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2005 deve essere inteso nel senso che nel concetto di retribuzione lorda, ai fini della determinazione della indennità supplementare, va escluso il rateo di tredicesima mensilità.

Tale norma non è conforme a Costituzione.

Infatti, non è contestabile che i dipendenti regionali, nel proporre l'accordo di risoluzione consensuale e nel sottoscrivere il relativo contratto, abbiano riposto un legittimo affidamento nel fatto che, per la determinazione dell'indennità, si dovesse tenere conto anche della tredicesima mensilità, perché in tal senso deponevano l'espressione adottata (retribuzione lorda), i connotati attribuiti ai suoi componenti dalla stessa regione (compenso fisso, continuativo, costante e generale), il richiamo alle disposizioni legislative, regolamentari e dei contratti collettivi nazionali. In questo quadro si è consolidata la posizione giuridica di coloro che, come la parte privata nel giudizio *a quo*, hanno perfezionato l'accordo di risoluzione del rapporto d'impiego ben prima che sopravvenisse la norma censurata.

Al contrario, nessun elemento suggeriva che la regione intendesse escludere proprio la componente retributiva meglio caratterizzata dai connotati che la stessa regione aveva indicato e che è di generale applicazione, salvo esprese eccezioni.

Ne deriva che la norma di cui si tratta non ha imposto una scelta rientrante tra le possibili varianti di senso del testo originario, né è intervenuta per risolvere contrasti che non risultano neppure allegati, ma ha realizzato, con efficacia retroattiva, una sostanziale modifica della normativa precedente, incidendo, in violazione dell'art. 3 Cost., in modo irragionevole sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto, (*ex plurimis*: sentenze n. 209 del 2010 e n. 236 del 2009).

Va dichiarata, dunque, l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, della legge regionale della Calabria 13 giugno 2008, n. 15.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008 n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario — collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

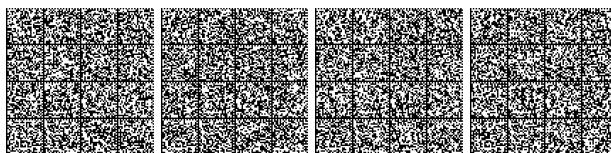
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 272

Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi per impianti sciistici nel comprensorio di Scanno - Individuazione delle somme necessarie a sostenere gli oneri derivanti dagli interventi previsti a carico di un capitolo di bilancio privo di disponibilità - Violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2010, n. 54, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2010, n. 54 (Disposizioni in materia di aree sciabili attrezzate: disciplina dei tappeti mobili a vocazione turistica o sportiva), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-18 febbraio 2011, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2011 ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Udito l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso spedito per la notifica il 14 febbraio 2011 e depositato il successivo 21 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2010, n. 54 (Disposizioni in materia di aree sciabili attrezzate: disciplina dei tappeti mobili a vocazione turistica o sportiva), in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

1.1. — Il ricorrente premette che la disposizione regionale in esame prevede alcuni interventi per gli impianti sciistici nel comprensorio di Scanno, stabilendo altresì, al comma 1, che la competenza in detta materia — fino ad ora attribuita alla direzione riforme istituzionali, enti locali e controlli dall'art. 243 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2005)», così come sostituito dall'art. 1, comma 102, della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2005, n. 33, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 febbraio 2005, n. 6 (Legge finanziaria regionale 2005) e alla legge regionale 8 febbraio 2005, n. 7 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005 — Bilancio pluriennale 2005/2007 della Regione Abruzzo)» — è trasferita alla direzione regionale trasporti, infrastrutture, mobilità e logistica.



1.2. — Al comma 3 dell'art. 3, che costituisce lo specifico oggetto di censura, è stabilito che «Agli oneri derivanti dal presente articolo si fa fronte con lo stanziamento di euro 1.000.000.00 già iscritto sul capitolo di spesa 1823303 — UPB 06.02.006 ridenominato: “Interventi per gli investimenti sugli impianti sciistici del comprensorio di Scanno”».

1.3. — Il ricorrente ritiene che tale disposizione sia illegittima e violi l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto — alla luce di quanto fissato al successivo art. 4 (norma finanziaria) della citata legge della Regione Abruzzo n. 54 del 2010, secondo cui «La presente legge non comporta oneri a carico del bilancio regionale fatta eccezione per gli oneri di cui all'art. 3» e dal documento relativo al bilancio di previsione per il 2010 — risulta che le spese necessarie per la realizzazione dei previsti interventi nel comprensorio di Scanno non sono disponibili sul nuovo capitolo di bilancio, ma costituiscono un nuovo impegno di spesa effettuato senza la necessaria copertura finanziaria.

1.4. — Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, il comma 3 dell'art. 3 della citata legge della Regione Abruzzo, poiché il capitolo di spesa ivi previsto è privo della necessaria copertura finanziaria, sarebbe in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e deve, quindi, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

2. — La Regione Abruzzo, pur ritualmente citata, non si è costituita.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 14 febbraio 2011 e depositato il successivo 21 febbraio, ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2010, n. 54 (Disposizioni in materia di aree sciabili attrezzate: disciplina dei tappeti mobili a vocazione turistica o sportiva), deducendo la violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

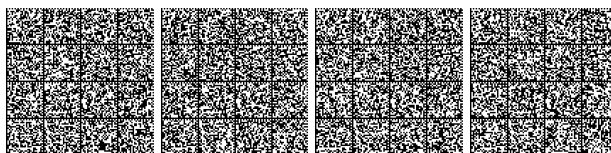
1.1. — Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto essa, prevedendo spese necessarie per attuare nuovi interventi nel comprensorio sciistico di Scanno che quantifica fino ad un massimo di un milione di euro, nulla dispone riguardo alla loro copertura, così come risulta dall'estratto del preventivo finanziario decisionale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2010, in cui nel capitolo di spesa indicato non è riportato alcuno stanziamento.

2. — La questione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte precisato che il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010, n. 386 del 2008 e n. 359 del 2007); ed ha anche chiarito che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (tra le più recenti, si vedano le sentenze n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

Questa Corte, inoltre, ha anche precisato — relativamente a fattispecie analoga a quella oggi oggetto di scrutinio — che l'indicazione della copertura, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo “storno” di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli» (per tutte, sentenza n. 30 del 1959).

Poiché nell'ipotesi in esame — diversamente da quanto riportato nel comma 3 dell'art. 3 della legge della Regione Abruzzo n. 54 del 2010 — lo stanziamento, già iscritto in precedenti capitoli di spesa e ridenominato «Interventi per gli investimenti sugli impianti sciistici del comprensorio di Scanno», non è disponibile nel bilancio di previsione del 2010, come si evince dal documento relativo al bilancio di previsione del 2010 pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo del 15 gennaio 2010, n. 1 straordinario (l'attualità delle cui risultanze al successivo dicembre non è contestata dalla regione che ha ritenuto di non costituirsi) e, pertanto, non esiste alcuna copertura per far fronte agli oneri finanziari derivanti dallo stesso, la disposizione impugnata viola l'art. 81, quarto comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2010, n. 54 (Disposizioni in materia di aree sciabili attrezzate: disciplina dei tappeti mobili a vocazione turistica o sportiva).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0660

N. 273

Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Ruolo dei magistrati amministrativi - Primi referendari e referendari dei TAR in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 186 del 1982 - Conservazione, all'atto della nomina a consigliere di Stato, dell'anzianità acquisita nella qualifica di consigliere di TAR, nel limite di cinque anni - Denunciata irragionevole discriminazione in danno dei consiglieri di Stato che alla suddetta data non erano in servizio come referendari o primi referendari dei TAR, anche rispetto ai consiglieri di Stato di nomina governativa e per concorso ed ai magistrati ordinari e contabili - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 aprile 1982, n. 186, art. 23, quinto comma.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

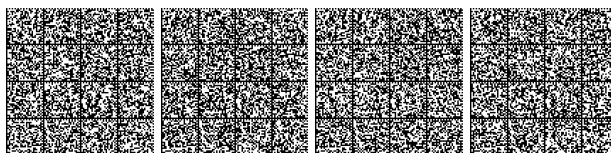
Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 23, quinto comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con una ordinanza del 20 dicembre,



tre ordinanze del 13 dicembre e due ordinanze del 20 dicembre 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 32, 33, ed ai nn. da 42 a 45 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 9 e 12, prima serie speciale, dell'anno 2011;

Visti gli atti di costituzione di Polito Bruno Rosario ed altro e di Montedoro Giancarlo ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;

Uditi gli avvocati Andrea Panzarola per Montedoro Giancarlo ed altri, Paola Conticiani per Polito Bruno Rosario ed altro e l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

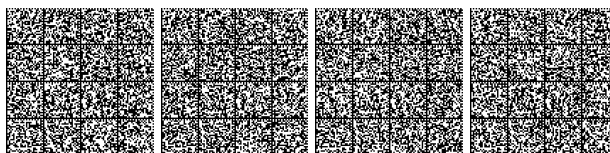
Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con sei ordinanze di contenuto sostanzialmente identico, emesse il 13 dicembre 2010 (R.O. nn. 33, 42 e 43/2011) e il 20 dicembre 2010 (R.O. nn. 32, 44 e 45/2011) nell'ambito di distinti giudizi amministrativi aventi ad oggetto l'accesso di consiglieri di TAR nei ruoli del Consiglio di Stato e il riconoscimento della relativa anzianità di servizio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, quinto comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Cinque dei sei giudizi *quibus* sono stati proposti per l'annullamento di delibere del Consiglio di Presidenza di giustizia amministrativa (in data 3 novembre 2004, 15 giugno 2007, 13 settembre 2007, 28 novembre 2007) che hanno riconosciuto a consiglieri di tribunali amministrativi regionali, all'atto della nomina a consiglieri di Stato, l'anzianità acquisita nella qualifica di consigliere di TAR nel limite di cinque anni. Nel giudizio in cui è stata emessa l'ordinanza n. 32 del 2011 è stata, invece, impugnata la nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio n. 2015 dell'8 marzo 2006 che, andando in contrario avviso rispetto a quanto statuito nella menzionata delibera del 3 novembre 2004 del Consiglio di Presidenza, ha stabilito che l'anzianità prevista dall'art. 23, quinto comma, della legge n. 186 del 1982 non poteva essere riconosciuta ai ricorrenti.

La disposizione censurata prevede che «salvo quanto previsto nel quarto comma del precedente articolo 21» (ovvero per l'anzianità maturata ai fini della nomina a Presidente di TAR), «i primi referendari e referendari dei tribunali amministrativi regionali in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge [e cioè alla data del 12 maggio 1982] conservano, all'atto della nomina a consigliere di Stato, l'anzianità acquisita nella qualifica di consigliere di tribunale amministrativo regionale nel limite di cinque anni, fatta salva la valutazione degli effetti economici e prendono posto nel ruolo secondo la predetta anzianità». La lettera della norma è chiara nel limitare il beneficio ai magistrati in servizio alla data del 12 maggio 1982, condizione che non ricorre per tutti i consiglieri di Stato che sono parti nei giudizi *a quibus*. Non sussisterebbe, inoltre, alcuna possibilità di interpretazione estensiva o alcuna ipotizzabile interpretazione costituzionalmente orientata, che conduca ad accordare il beneficio richiesto. Su queste premesse, i giudici *a quibus* hanno concordemente ritenuto necessario, per la definizione dei rispettivi giudizi, sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, quinto comma, della legge n. 186 del 1982, che pertanto sarebbe rilevante.

1.1. — Il rimettente premette che il sistema complessivo di organizzazione della giustizia amministrativa si è venuto formando a seguito di stratificazioni normative prive di un razionale coordinamento, che, per quanto attiene specificamente alla fisionomia della carriera di magistratura, presenterebbe seri problemi di compatibilità con le norme costituzionali. Si rammenta, in proposito, che il modello organizzativo adottato per i TAR, all'atto della loro istituzione con legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), appariva fin dall'origine disomogeneo rispetto a quello del Consiglio di Stato e che un ulteriore elemento di differenziazione si è determinato quando è stato abolito il referendariato presso il Consiglio di Stato (art. 1, primo comma, della legge n. 186 del 1982). Mentre infatti i TAR, in base all'art. 6 della legge testé citata sono composti, come per il passato, da Presidenti di tribunale, consiglieri, primi referendari e referendari, le ultime due qualifiche sono state abolite presso il Consiglio di Stato, che, dopo il 1982, risulta composto soltanto dal rispettivo Presidente, dai 6 Presidenti di sezione e dai consiglieri. Fra i posti che si rendono vacanti nella qualifica di consigliere di Stato, l'art. 19 della citata legge n. 186 del 1982 ne riserva la metà a consiglieri di TAR che ne facciano domanda e che abbiano almeno quattro anni di effettivo servizio nella qualifica. I magistrati che, a seguito di giudizio favorevole espresso dal Consiglio di Presidenza a maggioranza dei suoi componenti, sono dichiarati idonei, assumono la qualifica di consigliere di Stato, conservando l'anzianità maturata nella qualifica di consigliere di TAR ai soli effetti della nomina a Presidente di TAR (come risulta dagli artt. 19, n. 1, e



21, quarto comma, della stessa legge n. 186). La predetta anzianità viene valutata nella sua interezza unicamente ai fini dell'accesso alla Presidenza dei TAR, non invece per il conferimento della qualifica di Presidente di sezione del Consiglio di Stato. In questo modo, osserva il rimettente, si è introdotta una divaricazione di carriera che considera l'anzianità maturata presso i TAR come parametro differenziale, a seconda che si debbano coprire posti direttivi presso i TAR ovvero presso il Consiglio di Stato. E ciò nonostante tali incarichi direttivi siano comunque considerati equivalenti, ai sensi dell'art. 14, n. 2, della legge n. 186 del 1982. Il regime di accesso così determinatosi penalizzerebbe, per un verso, i consiglieri di TAR nel trasferimento alle qualifiche direttive presso il Consiglio di Stato; per altro verso, i consiglieri di Stato nell'assunzione delle presidenze presso i TAR, e non dispiegherebbe il proprio effetto discriminatorio solo nel momento di assunzione degli incarichi direttivi, ma avrebbe un riverbero sull'intero percorso di carriera. Per queste ragioni la disposizione oggetto di censura determinerebbe una disparità di trattamento all'atto dell'ingresso nei ruoli del Consiglio di Stato tra quanti si sono avvalsi del beneficio da essa accordato e quanti non possono avvalersene per un mero fattore temporale.

L'art. 17 della citata legge n. 1034 del 1971 aveva salvaguardato il riconoscimento dell'intera anzianità maturata nella qualifica di consigliere di TAR al momento dell'accesso al Consiglio di Stato, ma l'art. 23, quarto comma, della legge n. 186 del 1982 ha conservato tale previsione solo per i consiglieri di TAR in servizio alla data di entrata in vigore della predetta legge, così determinando, secondo il rimettente, un'assoluta irragionevolezza e disparità di trattamento tra posizioni di carriera sostanzialmente e formalmente indifferenziate.

Il quadro che risulta dal sovrapporsi delle discipline del 1971 e del 1982 vede attualmente convivere: a) il riconoscimento di tutta l'anzianità maturata nella qualifica per i consiglieri di TAR in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 186 del 1982; b) il riconoscimento di un'anzianità fittizia di cinque anni per i primi referendari o referendari in servizio presso i TAR alla data di entrata in vigore della predetta legge n. 186 del 1982; c) nessun riconoscimento dell'anzianità maturata per i magistrati di TAR non ancora in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 186 del 1982. Quest'ultimo è il caso che ricorre per i consiglieri di Stato che sono parti nei giudizi *a quibus*.

Il giudice *a quo* sostiene che dall'art. 107 Cost. sarebbe desumibile il principio generale secondo cui le funzioni giurisdizionali sono omogenee in qualunque grado siano esercitate, con la conseguenza che le funzioni giurisdizionali svolte in primo grado non potrebbero non essere considerate ai fini dell'anzianità di servizio, al momento del passaggio alla magistratura di appello.

Il differenziato regime giuridico posto dalla norma oggetto di censura, prosegue il rimettente, non sarebbe giustificato in relazione ad alcuna corrispondente peculiarità dei referendari e primi referendari in servizio alla data di entrata in vigore della citata legge del 1982. Anche il regime di accesso dei magistrati in servizio nel 1982 è rimasto, infatti, invariato rispetto ai magistrati entrati in ruolo successivamente.

La violazione del principio di eguaglianza sarebbe palese anche rispetto all'inserimento nei ruoli del Consiglio di Stato di magistrati di nomina governativa, che, pur quando difettino di ogni pregressa esperienza giurisdizionale, hanno anzianità nella qualifica di consigliere di Stato riferita al tempo della nomina, analoga, dunque, a quella dei magistrati provenienti dai TAR. Con l'effetto che sarebbero irragionevolmente trattate allo stesso modo situazioni profondamente differenti, quali l'esercizio di funzioni giurisdizionali — che sono prioritarie nelle competenze del Consiglio di Stato — e attività ad esse disomogenee per natura e funzione.

Il carattere palesemente discriminatorio della disciplina risulterebbe anche dal confronto con i principi che governano il pubblico impiego e, più specificamente, la magistratura ordinaria e contabile. L'art. 200, terzo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), tuttora applicabile alla categoria del pubblico impiego non privatizzato, enuncia in effetti il principio generale di conservazione dell'anzianità di carriera e della qualifica acquisita.

1.2. — Il carattere estemporaneo e perciò irragionevole del denunciato art. 23, quinto comma, emergerebbe inoltre dalla sua contraddittorietà logica rispetto alla *ratio* dell'atto normativo nel quale esso è inserito e alla volontà del legislatore di riforma del 1982, come esplicitata nei lavori preparatori.

Quanto alla prima, il già menzionato art. 21 della legge n. 186 del 1982, nell'equiparare, al primo comma, i consiglieri di Stato e i consiglieri di TAR con otto anni di anzianità nelle rispettive qualifiche ai fini della nomina a Presidente di sezione del Consiglio di Stato e di Presidente di TAR, presuppone e ribadisce evidentemente l'uniformità delle funzioni giurisdizionali svolte con la qualifica di consigliere in primo grado e in appello. L'equiparazione fra consiglieri di Stato e consiglieri di TAR con pari anzianità non verrebbe meno neppure sotto il profilo economico: il sesto comma del medesimo art. 21 dispone, infatti, che al compimento dell'anzianità di otto anni nella qualifica, essi conseguono il trattamento economico inerente alla qualifica di magistrato di cassazione con funzioni direttive superiori. La stessa legge istitutiva dei TAR, all'art. 13, distinguendo tra le qualifiche di consigliere, referendario e primo referendario di TAR, aveva già esteso espressamente le norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale di corri-



spondente qualifica della magistratura del Consiglio di Stato. In definitiva, secondo il giudice rimettente, il legislatore avrebbe inciso in senso peggiorativo su un principio (il riconoscimento dell'anzianità maturata nella qualifica di consigliere di TAR), che appariva conforme al sistema della legge n. 1034 del 1971, della riforma di cui alla legge n. 186 del 1982 e al naturale assetto dei rapporti tra giudici di primo grado e di appello.

La norma denunciata sarebbe contraddittoria anche rispetto alla logica cui è complessivamente informato l'ordinamento della magistratura amministrativa. Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge poi sfociato nella legge n. 186 del 1982, in particolare, si rappresenterebbe la necessità di unificare i ruoli dei magistrati amministrativi al fine di uniformare ai principi costituzionali l'assetto organizzativo e lo status giuridico ed evitare una «forma anomala di subordinazione gerarchica dei Tribunali amministrativi regionali al Consiglio di Stato». L'introduzione — operata con il censurato art. 23 — di modifiche peggiorative del regime dei magistrati di TAR, secondo il giudice *a quo* non potrebbe dirsi ispirata all'esigenza di uniformare i ruoli, e per questo profilo contrasterebbe con la finalità dichiarata della riforma.

1.3. — Ulteriore profilo di violazione del principio costituzionale di eguaglianza risulterebbe dal confronto fra la norma censurata e, da un lato, la disciplina dettata per la progressione in carriera nella magistratura ordinaria; dall'altro, il regime organizzativo della magistratura contabile.

Il rimettente non ignora che le garanzie di indipendenza dei giudici speciali, ai sensi dell'art. 108, secondo comma, della Costituzione, sono garantite dalla legge ordinaria, ma osserva pure che i principi costituzionali di cui agli artt. 101, 102, 104 e 111 sono stati considerati applicabili dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (IV sezione, n. 393 del 4 febbraio 2004; VI sezione n. 1049 del 23 febbraio 2009; IV sezione, 30 giugno 2004, n. 4835) anche agli organi di giustizia amministrativa, quali elementi comuni a tutti gli organi della giurisdizione.

La giurisprudenza costituzionale (si citano le sentenze n. 204 del 2004 e n. 77 del 2007) e l'evoluzione normativa, dapprima con l'istituzione di un organo di autogoverno per la magistratura amministrativa (art. 7 della legge n. 186 del 1982 e art. 18 della legge 21 luglio 2000, n. 205, recante «Disposizioni in materia di giustizia amministrativa»), ricalcato sul modello del Consiglio superiore della Magistratura, in seguito con il nuovo codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), hanno approssimato le distanze fra giustizia ordinaria e magistratura amministrativa, così da rendere non più giustificabile un regime radicalmente diverso quanto alla struttura organizzativa e alle connesse garanzie di indipendenza e di autonomia dei giudici. In questa cornice di progressivo accostamento fra magistratura ordinaria e amministrativa, la nuova disciplina della progressione economica e di funzioni dei magistrati ordinari, secondo il giudice rimettente, dovrebbe costituire un parametro al quale commisurare la ragionevolezza della disciplina censurata. Verrebbe in rilievo, segnatamente, l'art. 12, comma 14, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150). Quest'articolo, ai fini del conferimento delle funzioni di legittimità presso la Suprema Corte di Cassazione, prevede, limitatamente al 10% dei posti vacanti, una procedura valutativa riservata a magistrati che abbiano conseguito la seconda o la terza valutazione di professionalità e che siano in possesso di titoli professionali e scientifici adeguati, ma prosegue disponendo che, a seguito del superamento di tale procedura valutativa, il conferimento di funzioni di legittimità «non produce alcun effetto sul trattamento giuridico ed economico spettante al magistrato, né sulla collocazione nel ruolo di anzianità o ai fini del conferimento di funzioni di merito». La disciplina impugnata, che introduce una penalizzazione in danno dei magistrati dei TAR e quindi si pone in contrasto con la disciplina vigente per i magistrati ordinari, risulterebbe priva, anche sotto tale profilo, di ogni ragionevole giustificazione.

Anche il raffronto con gli organi della magistratura contabile confermerebbe l'irragionevolezza della disciplina oggetto di censura. Il rimettente ricorda in proposito che con la legge 14 gennaio 1994, n. 19 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), sono state istituite le sezioni regionali della Corte dei conti come organi giurisdizionali di primo grado e osserva che in base alla medesima legge, «nei rapporti tra organi di primo grado e di appello i magistrati hanno assoluta uniformità di qualifiche e funzioni». Di qui l'assoluta irragionevolezza di un assetto organizzativo, come quello sottoposto all'esame della Corte, del tutto differente rispetto sia alla giurisdizione ordinaria sia a quella contabile, per quanto concerne il profilo dell'anzianità riconosciuta a coloro che transitano dalle funzioni giurisdizionali amministrative di primo grado alle funzioni d'appello.

La denunciata disparità di trattamento non potrebbe essere giustificata neppure considerando che il Consiglio di Stato, oltre alle funzioni giurisdizionali, svolge anche funzioni consultive. Non solo, si osserva nelle ordinanze di rimessione, i magistrati provenienti dai TAR sono assegnati in gran parte a sezioni giurisdizionali; ma lo svolgimento



di funzioni consultive non può ritenersi «imprescindibile, in quanto molti magistrati del Consiglio di Stato non hanno mai svolto tali funzioni».

1.4. — In conclusione, il TAR rimettente chiede a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 23, quinto comma, della legge n. 186 del 1982, nella parte in cui «si riferisce esclusivamente “ai referendari o ai primi referendari in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge”, concedendo ad essi i benefici di carriera negati a soggetti aventi identica posizione qualificativa sostanziale». L'intervento richiesto, si aggiunge nelle ordinanze di rimessione, costituirebbe una soluzione costituzionalmente obbligata, poiché proprio la norma denunciata ha indicato in cinque anni il periodo di anzianità che deve essere riconosciuto al momento del passaggio alle funzioni di appello, quale spettanza riservata ai magistrati in servizio ai tempi dell'entrata in vigore della norma medesima. Si tratterebbe, pertanto, di estendere il regime di favore attualmente previsto per i soli referendari e primi referendari in servizio alla data di entrata in vigore della legge del 1982 a tutti coloro che, pur avendo identica qualifica funzionale, non fossero ancora in servizio in quella data.

2. — Nel giudizio innanzi alla Corte ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare la questione sollevata inammissibile o comunque infondata.

La difesa erariale osserva che la legge n. 186 del 1982, nell'istituire il ruolo unico del personale della magistratura, ha attribuito rilevanti benefici ai magistrati di TAR, quali l'aumento della riserva dei posti per l'accesso a domanda al Consiglio di Stato (da un quarto alla metà) e la riduzione da 12 anni (6+6) a 8 anni (4+4) per il passaggio dalle qualifiche di referendario e primo referendario a consigliere di TAR. In questa chiave il legislatore avrebbe previsto, per riequilibrare tali agevolazioni, una riduzione della conservazione dell'anzianità in questione, fino ad azzerarla completamente per coloro che siano divenuti magistrati amministrativi dopo l'entrata in vigore della legge n. 186 del 1982. E ciò anche al fine di assicurare la piena parità di trattamento fra tutti coloro che accedono alla qualifica di consigliere di Stato, secondo le tre modalità di provvista previste dalla legge (nomina governativa, concorso pubblico, a domanda). Queste considerazioni, aggiunge l'Avvocatura dello Stato, troverebbero conforto nella sentenza di questa Corte n. 269 del 1988, che ha dichiarato illegittimo l'art. 29 della legge 3 aprile 1979, n. 103 (Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), il quale disponeva che i procuratori capo dello Stato in servizio alla data di entrata in vigore della legge, oltre ad essere nominati avvocati dello Stato, fossero collocati in ruolo in posizione anteriore rispetto ad avvocati dello Stato divenuti tali in seguito al superamento del concorso. Rileva infine la parte pubblica che in ogni riforma ordinamentale in materia di pubblico impiego le esigenze dei dipendenti più anziani di ruolo dovrebbero necessariamente essere contemperate con quelle dei dipendenti più giovani, sicché la soluzione adottata con la norma censurata costituirebbe espressione non irragionevole della discrezionalità legislativa.

Il 14 luglio 2011 sono state depositate ulteriori memorie (relative ai giudizi iscritti ai nn. 32, 44, 45 del registro ordinanze), nelle quali si insiste per l'inammissibilità o comunque l'infondatezza della questione. In particolare, si evidenzia la natura transitoria ed eccezionale della disposizione denunciata e si considera incongruo il riferimento del rimettente all'art. 107 Cost., rilevandosi che la norma comporterebbe una parificazione dei magistrati solo quanto all'esercizio delle funzioni istituzionali, ma non implicherebbe affatto una parificazione nelle posizioni che essi assumono nell'ordinamento giudiziario, e dunque, nel caso di specie, non escluderebbe un differenziato trattamento quanto alle regole dettate per la progressione in carriera.

3. — Si sono costituiti i due consiglieri di Stato che sono parti del giudizio in cui è stata emessa l'ordinanza iscritta nel R.O. n. 32 del 2011 per chiedere che la questione sia dichiarata fondata; nonché i consiglieri di Stato parti degli ulteriori giudizi *a quibus* per chiedere che la Corte dichiari la questione inammissibile o comunque infondata.

3.1. — Premette la difesa dei primi che la norma censurata risponderebbe alla duplice *ratio*: a) di non incidere su una posizione di *status* acquisita dai magistrati pervenuti alla qualifica di consigliere di TAR all'atto della entrata in vigore della legge n. 186 del 1982, conservando interamente l'anzianità di ruolo e così equiparando pienamente a tali effetti la qualifica di consigliere di TAR e quella di consigliere di Stato; b) di innovare il criterio di riconoscimento dell'anzianità pregressa, limitandola a cinque anni per i soli referendari e primi referendari in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 186 del 1982. Questa limitazione, in quanto riduce o azzerava del tutto l'anzianità maturata in base ad un effettivo servizio, mostrerebbe un'evidente irragionevolezza, se posta a confronto con disposizioni che prevedono al contrario il riconoscimento agli effetti dello sviluppo di carriera di periodi di servizio non effettivamente resi. Verrebbe in rilievo, segnatamente, l'art. 19, n. 3, della legge n. 186 del 1982, che retrodata la nomina dei consiglieri di Stato vincitori di concorso al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di indizione del concorso medesimo. L'irrazionalità sarebbe tanto più evidente, si continua negli atti di costituzione, in quanto, da una parte, l'art. 18, primo comma, della legge 21 luglio 2000, n. 205 (*recte*: l'art. 7, comma 1, della legge n. 186 del 1982, come modificato dall'art. 18, comma primo, della legge n. 205 del 2000, avrebbe sancito che l'ordinamento della giustizia amministra-



tiva è ispirato ai principi di «unicità di accesso e di carriera»; dall'altra, l'art. 4 del menzionato d.lgs. n. 104 del 2010 ribadirebbe l'unitarietà della giurisdizione amministrativa. Unità del sistema e delle funzioni che esigerebbero anche unità e continuità di carriera, tanto più ove si consideri che i consiglieri di TAR che accedono al consiglio di Stato «non sono magistrati senza passato», ma al contrario pervengono alla qualifica di consigliere di Stato proprio in base a una valutazione di merito dell'attività giurisdizionale svolta, che è sempre espressione di una maturazione e di un affinamento del livello di professionalità acquisito.

La difesa dei consiglieri costituiti non disconosce che al legislatore appartiene un'ampia sfera di discrezionalità in tema di inquadramento del personale e di riconoscimento delle anzianità di carriera, e tuttavia ritiene che la modulazione delle scelte normative non possa condurre a situazioni abnormi, attribuendo a taluni vantaggi sproporzionati e penalizzando altri, e così ponendosi in contrasto con i principi di parità di trattamento, ragionevolezza e buon andamento che devono governare gli assetti organizzativi degli ordinamenti giudiziari. Di qui la richiesta a questa Corte di accogliere la questione sollevata.

3.2. — I difensori dei consiglieri di Stato controinteressati, ripercorso il contenuto delle disposizioni relative al computo delle anzianità di carriera dei magistrati amministrativi, e specificamente degli artt. 19, 21 e 23 della legge n. 186 del 1982, osservano che si tratta dichiaratamente di un sistema speciale, frutto di una scelta legislativa adottata in base alla considerazione che l'aumento dell'aliquota di consiglieri di TAR autorizzati a domanda a transitare nei ruoli del Consiglio di Stato doveva essere compensato con l'eliminazione del riconoscimento integrale dell'anzianità maturata presso i TAR, previsto dall'art. 17 della citata legge n. 1034 del 1971 e conservato solo per i consiglieri di TAR in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 186 del 1982. Si sarebbe, quindi, in presenza di un sistema chiuso, privo di lacune, il che renderebbe non operante il richiamo, fatto nelle ordinanze di rimessione, alle norme vigenti per gli impiegati civili dello Stato, e in particolare al menzionato art. 200 del d.P.R. n. 3 del 1957. In caso contrario, si aggiunge, si determinerebbe uno stravolgimento del tutto irragionevole del ruolo dei consiglieri di Stato. Inoltre la sentenza di questa Corte n. 269 del 1988, già in precedenza richiamata, avrebbe fatto applicazione di un principio opposto rispetto a quello che il giudice *a quo* intende far valere. La predetta sentenza, si prosegue negli atti difensivi, ha dichiarato, infatti, costituzionalmente illegittimo lo scavalcamento del ruolo disposto dal legislatore in favore dei procuratori capi dello Stato, promossi per mera anzianità nel ruolo degli avvocati dello Stato rispetto agli avvocati dello Stato immessi per concorso. Questa pronuncia renderebbe manifestamente inammissibile e comunque infondata la questione sollevata. In ogni caso, la chiara lettera della legge, che limita il beneficio nel tempo, non potrebbe essere stravolta evocando l'esigenza di eguaglianza nel trattamento di tutti i dipendenti pubblici, in essi compreso il personale di magistratura. Tanto più che la magistratura amministrativa, nelle qualifiche inferiori a quelle direttive, farebbe registrare una pluralità di dotazioni e un ruolo non intercambiabile, come sarebbe dimostrato dal fatto che un consigliere di Stato non può tornare nei ruoli dei consiglieri di TAR e neppure accedere alle presidenze delle sezioni staccate o delle sezioni interne del TAR. Proprio i lavori preparatori dimostrerebbero che la questione del riconoscimento di una determinata anzianità ai magistrati di TAR al momento del passaggio al Consiglio di Stato venne approfonditamente valutata dal Parlamento e risolta nel senso previsto dalla norma censurata, in considerazione dell'esigenza di compensare i benefici riconosciuti ai magistrati di TAR in termini di accelerazione della carriera e di aumento dell'aliquota dei posti di consigliere di Stato loro riservati con l'abbandono del principio dell'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata. Affermata la regola «dell'anzianità zero», da far operare a regime, il legislatore avrebbe inteso semplicemente salvaguardare le aspettative maturate dai magistrati in servizio alla data di entrata in vigore della riforma, conservando integralmente l'anzianità maturata per i consiglieri di TAR e riconoscendola nella sola misura di cinque anni per i referendari e primi referendari. Che non si sia trattato di scelta occasionale sarebbe confermato dal fatto che in sede di approvazione della legge n. 186 del 1982 furono espressamente respinti due emendamenti che tendevano a riconoscere il principio della piena anzianità a regime e, in via subordinata, chiedevano l'applicazione di tale principio ai soli magistrati in servizio. Donde la conclusione nel senso della inammissibilità o comunque non fondatezza della questione.

Ulteriori memorie sono state depositate il 29 agosto 2011. In esse si osserva che la nomina a consigliere di Stato del magistrato di TAR non dà luogo a una progressione di carriera, ma costituisce «un sistema alternativo di provvista dei magistrati del Consiglio di Stato e determina il passaggio (irreversibile) dalla qualifica di Consigliere T.A.R. a quella di Consigliere di Stato». E proprio in quanto non si tratta di una semplice progressione di carriera, il meccanismo di riconoscimento delle anzianità sarebbe stato dosato dal legislatore in ragione delle tre diverse modalità di provvista dei magistrati del Consiglio di Stato e delle percentuali da calcolare sui posti che si rendono disponibili.



Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con sei distinte ordinanze — emesse nel corso di altrettanti giudizi riguardanti l'accesso di consiglieri del Tribunale amministrativo regionale (TAR) nei ruoli del Consiglio di Stato ed il riconoscimento della relativa anzianità di servizio —, dubita, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità dell'art. 23, quinto comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), nella parte in cui, all'atto della loro nomina a consiglieri di Stato, limita ai primi referendari e referendari di TAR in servizio alla data del 12 maggio 1982 la conservazione, nella misura di cinque anni, dell'anzianità acquisita nella qualifica di consigliere di TAR.

In particolare, il giudice rimettente afferma che tale limitazione del computo d'anzianità ai soli magistrati in servizio alla predetta data contrasta con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza espressi dal parametro evocato.

2. — Le ordinanze sollevano questioni aventi ad oggetto la medesima disposizione di legge e propongono censure pressoché coincidenti. I relativi giudizi, pertanto, vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

3. — La disposizione censurata stabilisce che, «salvo quanto previsto nel quarto comma del precedente articolo 21 [ossia per l'anzianità maturata agli effetti della nomina a presidente di TAR], i primi referendari e referendari dei tribunali amministrativi regionali in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge [12 maggio 1982] conservano, all'atto della nomina a consigliere di Stato, l'anzianità acquisita nella qualifica di consigliere di tribunale amministrativo regionale, nel limite di cinque anni, fatta salva la valutazione degli effetti economici e prendono posto nel ruolo secondo la predetta anzianità».

Secondo il giudice *a quo*, tale disposizione, non riconoscendo in alcuna misura l'anzianità acquisita nelle funzioni giurisdizionali di primo grado ai consiglieri di Stato che, alla data del 12 maggio 1982, non erano in servizio come referendari o primi referendari di TAR, determina un'irragionevole discriminazione dei predetti consiglieri rispetto: *a*) ai consiglieri di Stato che, alla data indicata, erano in servizio come referendari o primi referendari di TAR ed ai quali è, invece, riconosciuta una anzianità di cinque anni; *b*) ai consiglieri di Stato di nomina governativa e per concorso, che — diversamente da loro — non hanno alcuna anzianità nell'esercizio di funzioni giurisdizionali amministrative da far valere al momento dell'ingresso nei ruoli del Consiglio; *c*) ai magistrati delle magistrature ordinarie e contabili, ai quali è sempre assicurato, nella progressione in carriera, il computo dell'anzianità progressa.

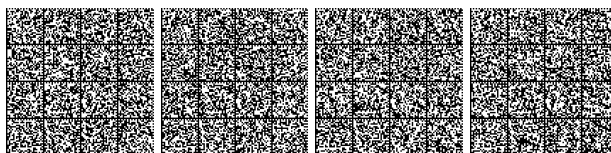
Nessuno dei prospettati tre profili di irragionevole discriminazione è fondato.

4. — Con riguardo al profilo di cui alla lettera *a*) del punto precedente, il rimettente, a sostegno della denunciata disparità di trattamento, pone a raffronto i magistrati di TAR che erano in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 186 del 1982 e quelli che non lo erano. Egli assume che la sostanziale omogeneità della situazione in cui versano tutti i magistrati di TAR non giustifica il beneficio di carriera riservato dalla disposizione censurata solo a quelli in servizio alla predetta data.

Tale assunto non è fondato. I termini di comparazione prospettati, infatti, sono tra loro disomogenei e tale disomogeneità esclude la dedotta lesione dell'art. 3 Cost. In particolare, la scelta differenziatrice effettuata dal legislatore non è censurabile, perché si basa sulla non irragionevole valutazione della peculiarità della situazione in cui si trovavano i soli magistrati di TAR in servizio al 12 maggio 1982.

4.1. — Per giungere a tale conclusione ed individuare la *ratio* della disposizione denunciata è necessario muovere dalla preliminare ricognizione del complesso di norme in cui detta disposizione si inserisce.

Con la legge n. 186 del 1982, il legislatore ha inteso ovviare agli inconvenienti che derivavano dall'articolazione del sistema di giustizia amministrativa nei ruoli separati dei magistrati di TAR e del Consiglio di Stato prevista dal regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), e dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali). Tale separazione — come evidenziato già nel corso della VII legislatura, in sede di discussione del disegno di legge AS n. 461 (poi decaduto) sull'ordinamento della giurisdizione amministrativa — non rispondeva, infatti, ad alcuna concreta esigenza di funzionalità e si risolveva, anzi, in una forma anomala di subordinazione gerarchica dei TAR rispetto al Consiglio di Stato. La legge citata, pertanto, ha unificato il ruolo dei magistrati del Consiglio di Stato e dei TAR, perfezionando così il disegno riformatore avviato dalla legge n. 1034 del 1971. Essa, per quanto qui interessa, oltre ad aver eliminato la precedente equiparazione dei referendari e primi referendari dei TAR agli impiegati civili dello Stato, assimilandoli, nelle garanzie, ai consiglieri di TAR (artt. da 24 a 28), ha ampliato la possibilità dei consiglieri di TAR di accedere alla qualifica di consigliere di Stato (art. 17, primo comma, della legge n. 1034 del 1971), raddoppiando dal 25 al 50 per cento l'aliquota dei posti che si rendono vacanti nella qualifica di consigliere di Stato da riservare ai consiglieri di TAR (art. 19).



L'intervenuta unificazione dei ruoli ha posto, peraltro, il problema di tutelare in modo adeguato le aspettative maturate dai magistrati in servizio alla data di entrata in vigore della legge medesima ed ha evidenziato, perciò, la necessità di introdurre un complesso di disposizioni particolari volto a salvaguardare le precedenti posizioni di ruolo dei magistrati. Tali disposizioni sono: l'art. 21, settimo comma, il quale, per tutelare le aspettative di promozione dei consiglieri di Stato in servizio alla data di entrata in vigore della legge, ha tenuto fermo, agli effetti della nomina alle qualifiche direttive, l'ordine di collocamento in ruolo esistente ed ha disposto in via eccezionale che i consiglieri non in possesso dell'anzianità prescritta dall'art. 21, primo comma, per le qualifiche direttive superiori (otto anni) siano comunque valutati, indipendentemente dall'anzianità predetta, prima dei consiglieri che li seguono nel ruolo; l'art. 50, il quale ha stabilito che, in sede di prima applicazione della legge e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore della stessa, le anzianità nella qualifica previste come condizione per la nomina a primo referendario, a consigliere di TAR e a consigliere di Stato siano dimezzate, così da favorire l'accesso dei magistrati di TAR nei ruoli del Consiglio di Stato; l'art. 23, sesto comma, il quale ha compensato il privilegio in tal modo assicurato ai magistrati di TAR, riconoscendo ai consiglieri di Stato l'anticipazione della data della nomina, ai soli effetti giuridici, nella misura sufficiente ad evitare che i magistrati del Consiglio di Stato in possesso, alla data di entrata in vigore della legge, delle qualifiche di referendario, primo referendario e consigliere fossero superati nel ruolo dai primi referendari e referendari di TAR a seguito dell'abbreviazione del periodo di anzianità previsto dal menzionato art. 50; l'art. 51, il quale ha retrodatato al compimento delle anzianità di carriera conseguite anteriormente alla data di entrata in vigore della legge le nomine a primo referendario e a consigliere di TAR nonché le nomine alle qualifiche direttive (artt. 17, 18 e 21 della legge n. 186); l'art. 23, settimo comma, il quale ha stabilito, per i consiglieri di TAR pervenuti a tale qualifica a norma dell'articolo 16, secondo comma, della legge n. 1034 del 1971 (ossia dopo sei anni di effettivo servizio nella qualifica di primi referendari regionali), che la suddetta retrodatazione della nomina non comporta anteposizione in ruolo rispetto ai consiglieri di Stato che, alla data di entrata in vigore della legge, godevano di una maggiore anzianità nella qualifica, e ciò al fine di anticipare, ai soli effetti giuridici, la data della nomina di questi ultimi nella misura necessaria e sufficiente ad evitare che i predetti consiglieri di TAR li superassero nel ruolo.

Con riguardo allo specifico profilo che qui interessa — e cioè il computo dell'anzianità dei magistrati di TAR nell'accesso al ruolo del Consiglio di Stato — viene in particolare rilievo lo stesso art. 23, il quale: *a)* nel quarto comma ha stabilito la transitoria applicabilità, in favore dei magistrati che alla data di entrata in vigore della legge n. 186 del 1982 avevano conseguito la qualifica di consigliere di TAR, della regola della conservazione integrale dell'anzianità fissata dall'abrogato terzo comma dell'art. 17 della legge n. 1034 del 1971; *b)* nel censurato quinto comma, ha riconosciuto l'anzianità solo nella misura di cinque anni in favore dei referendari e primi referendari di TAR in servizio alla medesima data.

4.2. — Da questa ricostruzione del quadro normativo si desume agevolmente la già sottolineata natura eccezionale e transitoria delle sopra richiamate disposizioni della legge n. 186 del 1982 e, quindi, del denunciato quinto comma dell'art. 23, che di tale complesso normativo — come si è visto — è parte integrante.

Il beneficio di carriera attribuito da tale disposizione trova, in particolare, la sua esclusiva giustificazione nella necessità di porre rimedio alla contingente situazione di disagio in cui — a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 186 del 1982 — si erano venuti a trovare i referendari ed i primi referendari di TAR che, al loro ingresso nella magistratura amministrativa, avevano fatto affidamento sulla favorevole norma del citato art. 17 della legge n. 1034 del 1971, in virtù della quale tutti i magistrati amministrativi conservavano l'intera anzianità di carriera e di qualifica acquisita nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali di primo grado. Ed è proprio per riequilibrare almeno in parte la posizione di questi giudici che la censurata disposizione prevede appunto, non irragionevolmente, un trattamento specifico solo per essi, ancorandolo al preciso elemento cronologico del loro essere in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 186 del 1982; trattamento riservato a un numero circoscritto di beneficiari e destinato, perciò, ad esaurirsi con il decorso del tempo.

In quanto eccezionale e derogatoria, detta disposizione non è perciò applicabile oltre i casi ed i tempi da essa considerati e, quindi, nemmeno ai magistrati che versano nella diversa condizione di essere entrati in ruolo successivamente al 12 maggio 1982 (in generale, sui limiti di applicabilità delle norme transitorie ed eccezionali, *ex plurimis*, sentenze n. 202 e n. 34 del 2011, n. 131 del 2009, n. 96 del 2008, n. 439 del 2007, n. 178 del 2006, n. 149 del 2005; ordinanze n. 231 del 2009 e n. 344 del 2008). Di qui l'eterogeneità delle situazioni che il rimettente pone a raffronto e l'insussistenza della lamentata discriminazione.

Non può obiettarsi al riguardo, come fa il rimettente, che la norma in esame — facendo dipendere soltanto da un elemento temporale la disparità di trattamento introdotta nell'ambito di una stessa categoria di magistrati — costituisca esercizio arbitrario della discrezionalità legislativa. Non solo, infatti, il predetto elemento temporale vale ad individuare la specifica posizione dei magistrati di TAR pregiudicati dalla sopravvenuta disciplina dell'anzianità di carriera, ma —



come questa Corte ha più volte sottolineato — il fluire del tempo può esso stesso costituire l'elemento giustificativo di un trattamento differenziato (da ultimo, ordinanze n. 31 del 2011, n. 61 del 2010, n. 170 del 2009, n. 212 del 2008), specie se tale trattamento sia disposto da una disciplina transitoria come quella in esame.

5. — Con il profilo di censura di cui al punto 3, *sub b*), il rimettente ritiene irragionevole che il legislatore non riconosca, dopo l'ingresso nel ruolo del Consiglio di Stato, l'anzianità di servizio maturata nel TAR, quantomeno nel limite di cinque anni previsto dalla disposizione denunciata. Secondo il giudice *a quo*, tale irragionevolezza deriva dall'equiparazione, sotto il profilo dell'irrelevanza della precedente anzianità di servizio, di situazioni diverse; e cioè quella dei magistrati provenienti dai TAR, i quali hanno esercitato per almeno quattro anni funzioni giurisdizionali (art. 19, primo comma, n. 1, della legge n. 186 del 1982), e quella dei consiglieri di nomina governativa o vincitori di concorso, i quali sono privi di una analoga anzianità.

Anche tale profilo di censura non è fondato, perché l'anzianità maturata nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali amministrative di primo grado — diversamente da quanto ritiene il rimettente — non costituisce un elemento idoneo a differenziare le posizioni in ruolo dei consiglieri di Stato.

5.1. — Il giudice *a quo* muove dalla premessa interpretativa che, a seguito della sopra ricordata unificazione dei ruoli dei magistrati amministrativi, le funzioni svolte dai magistrati di TAR e dai consiglieri di Stato debbono considerarsi del tutto omogenee e ne trae la conseguenza che l'anzianità maturata in primo grado deve essere necessariamente computata (almeno nel limite di cinque anni) nei ruoli del Consiglio di Stato. Questa premessa non può essere condivisa.

Va ricordato che nel Consiglio di Stato coesistono funzioni giurisdizionali e consultive che fanno di tale organo, ad un tempo, il giudice di più elevata istanza nella tutela della giustizia nell'amministrazione ed il più importante istituto di consulenza giuridico-amministrativa. Pertanto, il passaggio per anzianità del consigliere di TAR al Consiglio di Stato presuppone l'accertata idoneità all'esercizio non solo di funzioni giurisdizionali in grado di appello, ma anche di funzioni di natura consultiva, corrispondenti appunto al ruolo di organo di consulenza giuridico-amministrativa che l'art. 100 Cost. assegna al Consiglio di Stato (artt. 15 e 19 della legge n. 186 del 1982). Proprio in ragione di siffatta attribuzione di funzioni consultive, la nomina a consigliere di Stato non si risolve in una mera progressione di carriera nell'ambito della stessa funzione, ma segna uno spartiacque nella carriera della magistratura amministrativa, determinando non irragionevolmente — salve le giustificate eccezioni previste in via transitoria dalla norma censurata — l'azzeramento dell'anzianità maturata nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali di primo grado.

Conferma questa conclusione anche il fatto che l'accesso del consigliere di TAR nei ruoli del Consiglio di Stato è subordinato dalla legge n. 186 del 1982 al possesso di requisiti diversi e più rigorosi di quelli richiesti per i passaggi di qualifica interni alla magistratura di TAR. Più precisamente, mentre la nomina da referendario a primo referendario e da referendario a consigliere di TAR consegue al compimento di quattro anni di anzianità nelle rispettive qualifiche e ad un semplice «giudizio di non demerito espresso dal consiglio di presidenza» (articoli 17 e 18); la nomina del consigliere di TAR al Consiglio di Stato ha luogo a seguito di uno speciale giudizio di idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere, cioè «previo giudizio favorevole espresso dal consiglio di presidenza [...] in base alla valutazione dell'attività giurisdizionale svolta e dei titoli, anche di carattere scientifico, presentati nonché dell'anzianità di servizio» (art. 19, n. 1).

5.2. — Né può addursi in contrario, come fa il rimettente, che l'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata presso il TAR ai fini del conferimento della qualifica di Presidente di TAR (quarto comma dell'art. 21 della legge n. 186 del 1982) e l'espressa equiparazione legislativa tra tale qualifica direttiva e quella di Presidente di sezione del Consiglio di Stato (numero 2 dell'art. 14 della stessa legge) renderebbero costituzionalmente imposta la valutazione di detta anzianità, quantomeno nella misura di cinque anni, anche nel passaggio dai ruoli del TAR ai ruoli del Consiglio di Stato. L'analisi delle norme relative alla nomina alle qualifiche direttive dimostra infatti che, anche sotto questo profilo, non sussiste omogeneità tra le funzioni svolte presso il TAR e quelle svolte presso il Consiglio di Stato.

Anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 186 del 1982 era precluso ai magistrati di TAR l'accesso alle qualifiche direttive, essendo queste riservate ai consiglieri di Stato. L'art. 21 della medesima legge, nonostante la formale equiparazione delle qualifiche direttive di Presidente di TAR e di Presidenti di sezione del Consiglio di Stato, ha solo parzialmente eliminato questa preclusione: da una parte, ha disposto che la qualifica di Presidente di TAR è conferita sia a consiglieri di Stato sia a consiglieri di TAR, «al compimento di otto anni di anzianità nelle rispettive qualifiche» (primo comma); dall'altra, però, ha ribadito che possono essere nominati Presidenti di sezione del Consiglio di Stato soltanto i consiglieri di Stato che hanno prestato servizio per almeno due anni presso il Consiglio medesimo (terzo comma). In tal modo, i Presidenti dei TAR possono essere sia consiglieri di TAR sia consiglieri di Stato, mentre i Presidenti di sezione del Consiglio di Stato possono essere soltanto consiglieri di Stato. Ne consegue che il legislatore, anche ai fini del conferimento delle qualifiche direttive, ha mantenuto una diversità di trattamento tra i consiglieri di TAR e di Stato, sul non irragionevole presupposto della evidenziata disomogeneità delle funzioni da essi svolte.



6. — Con il profilo di censura di cui al punto 3, *sub c)*, infine, il giudice *a quo* assume che il carattere discriminatorio della normativa denunciata risulterebbe anche dal confronto con la disciplina dettata per la progressione in carriera nella magistratura ordinaria e contabile e, comunque, con il generale principio di conservazione delle anzianità di carriera e di qualifica acquisite, ricavabile dall'art. 200, terzo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), secondo cui «gli impiegati trasferiti conservano l'anzianità di carriera e di qualifica acquisite e sono collocati nei nuovi ruoli con la qualifica corrispondente a quella di provenienza e nel posto che loro spetta secondo l'anzianità nella qualifica già ricoperta».

Anche questo profilo non è fondato. La peculiarità della disposizione denunciata rende non pertinenti, infatti, i richiami comparativi — contenuti nelle ordinanze di rimessione — all'ordinamento di altre magistrature ed alla disciplina degli impiegati civili dello Stato.

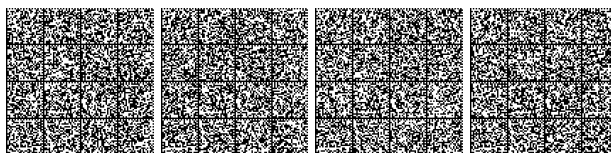
6.1. — Il rimettente assume quali termini di raffronto della norma censurata, per la magistratura ordinaria, l'art. 12, comma 14, del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *a)*, della legge 25 luglio 2005, n. 150); per la magistratura contabile, la legge 14 gennaio 1994, n. 19 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti). Il citato comma 14 dell'art. 12 prevede che il conferimento di funzioni di legittimità presso la Suprema Corte di cassazione — all'esito di una procedura valutativa riservata a magistrati ordinari limitatamente al 10 per cento dei posti vacanti — «non produce alcun effetto sul trattamento giuridico ed economico spettante al magistrato, né sulla collocazione nel ruolo di anzianità o ai fini del conferimento di funzioni di merito». Analogamente, dalla menzionata legge n. 19 del 1994 — che ha istituito le sezioni regionali della Corte dei conti come organi giurisdizionali di primo grado — risulterebbe, secondo il TAR rimettente, che «nei rapporti tra organi di primo grado e di appello i magistrati hanno assoluta uniformità di qualifiche e funzioni».

Contrariamente a quanto afferma il giudice *a quo*, il richiamo a tale disciplina non può venire in rilievo ai fini della denunciata discriminazione. Infatti, questa Corte ha da tempo chiarito che, sebbene sia «innegabile l'unitarietà in senso lato dell'esercizio della giurisdizione, è altrettanto innegabile che, nell'ambito di tale unitarietà, trovano collocazione gli specifici e diversi ordinamenti delle indicate magistrature, corrispondenti ai motivi di tradizione storica accolti dal Costituente» e che «l'ordinamento vigente non contempla una piena uniformità di disciplina, quanto alla attribuzione delle funzioni, quanto all'assetto strutturale degli uffici, tra i magistrati dell'ordine giudiziario e quelli del Consiglio di Stato, nonché della Corte dei conti e dei tribunali militari»; con la conseguenza che «dalla unitarietà in senso lato dell'esercizio della giurisdizione e dal fatto che la Costituzione prevede per tutti i magistrati garanzie di indipendenza, non può farsi derivare la necessità di una piena equiparazione e di una puntuale corrispondenza, sul piano della progressione nelle funzioni, tra le magistrature anzidette» (sentenza n. 1 del 1978; in senso analogo, ordinanza n. 542 del 2000). In conclusione, sempre secondo la Corte, non si rinvergono nell'ordinamento giuridico principi che esigono l'attuazione di un sistema di progressione in carriera per la magistratura amministrativa di tipo e struttura integralmente corrispondenti alle caratteristiche proprie della magistratura ordinaria (sentenza n. 1 del 1978, sopra citata).

Nel solco di tale indirizzo va qui ribadito che non è costituzionalmente imposto, né è previsto da alcun principio generale dell'ordinamento che all'unità, lato sensu intesa, della funzione giurisdizionale svolta debba corrispondere un unitario statuto professionale, salve le garanzie di indipendenza. Ne consegue che non è possibile assumere le particolari discipline relative ai magistrati ordinari e contabili — che sono espressione di scelte differenziatrici rimesse alla discrezionalità del legislatore — come termini di comparazione rispetto a quella dei magistrati amministrativi.

Non può addursi in contrario l'argomento secondo cui l'equivalenza tendenziale fra il regime economico dei magistrati ordinari e quello dei magistrati amministrativi sarebbe il sintomo di una più estesa parificazione di trattamento, alla quale il legislatore dovrebbe attenersi anche per i profili relativi alla progressione nella carriera. La suddetta equiparazione è un dato, in effetti, rilevabile nell'evoluzione della disciplina legislativa in materia, ma non costituisce motivo per ritenere che il legislatore abbia inteso istituire un rapporto di corrispondenza necessaria fra le diverse categorie di magistrati anche per quanto attiene al regime di conservazione dell'anzianità. Come questa Corte ha in altra occasione affermato, il trattamento economico dei magistrati rappresenta «la traduzione in corrispettivo materiale della valutazione dell'opera prestata e coinvolge una serie di elementi il cui apprezzamento può condurre a parificare, sotto questo profilo, situazioni anche diverse» (sentenza n. 1 del 1978, più volte citata). Pertanto, anche dall'eventuale identità del trattamento economico non potrebbe di certo ricavarsi la necessità di un identico trattamento nello stato giuridico.

6.2. — È da escludersi, infine, anche la pertinenza del richiamo effettuato dal rimettente all'art. 200 del d.P.R. n. 3 del 1957. L'ordinamento della giurisdizione amministrativa costituisce, infatti, un sistema rispetto al quale non può trovare applicazione la disciplina generale degli impiegati civili dello Stato, se non in via suppletiva (e, quindi, non nel caso di specie, in cui sussiste una specifica normativa sul computo dell'anzianità dei magistrati amministrativi). Del



resto, ad ulteriore conferma della specialità di tale ordinamento giurisdizionale, il legislatore, con i menzionati articoli da 24 a 28 della legge n. 186 del 1982, ha eliminato anche l'equiparazione — un tempo prevista — dei referendari e primi referendari di TAR agli impiegati civili dello Stato e li ha assimilati ai consiglieri di TAR quanto alle più ampie garanzie di indipendenza e di inamovibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, quinto comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0661

N. 274

Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio a quo - Sopravvenute vicende di fatto relative al rapporto *sub iudice* - Influenza sul giudizio incidentale di costituzionalità - Esclusione.

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (nel testo approvato il 7 ottobre 2008), art. 18.

Estradizione - Estradizione esecutiva per l'estero - Condannato, cittadino di un Paese membro dell'Unione Europea, residente o dimorante nel territorio italiano e ivi stabilmente inserito - Rifiuto della consegna e conseguente possibilità di scontare la pena in Italia - Mancata previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto a coloro che sono sottoposti al regime di consegna del mandato d'arresto europeo (non applicabile, nel caso di specie, in ragione dell'epoca del fatto reato) - Asserita violazione del principio della finalità rieducativa della pena nonché inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Carente descrizione della fattispecie - Manifesta inammissibilità della questione.

– Cod. proc. pen., art. 705.

– Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma e 117, primo comma; Trattato CE, artt. 12, 17 e 18.

Estradizione - Estradizione esecutiva per l'estero - Condannato, cittadino di un Paese membro dell'Unione Europea, residente o dimorante nel territorio italiano e ivi stabilmente inserito - Rifiuto della consegna qualora la corte di appello ritenga che la pena per la quale è chiesta l'estradizione sia eseguita in Italia conformemente al diritto interno - Mancata previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto ai condannati sottoposti al regime di consegna del mandato d'arresto europeo (non applicabile nel



caso di specie, in ragione dell'epoca del fatto reato) - Asserita violazione del principio della finalità rieducativa della pena nonché inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Richiesta alla Corte di un risultato di diritto transitorio "spurio", o comunque di pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata, in materia riservata alla discrezionalità del legislatore - Inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., art. 705; legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 40.
- Costituzione, artt. 3, 11, 27, terzo comma, 117, primo comma; Trattato CE, art. 18.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 705 del codice di procedura penale e dell'art. 40 della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), promossi dalla Corte di cassazione con ordinanze del 14 febbraio e del 25 marzo 2011, iscritte rispettivamente ai nn. 71 e 147 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 18 e 28, prima serie speciale, dell'anno 2011;

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

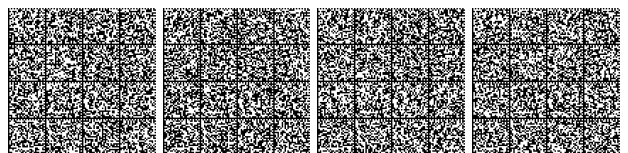
Udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte di cassazione, con ordinanza del 14 febbraio 2011 (R.O. n. 71 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 705 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede una riserva analoga a quella richiamata dall'art. 18, comma 1, lettera *r*), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), «nella lettura imposta dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 227 del 2010», qualora la procedura sia attivata tra Stati membri dell'Unione europea e riguardi la richiesta di estradizione di un cittadino dello stesso territorio, «stabilmente inserito in Italia».

1.1. — Il giudice rimettente espone che nei confronti di S.A., cittadino rumeno, è stata attivata una procedura ordinaria di estradizione, in ragione dell'epoca del commesso reato, antecedente al 7 agosto 2002. Tale fatto impedirebbe di applicare al caso di specie il limite alla consegna, previsto dall'art. 18, comma 1, lettera *r*), della legge n. 69 del 2005, nella lettura imposta dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 227 del 2010, disposizione posta a presidio della garanzia del cittadino italiano e comunitario di poter scontare in Italia la sanzione divenuta definitiva nello Stato comunitario richiedente, ove l'interessato sia stabilmente residente in Italia e sia provata la sua integrazione nel territorio.

A giudizio della Corte di cassazione, per effetto di tale «limitazione», dovuta alla vigenza della normativa sul mandato di arresto europeo, si sarebbe venuta a creare, nella situazione di fatto descritta, una violazione dei diritti fondamentali, tra i quali deve collocarsi il diritto di stabilimento, determinandosi una «difformità di trattamento di situazioni analoghe, che appare priva di ragionevolezza», come sarebbe reso evidente dal caso in esame, in cui risulta preclusa



la disposizione più favorevole, nonostante che «il decorso di un congruo periodo temporale dall'epoca del commesso reato rende in fatto ancor più probabile la rescissione dei legami con il proprio paese d'origine e più radicata la presenza nel territorio straniero intervenuta medio termine». Tale disparità di trattamento, poi, non potrebbe essere superata in via interpretativa, essendo il giudizio limitato alla valutazione della legittimità della richiesta dello Stato estero, alla luce dell'art. 705 cod. proc. pen., che non prevede tra i motivi di rifiuto della consegna la valutazione dell'esigenza di reinserimento del condannato e quindi la tutela dell'interesse di tutti gli Stati membri alla rieducazione effettiva del reo.

Il rimettente ritiene, pertanto, che la norma violi sia l'art. 27, terzo comma, Cost., sia i «principi comunitari», ed in particolare quello di non discriminazione di cui all'art. 12 (ora 18 TFUE) del Trattato, di uniformità di trattamento dei cittadini europei di cui all'art. 17 del Trattato e del diritto di stabilimento riconosciuto dall'art. 18 (*rectius*: 21 TFUE), con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

1.2. — Preciso, in punto di rilevanza, che dalle informazioni assunte sarebbe confermata la piena integrazione di S.A. e del suo nucleo familiare nel territorio italiano, la Corte conclude chiedendo di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 705 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna e la conseguente possibilità di scontare la pena in Italia, del condannato, cittadino di un Paese membro dell'Unione europea, residente o dimorante nel nostro territorio ed ivi stabilmente inserito, del quale sia stata richiesta l'extradizione.

2. — Nel giudizio innanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

In primo luogo si osserva come il diverso regime fra le procedure di estradizione e di consegna, a seguito di mandato di arresto, giustificherebbe la diversità delle ipotesi di rifiuto della consegna. In secondo luogo, sarebbe insussistente una diversità di trattamento fra cittadino e straniero, non essendo prevista una simile ipotesi neppure per il cittadino italiano. Inoltre, l'omessa previsione dell'ipotesi di cui all'art. 18, comma 1, lettera r), anche nel caso dell'extradizione, discenderebbe dalla norma transitoria (art. 40 della legge n. 69 del 2005), — peraltro consentita dall'art. 32 della decisione quadro 2002/584/GAI (Decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri) — piuttosto che dall'asserita illegittimità della procedura di estradizione. Del resto, afferma l'Avvocatura generale dello Stato, la diversità delle discipline rifletterebbe la «filosofia» dei due differenti regimi, basato il primo, quello previgente, sulla cooperazione intergovernativa, il secondo sul mutuo riconoscimento, demandato a procedure integralmente giurisdizionali.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri assume che il *petitum* proposto dal rimettente mirerebbe ad ampliare i casi di rifiuto dell'extradizione, conducendo ad una «inammissibile ortopedia del sistema», attraverso uno stravolgimento della procedura di esecuzione della pena in Italia, ancor prima del riconoscimento delle sentenze di condanna straniera, la cui base legale deve rinvenirsi nella decisione quadro 2008/909/GAI.

3. — La Corte di cassazione, con ordinanza del 25 marzo 2011 (R.O. n. 147 del 2011), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 705 del codice di procedura penale e dell'art. 40 della legge 22 aprile 2005, n. 69, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione. La Corte rimettente premette di essere investita del ricorso avverso la sentenza della Corte di appello di Roma, resa nel procedimento per la verifica delle condizioni per l'extradizione di B. D. alle autorità rumene, e che tale verifica, in quanto relativa a reati commessi prima del 7 agosto 2002, è regolata, in base a quanto prevede l'art. 40 della legge n. 69 del 2005, dalle disposizioni vigenti in materia di estradizione anteriormente alla data di entrata in vigore della suddetta legge, e quindi dalla pertinente normativa pattizia (Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, e succ. mod., vigente tra le Parti dal 9 dicembre 1997) e dalla normativa nazionale, integratrice della disciplina convenzionale. Premette, altresì, che l'extradizione ha chiesto di poter scontare la pena in Italia, dove ha stabilito la sua stabile residenza, come peraltro comprovato dalla documentazione prodotta (iscrizione al registro delle imprese sin dal 2005, certificato di residenza a far data dal 2008, acquisto di un immobile nel 2007, dichiarazioni tributarie presentate dal 2008).

3.1. — Il rimettente, inoltre, ritiene che nella fase giurisdizionale del procedimento di estradizione, limitata al controllo di legalità, ovvero alla verifica della sussistenza e della validità delle condizioni affinché l'extradizione sia concessa, la corte di appello non possa pronunciare sentenza contraria all'extradizione, al fine di dare esecuzione nello Stato alla pena inflitta all'estero, analogamente a quanto stabilisce — nelle medesime circostanze di fatto — l'art. 18, lettera r), della legge n. 69 del 2005 in tema di mandato di arresto europeo. Tale lacuna non potrebbe essere superata in via interpretativa, dovendosi il giudice attenere, nella valutazione di legittimità della domanda dello Stato estero, alle disposizioni di cui agli artt. 696, 698 e 705 cod. proc. pen., che non consentirebbero, nella fase di deliberazione della domanda di estradizione, che, al rifiuto dell'extradizione, consegua l'esecuzione nello Stato della pena per la cui esecuzione è stata domandata l'extradizione.

3.2. — Ciò posto, il giudice *a quo*, richiamando la precedente ordinanza di rimessione, sezione VI, n. 5580 del 26 gennaio 2011 (r.o. n. 71 del 2011), e le argomentazioni in essa contenute, precisa ulteriormente che l'irragionevolezza



della scelta effettuata dal legislatore nel regolare l'applicazione *ratione temporis* della nuova disciplina del mandato di arresto europeo sarebbe evidente, sia alla luce della *ratio* di «garanzia» della disposizione più favorevole, sia alla luce dall'esame dell'ipotesi di rifiuto, disciplinata dall'art. 18, comma 1, lettera *r*), della legge n. 69 del 2005. La disciplina transitoria di cui all'art. 40 costituirebbe, inoltre, attuazione interna della dichiarazione presentata dal Governo italiano al Segretariato generale dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 32 della decisione quadro del 13 giugno 2002, n. 2002/584/GAI del Consiglio, dichiarazione giustificata dalla preoccupazione di conferire all'istituto della consegna natura di diritto sostanziale, oltre che squisitamente processuale, e dunque volta a confermare la preoccupazione del legislatore italiano di salvaguardare anche in tale materia il principio di non retroattività delle norme penali o del trattamento penale più sfavorevole, di cui all'art. 25 della Costituzione. La preoccupazione del legislatore italiano sarebbe dunque stata quella di evitare l'applicazione retroattiva di un regime di consegna considerato «meno favorevole», nel mentre si sarebbe tradotta in una irragionevole esclusione delle garanzie previste dalla legge attuativa.

Alla luce di queste premesse e dopo aver riesaminato le ragioni sottese al regime del rifiuto di consegna, configurato come obbligatorio dalla legge attuativa della decisione quadro sul mandato di arresto, il rimettente ritiene evidente che la disciplina transitoria dettata dall'art. 40 della legge attuativa, disponendo che le domande di consegna relative a reati commessi prima del 7 agosto 2002 seguano la strada dell'extradizione, abbia riservato alla persona richiesta dell'extradizione da uno Stato dell'Unione europea un trattamento irragionevolmente peggiore rispetto a coloro che risultano sottoposti al regime di consegna del mandato di arresto europeo. Ciò, nonostante che la relativa sentenza di condanna sia divenuta esecutiva dopo la entrata in vigore della decisione quadro del 2002 e, dunque, proprio in relazione a situazioni in cui il decorso di un congruo lasso temporale dall'epoca del commesso reato rendeva, in fatto, ancor più probabile la recisione dei legami con il proprio paese d'origine e più radicata la presenza nel territorio straniero intervenuta medio termine.

3.3. — Tale situazione sostanzierebbe una lacuna nel regime estradizionale che non consentirebbe all'autorità giudiziaria italiana di valutare l'esigenza che «la traditio non vanifichi la finalità rieducativa e di risocializzazione», dettata dalla Costituzione e da molteplici strumenti internazionali, fra i quali: la Raccomandazione n. R. 87/3 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle regole penitenziarie europee, adottata il 12 febbraio 1987 e sostituita dalla Raccomandazione n. R. 2006/2, adottata l'11 gennaio 2006; la Risoluzione del Parlamento europeo sul rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione europea, A4-0468/98; nonché le Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, adottate dalle Nazioni Unite il 30 agosto 1955.

Pertanto, la disciplina censurata avrebbe determinato una disparità di trattamento fra situazioni analoghe, rilevante ai sensi dell'art. 3 Cost., priva di ragionevole giustificazione, in quanto sarebbe preclusa, nonostante la «riconoscibilità» del titolo esecutivo, al cittadino italiano e al cittadino di uno Stato dell'UE, la cui consegna è regolata dalla normativa estradizionale, richiamata dall'art. 40 cit., la possibilità di ottenere una decisione contraria alla loro estradizione, al fine di scontare la pena privativa della libertà personale nello Stato di cittadinanza o di residenza, e di accrescere pertanto le opportunità del loro reinserimento sociale. Siffatta disciplina, inoltre, impedirebbe a colui che ha esercitato, in quanto cittadino dell'Unione europea, il suo diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno negli Stati membri, garantito dall'art. 18 TFUE (*rectius*: 21 TFUE), e la cui condanna sia divenuta esecutiva in data 21 febbraio 2007, di essere sottoposto ad una procedura di consegna che gli consenta di soddisfare le esigenze di risocializzazione, in violazione non solo dell'art. 27, terzo comma, Cost., ma anche degli strumenti internazionali citati e delle libertà riconosciute dal Trattato dell'Unione europea e, quindi, degli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione.

4. — Anche nel giudizio relativo all'ordinanza n. 147 del 2011 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Nella memoria si osserva innanzitutto che l'art. 40 della legge n. 69 del 2005 costituisce l'attuazione, nell'ordinamento interno, della facoltà che l'art. 32, paragrafo 1, della decisione quadro, riconosce agli Stati membri di applicare il mandato di arresto europeo ai reati commessi prima del 7 agosto 2002, facoltà esercitata peraltro anche da Austria, Lussemburgo, Repubblica ceca e Francia.

In secondo luogo, l'applicabilità del regime estradizionale comporterebbe alcune conseguenze anche in favore del ricercato, se si consideri che nel sistema del MAE i motivi di rifiuto sono tassativi e che è stata soppressa la verifica della doppia incriminazione come motivo di non esecuzione del MAE, in relazione a un elenco di 32 categorie di reato contenuto nello strumento.

4.1. — Ad avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri, inoltre, le scelte del legislatore italiano (e di altri Stati membri) in tema di disciplina transitoria non potrebbero ritenersi «irragionevoli», laddove si consideri che l'assenza della garanzia di poter scontare la pena nel Paese ove si è radicati (nel senso chiarito dalla giurisprudenza europea - Corte giust. 17 luglio 2008, causa C-66/08, Kozłowski) risulta assai ridimensionata dalla nuova disciplina sul trasferimento dei condannati di cui alla decisione quadro 2008/909/GAI del 27 novembre 2008 (Decisione quadro



relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea), attuata nel nostro Paese con il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea).

Considerato in diritto

1. — Vengono all'esame della Corte due ordinanze di rimessione pronunciate dalla Corte di cassazione (R.O. nn. 71 e 147 del 2011).

1.1. — La prima ordinanza (R.O. n. 71 del 2011) censura l'art. 705 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede una riserva analoga a quella richiamata dall'art. 18, comma 1, lettera *r*), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), «nella lettura imposta dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 227 del 2010», qualora la procedura sia attivata tra Stati membri dell'Unione europea e riguardi la richiesta di estradizione di un cittadino dello stesso territorio, «stabilmente inserito in Italia».

1.2. — La seconda ordinanza (R.O. n. 147 del 2011), oltre che del citato art. 705, cod. proc. pen., dubita della legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge n. 69 del 2005, nella parte in cui non prevedono, in una situazione analoga a quella richiamata dall'art. 18, lettera *r*), della medesima legge, che la Corte di appello — in relazione ad una domanda di estradizione presentata dopo il 14 maggio 2005 da uno Stato membro dell'Unione europea, sulla base di una sentenza di condanna, divenuta esecutiva dopo il 1° gennaio 2004, ad una pena privativa della libertà personale, per un reato commesso prima del 7 agosto 2002 — pronunci sentenza contraria alla estradizione di un cittadino di un Stato membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia la residenza o la dimora nel territorio italiano, quando ritenga che tale pena sia eseguita in Italia conformemente al diritto interno.

2. — In virtù dell'identità delle questioni sollevate, della parziale identità dell'oggetto e degli argomenti utilizzati va disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia.

3. — Preliminarmente, in relazione al giudizio relativo all'ordinanza iscritta al R.O. n. 71 del 2011, va rilevato che la comunicazione, trasmessa dalla Corte di cassazione, con nota del 21 settembre 2011, relativa all'intervenuta prescrizione del reato per il quale l'autorità straniera procedeva, non può esplicitare effetti sul giudizio di legittimità costituzionale, in quanto questo, «una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato», come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo approvato il 7 ottobre 2008 (sentenza n. 227 del 2010 e, in riferimento all'identica norma contenuta in precedenza nell'art. 22: sentenza n. 244 del 2005; ordinanze n. 270 del 2003 e n. 383 del 2002).

4. — Con tale ordinanza di rimessione, iscritta al n. R.O. n. 71 del 2011, la Corte di cassazione assume che l'art. 705 del codice di procedura penale si porrebbe in contrasto con l'art. 3, della Costituzione, in quanto determinerebbe una «difformità di trattamento di situazioni analoghe, che appare priva di ragionevolezza», poiché precluderebbe, per i reati commessi prima del 7 agosto 2002, l'applicazione della più favorevole disposizione di cui al citato art. 18, lettera *r*), della legge n. 69 del 2005, nonostante che «il decorso di un congruo periodo temporale dall'epoca del commesso reato rende in fatto ancor più probabile la recisione dei legami con il proprio paese d'origine e più radicata la presenza nel territorio straniero intervenuta medio termine». Inoltre, impedendo per tali reati di rifiutare l'extradizione, la norma violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi comunitari, ed in particolare quello di non discriminazione di cui all'art. 12 del Trattato, di uniformità di trattamento dei cittadini europei di cui all'art. 17 del Trattato, del diritto di stabilimento riconosciuto dall'art. 18. Infine, la disciplina dell'extradizione e, segnatamente l'art. 705, cod. proc. pen., impedendo al condannato, cittadino di un Paese membro dell'Unione europea, residente o dimorante nel nostro territorio ed ivi stabilmente inserito, la possibilità di scontare la pena in Italia si porrebbe in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost.

4.1. — La questione è manifestamente inammissibile.

4.2. — Il giudice rimettente, pur invocando nella sostanza l'applicabilità all'extradizione dello speciale motivo di rifiuto di cui all'art. 18, comma 1, lettera *r*), della legge n. 69 del 2005, che ha dato attuazione alla decisione quadro 13 giugno 2002, n. 2002/584/GAI del Consiglio, omette del tutto sia di specificare la data della decisione definitiva dell'autorità giudiziaria rumena, che irrogava la pena per l'esecuzione della quale è stata proposta domanda di estradi-



zione, sia quella della richiesta di estradizione, limitandosi ad indicare il *tempus commissi delicti* (nel corso del 1999) e la data della sentenza della Corte di appello impugnata. Tale carenza determina la manifesta inammissibilità della questione, giacché, come più volte precisato dalla giurisprudenza di questa Corte, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie, in violazione del principio di autosufficienza dell'atto di rimessione, preclude il necessario controllo in punto di rilevanza (*ex plurimis*: ordinanze nn. 6 e 3 del 2011; nn. 343, 318 e 85 del 2010; nn. 211, 201 e 191 del 2009).

5. — Con l'ordinanza di rimessione, iscritta al n. R.O. n. 147 del 2011, la Corte di cassazione assume che l'art. 705, cod. proc. pen. e l'art. 40 della legge n. 69 del 2005, violerebbero l'art. 3 Cost., riservando alla persona richiesta dell'extradizione da uno Stato dell'Unione europea, per un reato commesso prima del 7 agosto 2002, un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto a coloro che risultano sottoposti al regime di consegna del mandato di arresto europeo, e ciò nonostante che la relativa sentenza di condanna sia divenuta esecutiva dopo l'entrata in vigore della decisione quadro del 2002. La disciplina normativa in questione si porrebbe, inoltre, in contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., perché impedirebbe a colui che ha esercitato, in quanto cittadino dell'Unione europea, il suo diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno negli Stati membri, garantito dall'art. 18 TFUE, la propria «risocializzazione» in violazione di molteplici strumenti internazionali, fra i quali la Raccomandazione n. R. 87/3 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle regole penitenziarie europee, adottata il 12 febbraio 1987 e sostituita dalla Raccomandazione n. R. 2006/2, adottata l'11 gennaio 2006; la Risoluzione del Parlamento europeo sul rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione europea, A4-0468/98; le Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, adottate dalle Nazioni Unite il 30 agosto 1955. Infine, viene denunciata la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto le norme censurate impedirebbero a colui per il quale la condanna sia divenuta esecutiva in data 21 febbraio 2007, di essere sottoposto ad una procedura che gli consenta di soddisfare le esigenze di risocializzazione.

Sulla base di queste considerazioni la Corte rimettente chiede di pronunciare l'illegittimità costituzionale delle norme in esame, «nella parte in cui non prevedono, in relazione ad una domanda di estradizione presentata da uno Stato membro dell'Unione europea, il rifiuto di consegna del condannato, cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, residente o dimorante nel nostro territorio ed ivi stabilmente inserito, quando ritenga che la pena per la quale è chiesta l'extradizione sia eseguita in Italia conformemente al diritto interno».

5.1. — La questione è inammissibile.

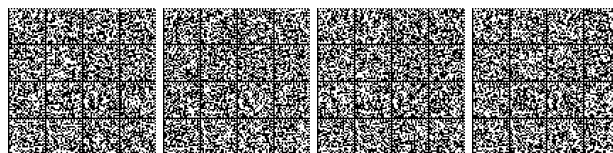
5.2. — La giurisprudenza di questa Corte ha sottolineato come l'introduzione del MAE ha configurato un nuovo sistema semplificato di consegna delle persone condannate o imputate, al fine di eliminare la complessità e i potenziali ritardi inerenti alla disciplina dell'extradizione. Il nuovo regime, infatti, «a differenza dell'extradizione non postula alcun rapporto intergovernativo, ma si fonda sui rapporti diretti tra le varie autorità giurisdizionali dei Paesi membri, con l'introduzione di un nuovo sistema semplificato di consegna delle persone condannate o sospettate» (sentenza n. 227 del 2010 e n. 143 del 2008).

5.3. — La decisione quadro 2002/584/GAI prevedeva, all'art. 32, che le richieste di estradizione ricevute anteriormente al 1° gennaio 2004 continuassero ad essere disciplinate dagli strumenti esistenti in materia di estradizione e che ogni Stato membro potesse, al momento del recepimento della decisione quadro, rendere una dichiarazione secondo cui in qualità di Stato dell'esecuzione esso avrebbe continuato a trattare le richieste relative a reati commessi prima di una data da esso precisata, data comunque non posteriore al 7 agosto 2002. Dal 1° gennaio 2004, la decisione quadro, quindi, doveva sostituirsi ai testi anche convenzionali esistenti in materia. La gradualità del passaggio al nuovo sistema, consentita dalla citata norma, lasciava, dunque, aperta la possibilità per gli Stati membri di approntare tutti gli strumenti normativi ed amministrativi necessari per garantire la funzionalità del nuovo regime.

Lo Stato italiano, dopo aver deciso di sfruttare tutto il tempo ad esso concesso dalla decisione quadro per il passaggio al sistema del MAE, con l'art. 40 della citata legge n. 69 del 2005, oggi impugnato, ha disposto che le nuove norme si dovessero applicare alle richieste di esecuzione di mandati d'arresto europei emessi e ricevuti dopo la data della sua entrata in vigore, ma che «alle richieste di esecuzione relative a reati commessi prima del 7 agosto 2002, salvo per quanto previsto dal comma 3, restano applicabili le disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di estradizione».

5.4. — È sulla base di tale dettato normativo che il giudice *a quo*, censurando le disposizioni transitorie dell'art. 40 della legge n. 69 del 2005 e l'art. 705 cod. proc. pen., in tema di condizioni per la decisione sull'extradizione, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, formulando, tuttavia, un *petitum* inammissibile.

L'intervento richiesto alla Corte consisterebbe, secondo la prospettazione del rimettente, nell'inserire nel complesso normativo dell'extradizione un nuovo caso di rifiuto, evidentemente mutuato dalla disciplina del MAE.



Il rimettente, infatti, subordina espressamente la possibilità di pronunciare anche in questo caso il rifiuto dell'estradizione, alla possibilità che la pena sia eseguita in Italia, conformemente al diritto interno. L'intervento della Corte, quindi, dovrebbe consentire, nel procedimento di estradizione, non solo la possibilità di impedire, nella fase giurisdizionale, la «traditio» cui mira l'estradizione, ma anche di eseguire la pena nel nostro ordinamento, conformemente al diritto interno, inserendo nel procedimento di estradizione, un'anticipazione di quanto previsto dalle norme sul MAE, intervenendo anche sull'art. 40 della citata legge n. 69 del 2005.

Il risultato prefigurato dalla Corte rimettente, imposto proprio dalla ricordata diversità delle discipline a confronto, determinerebbe, non più una normativa intertemporale, ma un singolare innovativo meccanismo, diverso tanto dal precedente quanto da quello «a regime», creando un sistema «spurio» anche rispetto alla stessa norma transitoria.

Viene inoltre in rilievo il fatto che il procedimento di estradizione è costituito da due fasi, in cui alla prima, giurisdizionale di garanzia dei diritti, segue una fase amministrativa, di competenza del Ministro della giustizia, fase questa a sua volta assoggettabile a controllo del giudice amministrativo, trattandosi di determinazione che coinvolge in modo diretto e immediato interessi essenzialmente individuali. Conseguentemente, alla prospettazione del giudice *a quo* potrebbero seguire più soluzioni, parimenti praticabili perché tutte non obbligate costituzionalmente, a seconda della sorte che, all'eventuale pronuncia di rifiuto con esecuzione della pena, debba essere riservata alla fase amministrativa di cui si discorre.

Pertanto, alla luce della costante giurisprudenza della Corte, alla questione che invochi un risultato di diritto transitorio «spurio» (ordinanza n. 355 del 2003) o comunque una pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata, in materia riservata alla discrezionalità del legislatore, non può che conseguire la inammissibilità (*ex multis* ordinanza n. 193 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

1) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 705, del codice di procedura penale, sollevata dalla Corte di cassazione, con ordinanza del 14 febbraio 2011 (R.O. n. 71 del 2011), in riferimento agli articoli 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 705, del codice procedura penale e dell'art. 40 della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), sollevata dalla Corte di cassazione, con ordinanza del 25 marzo 2011 (R.O. n. 147 del 2011), in riferimento agli articoli 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

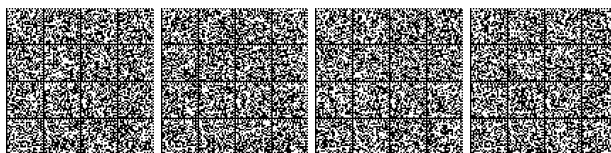
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 275

Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Presenza di disposizioni espressamente rivolte alle Province autonome - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Eccezione di inammissibilità avendo la Provincia ricorrente partecipato alla Conferenza unificata che ha approvato l'impugnato decreto - Reiezione.

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punti 1.2., 17.1., 17.2. e Allegato 3.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 6); (Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001).

Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Presenza di disposizioni espressamente rivolte alle Province autonome - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Eccezione di inammissibilità per la natura meramente attuativa del decreto di disposizione di legge non impugnata in via principale - Reiezione.

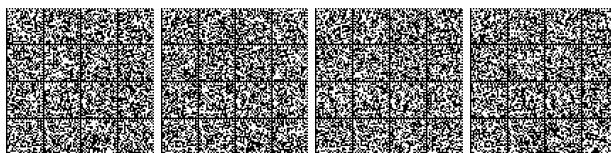
- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punti 1.2., 17.1., 17.2. e Allegato 3.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 6); (Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001).

Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Presenza di disposizioni espressamente rivolte alle Province autonome - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Violazione della competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio - Non spettanza allo Stato della potestà esercitata - Conseguente annullamento *in parte qua* del decreto impugnato - Estensione degli effetti della pronuncia anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punti 1.2. e 17.1.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 6); (Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001).

Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Quote minime di produzione di energia da fonti rinnovabili in attuazione di direttiva europea - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione della potestà legislativa primaria della Provincia - Disposizioni inidonee a ledere l'autonomia provinciale - Spettanza allo Stato della potestà esercitata.

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punto 17.2.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001.



Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione della potestà legislativa primaria della Provincia - Disposizioni inidonee a ledere l'autonomia provinciale per effetto dell'annullamento del decreto *in parte qua* - Spettanza allo Stato della potestà esercitata.

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, Allegato 3.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», (punti 1.2.; 17.1., 17.2. e Allegato 3), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 17 novembre 2010, depositato in cancelleria il 23 novembre 2010 ed iscritto al n. 10 del registro conflitti tra enti 2010.

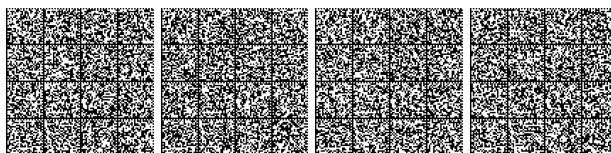
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 17 novembre 2010 e depositato il successivo 23 novembre, la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione ai punti 1.2., 17.1., 17.2., nonché all'Allegato 3, del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico – di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali – recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», per violazione: *a)* dell'articolo 8, numeri 1), 5), 6), «nonché integrativamente numeri 2), 3), 4), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22), 24)», dell'art. 9, numeri 8) e 9), e dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); *b)* del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); *c)* del d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare); *d)* del d.P.R.



22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); *e*) del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); *f*) del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); *g*) del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); *h*) degli articoli 117, terzo, quinto e sesto comma, e 118 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione).

1.1. – La ricorrente premette di essere titolare di potestà legislativa primaria in materia di «tutela del paesaggio», ai sensi dell'art. 8, numero 6, del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché nelle materie indicate ai numeri 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11, 14, 16, 17, 18, 21, 22, e 24 del medesimo art. 8. Premette, inoltre, che l'art. 9, numeri 8) e 9), dello statuto di autonomia le riconosce competenza concorrente in materia di incremento della produzione industriale e di utilizzazione delle acque pubbliche, e che l'art. 16 del medesimo statuto le assegna le funzioni amministrative in tutte le materie nelle quali può legiferare.

Con riferimento specifico alla materia dell'energia, la ricorrente osserva come, già prima della modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, l'art. 01 del d.P.R. n. 235 del 1977 (aggiunto dal d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica») avesse trasferito alle Province autonome le funzioni esercitate dallo Stato, concernenti le attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia.

Il novellato art. 117, terzo comma, Cost. ha poi riconosciuto alle Regioni ordinarie competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e tale previsione, nella misura in cui conferisce una potestà più ampia di quella connessa all'autonomia statutaria delle Province autonome in materia di energia, si applica anche alle predette, in base all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 383 del 2005).

1.2. – La Provincia di Trento si sofferma sulla normativa di attuazione dello statuto speciale di autonomia, in particolare gli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 266 del 1992, in forza dei quali è escluso che la potestà legislativa provinciale possa essere limitata da atti statali non legislativi e sono previsti vincoli sostanziali e procedurali per gli atti di indirizzo e coordinamento rivolti alle Province autonome. È altresì richiamato l'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987, secondo il quale, nelle materie di competenza esclusiva, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome possono dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo l'adeguamento, entro i limiti previsti dallo statuto speciale, alle leggi statali di attuazione degli atti comunitari.

Ancora in riferimento alla materia dell'energia, si osserva come, in ambito territoriale provinciale, assumano rilievo le previsioni contenute nel piano urbanistico provinciale e, in generale, in tutti gli atti di pianificazione e programmazione provinciale o locale, concernenti anche le fonti di energia rinnovabili. Sono richiamate in proposito le disposizioni delle leggi provinciali 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), e 27 maggio 2008, n. 5 (Approvazione del nuovo piano urbanistico provinciale).

Quanto alle prescrizioni comunitarie in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, la Provincia di Trento segnala di avere già dato attuazione all'art. 6 della direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). In particolare, con l'art. 29 della legge prov. 29 dicembre 2005, n. 20 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2006 e pluriennale 2006-2008 della Provincia autonoma di Trento), che ha aggiunto l'art. 1-bis 3 nella legge prov. 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235, Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), sono state regolate le procedure amministrative applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili.

1.3. – La difesa provinciale procede poi all'esame della normativa statale di riferimento, e in particolare dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), rubricato «Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative».



Al comma 10 la norma citata prevede che «in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive [...], si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3». Lo stesso comma 10 stabilisce, inoltre, che le linee guida «sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio»; che, «in attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti»; che, infine, «le regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida».

La difesa provinciale pone in evidenza che il medesimo d.lgs. n. 387 del 2003 contiene, all'art. 19, una disposizione di raccordo con le autonomie speciali, nella quale è previsto che sono fatte «salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono alle finalità del presente decreto legislativo ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione».

Diversamente, riferisce la ricorrente, il Governo ha ritenuto di coinvolgere le Province autonome nella disciplina in esame, pur avendo essa stessa più volte richiesto, in sede di approvazione delle linee guida, emendamenti finalizzati a raccordare il contenuto delle predette con l'ordinamento provinciale e con la previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003. In particolare, nella seduta dell'8 luglio 2010, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome aveva espresso parere favorevole all'approvazione delle linee guida subordinatamente all'accoglimento, tra l'altro, degli emendamenti presentati dalla Provincia di Trento, con i quali si chiedeva la soppressione dei riferimenti alle Province autonome e l'inserimento di una clausola di salvaguardia corrispondente a quella prevista dal citato d.lgs. n. 387 del 2003. Tali richieste non hanno trovato accoglimento.

1.4. – La Provincia di Trento esamina le disposizioni oggetto del conflitto, richiamandone il contenuto.

Nel punto 1.2. delle linee guida è previsto che le Regioni e le Province autonome sono autorizzate a «porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili» e che tale facoltà è esercitabile «esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17» delle medesime linee guida.

Il richiamato punto 17.1. stabilisce che, «al fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3».

Ancora il punto 17.1. prevede che «l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», e che «gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2., dovranno contenere, in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

Il punto 17.2. delle linee guida stabilisce, a sua volta, che «le Regioni e le Province autonome conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing), in applicazione dell'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007 [...] assicurando uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti», e che «le aree non idonee sono, dunque, individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto la Regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnato».

Infine, l'Allegato 3 (al paragrafo 17) detta i criteri ai quali anche le Province autonome devono attenersi per l'individuazione delle aree non idonee.

1.5. – A parere della ricorrente tutte le indicate disposizioni sarebbero lesive delle prerogative costituzionali dell'autonomia speciale, avuto riguardo sia all'ambito materiale su cui incidono, sia alla fonte, di natura regolamentare, che le ha introdotte nell'ordinamento.

Sotto il primo profilo, dopo aver nuovamente richiamato l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 – nella parte in cui stabilisce che le «linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio» e che «le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti» – la ricorrente evidenzia come la normativa oggetto del presente conflitto attenga in misura prevalente alla materia della tutela del paesaggio, di competenza pri-



maria provinciale. Vi sarebbero poi evidenti ricadute sulla materia dell'urbanistica, in ragione della previsione di atti programmatori, oltre alla connessione con la materia dell'«energia».

La difesa provinciale sottolinea come la competenza primaria delle Province autonome in materia di tutela del paesaggio sia stata confermata dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che, all'art. 8, fa espressamente salve le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

In senso rafforzativo la ricorrente segnala l'intervento della Corte costituzionale, attuato con la sentenza n. 226 del 2009, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 131, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004 nella parte in cui includeva le Province autonome tra gli enti soggetti alla potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio.

Sotto il secondo profilo, della qualificazione della fonte normativa da cui promanano le disposizioni impugnate, la difesa provinciale ritiene che il d.m. 10 settembre 2010 abbia natura di regolamento. Ciò si desumerebbe agevolmente dal contenuto dell'atto: esso infatti introduce una disciplina generale, astratta ed innovativa, destinata a trovare diretta applicazione in caso di mancato adeguamento da parte degli enti territoriali (è richiamata la giurisprudenza costituzionale sull'applicazione di criteri "sostanziali" per identificare la natura degli atti, in particolare sono citate le sentenze n. 278 e n. 274 del 2010). Convergerebbero nella direzione della indicata qualificazione anche alcuni indici formali, quali la previsione dell'entrata in vigore dopo 15 giorni dalla pubblicazione, e la rubrica del punto 1 («Principi generali inerenti l'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili»).

La potestà legislativa provinciale in materie di competenza primaria sarebbe dunque vincolata da un atto di natura regolamentare, mentre l'ordinamento prevede che la suddetta potestà possa essere condizionata soltanto con atti di normazione primaria. L'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 stabilisce che nelle materie di competenza provinciale la stessa legislazione statale non operi direttamente, dovendo la legislazione provinciale essere adeguata «ai principi e norme costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello statuto speciale», recati «dai nuovi atti legislativi dello Stato», entro i sei mesi successivi alla pubblicazione di questi ultimi nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da essi stabilito.

Sul punto è richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale, nella quale si trova ripetutamente affermato il principio secondo cui la normazione statale secondaria non può vincolare le autonomie speciali (sentenze n. 209 del 2009, n. 145 del 2005, n. 267 del 2003, n. 371 e n. 84 del 2001, n. 507 del 2000, n. 250 del 1996 e n. 482 del 1995).

1.6. – Dopo aver ribadito che l'intervento statale attuato con le disposizioni impugnate incide su materie di sua competenza primaria, la Provincia di Trento osserva ulteriormente che il punto 17.1., in quanto fissa vincoli procedurali per la individuazione dei siti non idonei e pone norme di dettaglio, sarebbe lesivo delle attribuzioni provinciali quand'anche incidesse su materia di competenza concorrente e fosse contenuto in una legge, non potendo essere qualificato come principio fondamentale di riforma economico-sociale, né come principio fondamentale della legislazione statale.

Il punto 17.2. e l'Allegato 3 contengono anch'essi, a parere della ricorrente, una disciplina che non lascia spazio alcuno al legislatore provinciale, al punto che ne è prevista l'attuazione diretta in via amministrativa. In particolare, le disposizioni del punto 17.2. varrebbero a condizionare il modo attraverso il quale le Regioni e le Province autonome sono chiamate a conciliare le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, individuando le aree non idonee. È prescritto, infatti, che ciò debba avvenire attraverso specifici atti di programmazione.

Con riferimento all'Allegato 3, la ricorrente richiama l'attenzione sul punto *f)*, nel quale è previsto che le Regioni e le Province autonome, con le modalità indicate al paragrafo 17, possono indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le «aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, ricadenti all'interno di quelle di seguito elencate».

Assume la difesa provinciale che tale previsione, di per sé ovvia, si presta ad essere interpretata come se ponesse il divieto di sottrarre un'intera area dal territorio potenzialmente disponibile all'installazione degli impianti energetici, così realizzando una grave ingerenza nell'attività legislativa ed amministrativa dell'ente territoriale, in un ambito materiale che appartiene alla competenza primaria statutaria.

Infatti, prosegue la ricorrente, le zone elencate al citato punto *f)* coincidono con le aree di interesse naturalistico o culturale o le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità, la cui tutela rientra nella competenza primaria della Provincia autonoma, e precisamente nelle materie «tutela del paesaggio» (art. 8, numero 6 del d.P.R. n. 670 del 1972), «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare» (art. 8, numero 3), «parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, numero 16), «agricoltura e foreste» (art. 8, numero 21), come confermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 329 e n. 104 del 2004).



Quanto alle aree «caratterizzate da situazioni di dissesto e/o rischio idrogeologico», anch'esse indicate al punto f) dell'Allegato 3, la difesa provinciale ritiene che la relativa regolamentazione rientri nella competenza concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche (art. 9 dello statuto speciale).

Le suddette prescrizioni, secondo la ricorrente, al pari di quelle esaminate in precedenza non presentano contenuto di norma fondamentale di riforma economico-sociale e «non concretano uno degli altri limiti alla potestà primaria», sicché risulterebbero lesive se anche fossero introdotte con fonte primaria.

Considerazioni del tutto analoghe a quelle svolte in riferimento ai punti 17.1. e 17.2. varrebbero, ad avviso della Provincia di Trento, per il punto 1.2. del d.m. 10 settembre 2010: esso, nella parte in cui rinvia all'«ambito» e alle «modalità di cui al paragrafo 17», comprimerebbe il potere delle Province autonome di vietare o limitare specifiche tipologie di impianti in determinate aree.

1.7. – La ricorrente assume, infine, che le disposizioni impugnate risulterebbero lesive delle sue prerogative costituzionali anche nell'ipotesi, prospettata in via subordinata, che il d.m. 10 settembre 2010 sia qualificato come atto di indirizzo e coordinamento.

La normativa di attuazione dello statuto speciale di autonomia contenuta nell'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992 richiede, ai fini dell'adozione di tale tipologia di atti, la delibera del Consiglio dei ministri ed il parere della Provincia autonoma interessata, fissando il principio secondo il quale gli atti di indirizzo e di coordinamento «vincolano la regione e le province autonome solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti».

Sotto il profilo formale, la Provincia di Trento rileva come la sua presenza in sede di Conferenza unificata non possa essere considerata equipollente al parere richiesto dalla norma indicata, e ciò perché, in seno alla Conferenza unificata, i gruppi delle autonomie decidono a maggioranza.

Sotto il profilo contenutistico, poi, sono richiamate le considerazioni già svolte a proposito dei limiti e dei vincoli posti dalle disposizioni impugnate, i quali, all'evidenza, vanno ben oltre la fissazione di obiettivi.

1.8. – Per le ragioni sopra esposte la ricorrente chiede che la Corte costituzionale dichiari che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, adottare nei confronti della Provincia autonoma di Trento le disposizioni di cui ai punti 1.2., 17.1., 17.2. e all'Allegato 3 del decreto 10 settembre 2010, e conseguentemente annulli il predetto decreto, nelle parti sopra indicate, in quanto esso si rivolge alla Provincia di Trento.

2. – Con atto depositato il 27 dicembre 2010 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha chiesto che il ricorso per conflitto sia dichiarato inammissibile o, comunque, rigettato, con riserva di formulare ulteriori osservazioni.

2.1. – La difesa statale preliminarmente rileva che il provvedimento oggetto del conflitto è stato approvato con il parere favorevole della Conferenza unificata, di cui fa parte la Provincia autonoma di Trento, con la conseguenza che il ricorso risulterebbe inammissibile. La Provincia ricorrente sarebbe, infatti, «tenuta agli atti collegialmente adottati», salva l'adequata reazione giuridica contro di essi.

2.2. – Nel merito, l'Avvocatura dello Stato rileva, in primo luogo, che la premessa al d.m. 10 settembre 2010 dà ampio conto sia della normativa interna di settore, giustificativa dell'adozione del provvedimento, sia di quella comunitaria, che tale adozione richiedeva, ed inoltre indica la «materia» su cui incide l'intervento.

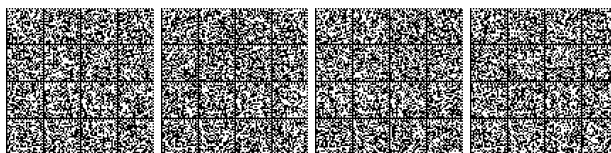
Gli ambiti materiali interessati sarebbero quelli della tutela del paesaggio e dell'ambiente, e della fissazione dei principi fondamentali e generali in tema di «energia», rispetto ai quali lo Stato esercita una competenza esclusiva.

D'altra parte, prosegue l'Avvocatura dello Stato, la Provincia di Trento non vanta competenze in materia di tutela dell'ambiente, e la competenza primaria in materia di tutela del paesaggio, attribuitale dallo statuto speciale di autonomia, incontra comunque il limite dei principi e delle norme fondamentali statali, ai sensi dell'art. 4 dello stesso statuto.

2.3. – La difesa dello Stato contesta poi la qualificazione del d.m. 10 settembre 2010 come regolamento, ritenendo che si tratti di atto di indirizzo e di coordinamento, che non condiziona l'attività legislativa delle Province autonome, in quanto si limita a dettare criteri generali su materie di competenza esclusiva statale e concorrente, allo scopo di uniformarne la disciplina sul territorio nazionale.

2.4. – Quanto alle specifiche doglianze della ricorrente, la difesa dello Stato rileva che il contestato punto 1.2. del d.m. 10 settembre 2010 riconosce alle Province autonome il potere di vietare o limitare, in atti di tipo programmatico o pianificatorio, l'installazione di specifici impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Tale potere deve essere esercitato «esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17».

Proprio la disposizione indicata da ultimo varrebbe, secondo la ricorrente, ad introdurre una illegittima limitazione delle attribuzioni provinciali. In realtà, prosegue la difesa statale, se si guarda al contenuto dell'art. 17, punti 1 e 2, si



colgie agevolmente che le indicate limitazioni riguardano invece settori di competenza esclusiva dello Stato, che non potrebbero non essere rispettati, anche se non fossero stati espressamente richiamati.

Sarebbe poi rimasto integro il potere della Provincia autonoma di individuare le aree non idonee alla installazione degli impianti, all'interno di una logica di leale collaborazione, che tenga conto degli interessi generali e delle competenze statali.

Allo stesso modo, secondo l'Avvocatura dello Stato, la previsione contenuta nell'Allegato 3, punto *f*), non risulterebbe invasiva delle competenze delle Province autonome, posto che l'elencazione ivi contenuta riguarda siti e zone particolari, in ordine ai quali verrebbero in rilievo le competenze dello Stato in materia ambientale e di rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

3. – In data 13 settembre 2011 la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato memoria di replica.

3.1. – In primo luogo la ricorrente ritiene infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, prospettata dalla difesa statale come effetto della partecipazione della Provincia di Trento alla Conferenza unificata che ha approvato le linee guida.

La difesa provinciale richiama il verbale della riunione dell'8 luglio 2010 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal quale risulta che le stesse avevano subordinato il loro consenso all'approvazione delle linee guida all'accoglimento, tra gli altri, degli emendamenti che prevedevano la soppressione dei riferimenti alle autonomie speciali, e l'inserimento di una clausola in base alla quale esse avrebbero provveduto, ai sensi dei relativi statuti e norme di attuazione, alla realizzazione delle finalità indicate nelle linee guida. In tal senso, la premessa del d.m. 10 settembre 2010 risulterebbe inesatta nella parte in cui, dando atto dell'avvenuta approvazione da parte della Conferenza unificata, non menziona l'espressa riserva.

La Provincia di Trento richiama sul punto la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale una Regione o una Provincia autonoma non può considerare violate le proprie prerogative, in relazione ad atti sottoposti all'esame della Conferenza unificata o della Conferenza Stato-Regioni, se non ha fatto rilevare il proprio dissenso in quella sede, o in altre forme, purché anteriormente alla seduta della Conferenza (sono richiamate le sentenze n. 507 del 2002 e n. 206 del 2001). Tale condizione sarebbe nella specie soddisfatta, con conseguente infondatezza dell'eccezione di inammissibilità.

3.2. – Nel merito, la ricorrente ribadisce che le linee guida, per la parte impugnata, incidono su materie attribuite alla propria competenza statutaria primaria, dovendosi guardare al contenuto delle singole disposizioni asseritamente lesive, e non all'atto normativo nella sua interezza. In particolare, essendo previsto che l'individuazione delle aree non idonee deve basarsi esclusivamente su criteri tecnici oggettivi, legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito, vengono in rilievo le materie di competenza primaria provinciale indicate nel ricorso, oltre alla tutela dell'ambiente.

Pertanto, osserva ancora la Provincia di Trento, se è vero che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto alla tutela dell'ambiente il contenuto dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, nella parte concernente l'individuazione delle aree non idonee alla installazione degli impianti, è altresì vero che la stessa Corte costituzionale ha considerato la tutela dell'ambiente come contenitore nel quale è inserita la tutela del paesaggio (sono richiamate le sentenze n. 344 e n. 119 del 2010, e n. 166 del 2009).

3.3. – In conclusione, la ricorrente evidenzia che le disposizioni impugnite risulterebbero ugualmente lesive del riparto di competenza anche se si ritenesse che la materia in prevalenza incisa sia quella, di competenza concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sono richiamate le sentenze n. 44 del 2011 e n. 282 del 2009 della Corte costituzionale). In tale ambito materiale, infatti, lo Stato potrebbe vincolare le Province autonome solo con atti legislativi, ovvero con atti di indirizzo e coordinamento, sottoposti questi ultimi ai requisiti sostanziali e procedurali nella specie non rispettati.

A tale proposito la Provincia di Trento segnala come la difesa statale, pur avendo sostenuto nell'atto di costituzione che le linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010 costituiscano atto di indirizzo e coordinamento, non abbia affrontato il profilo relativo al mancato rispetto dei limiti previsti per tale tipologia di atti.

4. – In data 13 settembre 2011, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria nella quale svolge ulteriori argomentazioni a sostegno della inammissibilità e infondatezza del ricorso per conflitto.

4.1. – Vengono anzitutto prospettate ulteriori eccezioni di inammissibilità del conflitto proposto dalla Provincia autonoma di Trento.

In primo luogo si afferma che il d.m. 10 settembre 2010 sarebbe atto meramente consequenziale alla disposizione di rango primario contenuta nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e che pertanto la ricorrente avrebbe



dovuto impugnare quest'ultimo nel termine di legge (sono richiamate, tra le molte, le sentenze della Corte costituzionale n. 369 del 2010, n. 472 e n. 206 del 1975, n. 32 del 1958 e n. 18 del 1956).

Inoltre, il ricorso risulterebbe inammissibile anche per la carenza dell'elemento oggettivo del conflitto: l'atto impugnato non sarebbe idoneo a ledere le prerogative costituzionali della ricorrente, in quanto, enunciando un principio fondamentale in materia di energia, il suo contenuto è riferibile «a materia di competenza legislativa esclusiva dell'ente confliggente» (è richiamata la sentenza n. 156 del 2011 della Corte costituzionale).

4.2. – Nel merito, la difesa statale si sofferma sulla individuazione dell'ambito materiale inciso dalle disposizioni in esame.

L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, nella parte in cui prevede l'approvazione delle linee guida per lo svolgimento del procedimento finalizzato al rilascio della «autorizzazione unica» per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, costituisce enunciazione di principi fondamentali della materia, di potestà concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 192 del 2011 della Corte costituzionale), pur non essendo esclusa la considerazione del paesaggio, da intendersi come «dimensione visiva» dell'ambiente, secondo la definizione contenuta nella sentenza n. 226 del 2009 della Corte costituzionale.

A tale proposito, prosegue la difesa dello Stato, vengono effettivamente in rilievo alcune delle competenze statutarie primarie della ricorrente, concernenti aspetti particolari della tutela dell'ambiente, quali appunto la tutela del paesaggio, più indirettamente l'urbanistica, e perfino il patrimonio popolare, non essendovi dubbio che il concetto di ambiente in senso ampio ricomprenda tutto ciò che costituisce l'habitat nel quale si svolge la vita della popolazione.

Tuttavia, osserva l'Avvocatura dello Stato, la «tutela del paesaggio», che spetta certamente alla Provincia ricorrente, per un verso non collide con le competenze statali esclusive in materia di ambiente ed ecosistema, di cui lo stesso paesaggio costituisce l'aspetto visivo, e, per altro verso, non presenta alcun collegamento con le ulteriori materie di competenza primaria provinciale, elencate nell'art. 8 dello statuto di autonomia.

In ogni caso, la potestà della Provincia autonoma di legiferare in materia di «tutela del paesaggio» incontra i limiti indicati nell'art. 4 del medesimo statuto, tra i quali «il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica», là dove, con riguardo alle materie di competenza concorrente, vale il limite generale costituito dal potere statale di determinarne i principi fondamentali.

La difesa statale richiama le numerose pronunce della Corte costituzionale nelle quali si trova affermato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 attiene alla materia dell'energia (*ex plurimis*, sentenze n. 107 del 2011, n. 366, n. 332, n. 313, n. 194 del 2010), sicché spetta allo Stato la fissazione dei principi generali della materia, tra i quali rientrerebbe il divieto, per le Regioni e Province autonome, di «chiudere» il proprio territorio alla installazione degli impianti per la produzione di energia rinnovabile, antepoendo in assoluto la tutela dell'aspetto visivo del territorio alle esigenze della produzione di energia.

4.3. – Con riguardo alle specifiche doglianze della ricorrente, l'Avvocatura dello Stato osserva come in realtà il punto 1.2. delle linee guida non ponga vincoli di sorta, riconoscendo al contrario, alle «sole Regioni e Province autonome», il potere di disporre limitazioni e divieti alla installazione degli impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Ma anche il paragrafo 17.1. non conterrebbe i lamentati vincoli all'attività programmatica della Provincia autonoma.

La citata disposizione, infatti, si limita a prevedere «un'apposita istruttoria» finalizzata alla ricognizione di tutti i valori coinvolti «non compatibili con l'insediamento degli impianti», nonché l'obbligo di descrizione delle incompatibilità e la valutazione delle stesse in relazione agli obiettivi di *burden sharing*, fissati in attuazione della previsione contenuta nell'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007 e successive modifiche.

A ben guardare, si tratterebbe di prescrizioni meramente ricognitive del principio che esige, per tutti i provvedimenti amministrativi di carattere generale, l'istruttoria e la motivazione, al cui rispetto è tenuta anche la Provincia autonoma di Trento.

Quanto alle disposizioni contenute nell'Allegato 3, la difesa statale ritiene inammissibile la relativa impugnazione, per la genericità che la connoterebbe, contestando in ogni caso che l'art. 17.2. e l'Allegato 3 impongano l'attività amministrativa in luogo di quella legislativa. Al contrario, tali disposizioni consentono di adottare atti amministrativi, «in vista degli interessi sottesi alla materia – prevalente – dell'energia», là dove in tema di raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing*, sicuramente rientrante nella materia dell'energia, è concesso alla Provincia di tenere conto di «quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico».



Con riferimento alla disposizione contenuta nel punto *f)* dell'Allegato 3, che secondo la difesa statale sarebbe oggetto dell'unica censura specifica, essa non escluderebbe affatto la possibilità per la Provincia autonoma di indicare come non idonea un'intera area tra quelle ivi elencate. In ogni caso, la predetta disposizione sarebbe espressione di principio fondamentale della materia dell'energia, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dall'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost.

4.4. – L'Avvocatura dello Stato contesta la qualificazione del d.m. 10 settembre 2010 come atto regolamentare e non legislativo, richiamando sia l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, sia il recente decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), che avrebbe «ratificato le disposizioni delle linee guida», come affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2011.

Quanto, infine, alle censure svolte dalla ricorrente in via subordinata, sul presupposto che il d.m. citato costituisca un atto di indirizzo e coordinamento, la difesa dello Stato evidenzia come, per un verso, l'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992 non contenga alcun riferimento alla delibera del Consiglio dei ministri e, per altro verso, come la forma del d.m. 10 settembre 2010 sia quella indicata dalla legge che l'ha previsto. Nella specie, del resto, non vi sarebbe stato bisogno di acquisire il parere della Provincia dal momento che questa era presente in sede di Conferenza unificata ed aveva svolto specifiche osservazioni, pure non recepite.

È richiamato, in conclusione, il documento consegnato nella seduta dell'8 luglio 2010 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome alla Conferenza unificata, nel quale non risulta contestato l'Allegato 3.

Considerato in diritto

1. – La Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione ai punti 1.2., 17.1., 17.2., nonché all'Allegato 3 del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», per violazione: *a)* dell'articolo 8, numeri 1), 5), 6), «nonché integrativamente numeri 2), 3), 4), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22), 24)», dell'art. 9, numeri 8) e 9), e dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); *b)* del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); *c)* del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); *d)* del d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare); *e)* del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); *f)* del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); *g)* del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); *h)* degli articoli 117, terzo, quinto e sesto comma, e 118 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione).

2. – Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità del ricorso.

2.1. – Si assume dalla difesa statale, innanzitutto, che la partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla Conferenza unificata che ha approvato il d.m. 10 settembre 2010 vincolerebbe la ricorrente all'esito maturato in quella sede.

L'eccezione è infondata, essendo ampiamente documentato, e non contestato, il dissenso della ricorrente all'approvazione del testo nella formulazione poi diventata definitiva, accompagnato dalla richiesta di introdurre emendamenti.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, il dissenso manifestato anteriormente all'approvazione di normativa oggetto di concertazione implica la perdurante ammissibilità del ricorso per conflitto ad opera della parte dissenziente (*ex plurimis*, sentenze n. 507 del 2002 e n. 206 del 2001).

Più in generale, va poi ribadito che nei giudizi per conflitto di attribuzione non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (*ex plurimis*, sentenze n. 95 del 2003, n. 511 del 2002, n. 389 e n. 163 del 1995, n. 191 del 1994; ordinanza n. 195 del 2004).



2.2. – Ulteriore ragione di inammissibilità del ricorso risiederebbe nella natura meramente attuativa del d.m. 10 settembre 2010 rispetto alla previsione contenuta nell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), alla quale sarebbe riconducibile l'asserita lesione delle prerogative della ricorrente, e che dunque avrebbe dovuto essere oggetto del ricorso in via principale da parte della ricorrente.

Anche questa eccezione è infondata, giacché il d.m. impugnato non costituisce pedissequa attuazione della norma primaria ma, al contrario, si pone con essa in contrasto, come sarà chiarito in prosieguo.

3. – Il ricorso è parzialmente fondato, nei termini di seguito specificati.

3.1. – L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dispone che le linee guida per lo svolgimento del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica, di cui al comma 3 del medesimo articolo, siano approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali.

L'obiettivo delle suddette linee guida è espressamente individuato dalla disposizione citata nella finalità di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

A sua volta, l'art. 19 del medesimo atto con forza di legge stabilisce: «sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono alle finalità del presente decreto legislativo ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

3.2. – Nel dettare la normativa di base per l'emanazione delle linee guida, oggetto del presente conflitto, il legislatore ha inteso trovare modalità di equilibrio tra la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, la competenza legislativa primaria delle Province autonome in materia di paesaggio e la competenza legislativa concorrente, in materia di energia.

Questa Corte ha precisato che il citato art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.) ed ha statuito che «il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione» (sentenza n. 192 del 2011). Di qui l'attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida in materia di fonti energetiche rinnovabili.

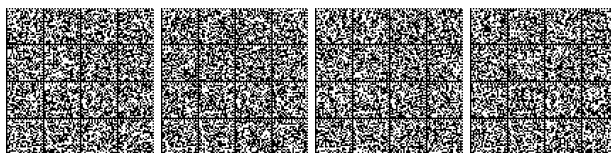
Il legislatore nazionale ha avuto cura altresì di inserire nella norma-base la cosiddetta «clausola di salvezza» delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Tali competenze, per quanto riguarda la ricorrente, si concretizzano nell'art. 8, numero 6), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alla potestà legislativa primaria delle Province la «tutela del paesaggio».

3.3. – Sul piano concettuale, questa Corte ha precisato che il paesaggio deve essere considerato «l'ambiente nel suo aspetto visivo» (sentenza n. 226 del 2009, in relazione alle sentenze n. 180 del 2008, n. 367 del 2007, n. 183 e n. 182 del 2006). L'art. 9, secondo comma, Cost. ha sancito un principio fondamentale, che vale sia per lo Stato che per le Regioni, ordinarie e speciali. Il riferimento testuale della norma costituzionale è alla «Repubblica», con ciò affermandosi la natura di valore costituzionale in sé e per sé (citata sentenza n. 367 del 2007), la cui disciplina unitaria deve tuttavia «tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Alla luce di tale quadro normativo di rango costituzionale, si deve osservare che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 fa esclusivo riferimento al «corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio». Si deve notare, in proposito, che l'intento del legislatore è quello di rendere compatibili le ragioni di tutela dell'ambiente e del paesaggio, che, nella fattispecie, potrebbero entrare in collisione, giacché una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili è, di per sé, funzionale alla tutela ambientale, nel suo aspetto di garanzia dall'inquinamento, ma potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico.

Poiché la materia «paesaggio», a differenza della tutela dell'ambiente, è compresa tra quelle di competenza esclusiva delle Province autonome, nessun riferimento alle stesse si rinviene nel d.lgs. n. 387 del 2003, che si rivolge alle Regioni ordinarie ed esplicitamente fa salve le competenze, per quel che qui interessa, delle Province autonome di Trento e Bolzano. La competenza legislativa delle suddette Province deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia. Resta inteso, peraltro, che le competenze primarie delle Province in materia devono essere esercitate sia nell'ambito degli obiettivi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, sia nell'ambito fissato dall'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finan-



ziaria 2008), che stabilisce la «ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili».

Ponendo in rapporto la norma statale che si trova alla base delle linee guida, e quella, appena indicata, che precisa in dettaglio le finalità dell'intero processo di attuazione della direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), si giunge alla conclusione che l'armonizzazione, profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili.

4. – Esaminato il quadro normativo in cui si inserisce il decreto impugnato, occorre preliminarmente chiarire la natura di tale atto.

Ricorrono, nella specie, gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti (da ultimo, sentenze n. 278 e n. 274 del 2010). Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione.

4.1. – Accertata la natura regolamentare dell'atto impugnato, si deve rilevare come le disposizioni censurate nel presente conflitto presentino aspetti di difformità rispetto alla modalità di equilibrio, ricavabile dalla normativa statale, e di conseguenza ledano parzialmente le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente.

4.2. – Il punto 1.2. vincola le Regioni e le Province autonome a porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili «esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17».

Sulla scorta della precedente ricostruzione del riparto costituzionale delle competenze in materia, il vincolo contenuto nella suddetta norma non trova giustificazione né nell'esigenza di mantenere integra la tutela ambientale, né nella necessità che la normativa legislativa e regolamentare provinciale si inserisca nell'ambito delle finalità stabilite nella disciplina europea e statale. D'altra parte, la stessa legge statale – come s'è visto sopra – eccettua espressamente le Province autonome dai destinatari delle linee guida. Si deve pertanto concludere nel senso che la norma di cui al punto 1.2. viola la competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio.

4.3. – Il punto 17.1. stabilisce che «le Regioni e le Province autonome possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3».

Anche questa disposizione – nella parte in cui si riferisce alle Province autonome – non trova giustificazione né in norme di rango costituzionale, né nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e lede pertanto, per questo aspetto, le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente, a prescindere da ogni considerazione sulla legittimità del decreto ministeriale impugnato rispetto alle leggi statali vigenti, di competenza dei giudici comuni.

4.4. – Il punto 17.2., pur riferendosi anch'esso alle Province autonome, contiene una serie di obiettivi e finalità a carattere generale: conciliare «le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing), in applicazione dell'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007, come modificato dall'articolo 8-bis della legge 27 febbraio 2009 n. 13, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2008 n. 208, assicurando uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti. Le aree non idonee sono, dunque, individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnatole».

La disposizione prima riportata, da una parte non pone vincoli puntuali e concreti alla ricorrente, dall'altra ribadisce l'obbligo di tutti gli enti – comprese le Province autonome – di rispettare le quote minime di produzione di energia da fonti rinnovabili, stabilite dal piano nazionale di riparto, in attuazione della direttiva europea. Essa è priva pertanto di lesività delle competenze costituzionalmente garantite della Provincia autonoma di Trento.

4.5. – L'Allegato 3 delle linee guida, anch'esso impugnato, non contiene alcun riferimento espresso alle Province autonome e sarebbe applicabile alle stesse solo per effetto del richiamo, di cui ai punti 1.2. e 17.1., la cui illegittimità costituzionale è stata motivata nel paragrafo precedente.

Il venir meno, per effetto della presente sentenza, del richiamo di cui sopra, rende automaticamente inapplicabile il predetto Allegato 3 alla ricorrente. Il ricorso, per questo aspetto, diviene, di conseguenza, privo di fondamento.



5. – In considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alle attribuzioni di cui trattasi, l'efficacia della presente sentenza deve essere estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

6. – In conclusione, il conflitto va accolto limitatamente alle disposizioni di cui ai punti 1.2. e 17.1. delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, nella parte in cui vincolano anche le Province autonome.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spettava allo Stato imporre alle Province autonome di Trento e di Bolzano di conformarsi alle disposizioni di cui ai punti 1.2. e 17.1. del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili);

Annulla, per l'effetto, i punti 1.2. e 17.1. del suddetto d.m. 10 settembre 2010, limitatamente alle parole «e le Province autonome»;

Dichiara che spettava allo Stato emanare nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano il punto 17.2. del suddetto d.m. 10 settembre 2010;

Dichiara che spettava allo Stato emanare l'Allegato 3 del suddetto d.m. 10 settembre 2010, in quanto non applicabile alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0663

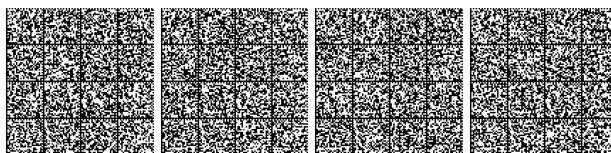
N. 276

Ordinanza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Rifiuti - Vinacce esauste - Classificazione come sottoprodotti - Introduzione di una presunzione assoluta di esclusione dalla categoria dei rifiuti - Asserito contrasto con la disciplina comunitaria e con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea - Questione carente di motivazione sulla rilevanza in relazione al sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Manifesta inammissibilità.

- D.l. 3 novembre 2008, n. 171 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 205), art. 2-bis.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE.



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 di legittimità costituzionale dell'articolo 2-bis del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171 (Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 205, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Asti, con ordinanza del 13 gennaio 2011, iscritta al n. 66 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

Udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che, con ordinanza deliberata il 13 gennaio 2011, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Asti ha sollevato, in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171 (Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 205, nella parte in cui prevede che le «vinacce esauste ed i loro componenti [...] sono da considerare sottoprodotti soggetti alla disciplina di cui alla sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»;

che il giudice *a quo* deve deliberare sulla richiesta di archiviazione, presentata dal pubblico ministero in data 14 aprile 2010, avente ad oggetto il procedimento instaurato nei confronti del titolare di una distilleria, indagato, tra l'altro, per il reato previsto dall'art. 256, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in relazione all'art. 214 del medesimo decreto, perché «effettuava attività di recupero energetico dei rifiuti prodotti dalla propria attività di distillazione, costituiti da vinacce esauste, senza essere iscritto nel registro provinciale di recupero dei rifiuti non pericolosi»;

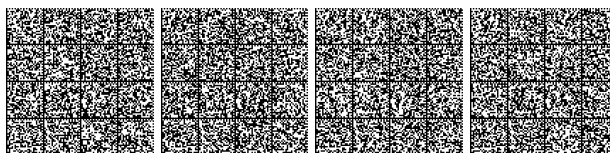
che il rimettente, dopo aver riferito che nella richiesta di archiviazione il pubblico ministero ha formulato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 2-bis del d.l. n. 171 del 2008, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., afferma di «condividere integralmente le motivazioni espresse dal P.M., che di seguito si riportano»;

che, secondo quanto si legge nell'atto di promovimento, l'indagine in oggetto era iniziata a seguito di accertamenti compiuti dall'Agenzia regionale di prevenzione e ambiente, dai quali era emerso che la distilleria indicata aveva effettuato «fino al dicembre 2008, ed effettua tutt'ora» il recupero energetico dei residui prodotti dall'attività di distillazione, costituiti nella specie dalle vinacce esauste;

che il predetto materiale era considerato rifiuto dell'industria agroalimentare, ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti a procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), con la conseguenza che l'utilizzazione dello stesso come combustibile doveva essere ritenuta operazione di «recupero» di un rifiuto;

che, sempre secondo la prospettazione trascritta nell'ordinanza di rimessione, il quadro normativo di riferimento è mutato con l'entrata in vigore della norma censurata, che ha classificato alcuni residui di produzione della vinificazione e della distillazione, tra cui le vinacce esauste, come «sottoprodotti soggetti alla disciplina di cui alla sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»;

che tale mutamento ha imposto al pubblico ministero di chiedere l'archiviazione del procedimento, quanto meno con riferimento alla imputazione riguardante l'attività di combustione delle vinacce esauste, e che, tuttavia, lo stesso inquirente ha ritenuto di «dover prospettare [...], preliminarmente rispetto al vaglio della richiesta di archiviazione, una questione di legittimità costituzionale della norma per contrarietà al diritto comunitario»;



che, infatti, la norma censurata avrebbe introdotto una «presunzione assoluta» di appartenenza delle vinacce esauste alla categoria del sottoprodotto, con l'effetto di precludere l'accertamento in concreto circa la ricorrenza dei requisiti richiesti dalla norma generale – art. 183, comma 1, lettera *p*), del d.lgs. n. 152 del 2006 – per poter qualificare come tale il residuo di produzione;

che il legislatore nazionale avrebbe in tal modo ingiustificatamente ridotto l'area di operatività della direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), che abroga e sostituisce la precedente direttiva 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti);

che è richiamata diffusamente la sentenza n. 28 del 2010 della Corte costituzionale, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 152 del 2006 – nel testo antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 20, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale) – nella parte in cui prevedeva che «rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite [...], depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale»;

che nella citata pronuncia, dopo aver precisato che il giudice nazionale non poteva disapplicare la norma interna in contrasto con le direttive comunitarie, dovendo piuttosto sollevare l'incidente di costituzionalità, la Corte costituzionale ha affermato che la disciplina comunitaria non consente al legislatore nazionale di impedire, introducendo presunzioni assolute, l'accertamento dell'esistenza di sottoprodotto;

che è richiamata anche la sentenza della Corte di giustizia 18 dicembre 2007, in causa C-263/05, nella quale è stato esaminato l'art. 14 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 (Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 2002, n. 178;

che la disposizione indicata escludeva dall'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti le sostanze o i materiali residui di produzione, dei quali il detentore avesse deciso o avesse l'obbligo di disfarsi, qualora gli stessi potessero essere e fossero riutilizzati in un ciclo produttivo o di consumo, a condizione che non fosse effettuato alcun trattamento preventivo e che gli stessi non pregiudicassero l'ambiente, ovvero che l'eventuale trattamento preventivo non configurasse un'operazione di recupero;

che la Corte di giustizia, accogliendo il ricorso proposto dalla Commissione contro la , ha evidenziato tra l'altro come «[...] il fatto che una sostanza sia un materiale residuale di produzione o di consumo costituisce un indizio che si tratti di un rifiuto e la sola circostanza che una sostanza sia destinata ad essere riutilizzata, o possa esserlo, non può essere determinante per la sua qualifica o meno come rifiuto» (punto 49);

che l'ordinanza di rimessione richiama ulteriormente la sentenza n. 28 del 2010 nella quale la Corte costituzionale, con riferimento al tema del sindacato di norme penali di favore, ha affermato che «[...] la retroattività della legge più favorevole non esclude l'assoggettamento di tutte le norme giuridiche di rango primario allo scrutinio di costituzionalità: Altro [...] è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme penali di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno della quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile (sentenza n. 148 del 1983 e sul punto, sostanzialmente nello stesso senso, sentenza n. 394 del 2006)»;

che il rimettente conclude affermando che la questione risulta «non manifestamente infondata e rilevante perché incide direttamente sull'applicabilità della norma incriminatrice contestata all'indagato»;

che, con atto depositato il 10 maggio 2011, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la declaratoria di inammissibilità, o, comunque, di non fondatezza della questione;

che, preliminarmente, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità della questione per insufficiente motivazione sulla rilevanza, in quanto il rimettente si sarebbe limitato a segnalare che la norma censurata impedisce di verificare in concreto se le vinacce esauste – residui di produzione della distillazione – presentino i requisiti necessari per essere qualificate come sottoprodotto, anziché rifiuto, ma non avrebbe fornito alcun elemento per stabilire l'esito di tale verifica;

che, pertanto, la questione potrebbe risultare del tutto priva di rilevanza qualora si accertasse che, nella specie, ricorrono i requisiti del sottoprodotto come indicati nell'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive);



che il rilevato limite motivazionale emergerebbe, secondo l'Avvocatura dello Stato, proprio dall'esame della sentenza n. 28 del 2010 della Corte costituzionale, ripetutamente richiamata dal rimettente per l'asserita analogia delle questioni prospettate;

che, nella indicata pronuncia, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 152 del 2006, ha trovato fondamento non sul semplice presupposto che la norma censurata sottraeva le ceneri di pirite dal novero dei rifiuti, qualificandole come sottoprodotto, ma sul rilievo che, nella circostanza specifica, il materiale in oggetto non possedeva i requisiti del sottoprodotto, per essere in stato di abbandono da circa trenta anni;

che diversamente, nell'odierna questione, il rimettente non avrebbe fornito gli elementi necessari per stabilire se le vinacce esauste presentino o non i necessari requisiti;

che la questione sarebbe comunque non fondata;

che la difesa statale osserva come la prospettazione del rimettente sia incentrata su una «indebita estensione» delle ragioni poste a fondamento delle richiamate sentenze della Corte di giustizia e della Corte costituzionale, risultando del tutto assente l'esame della disciplina contenuta nella norma censurata, alla luce della normativa comunitaria vigente;

che, infatti, la circostanza che alcune norme emanate in tema di sottoprodotto siano risultate in contrasto con le direttive comunitarie non implicherebbe l'illegittimità di ogni norma che regoli la stessa materia, né, in particolare, esimerebbe il giudice *a quo* dall'onere di esaminarne il contenuto, per verificare se sussista effettivo contrasto con i principi comunitari;

che l'Avvocatura dello Stato evidenzia l'omissione, da parte del rimettente, di qualsiasi riferimento alla direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), entrata in vigore il 12 dicembre 2008, che ha abrogato, tra le altre, la direttiva 2006/12/CE, richiamata come parametro interposto;

che la direttiva 2008/98/CE reca la definizione di sottoprodotto all'art. 5, il quale trova corrispondenza nell'art. 184-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dal d.lgs. n. 205 del 2010, di recepimento della direttiva stessa;

che dal raffronto tra la norma censurata e le disposizioni richiamate emergerebbe l'insussistenza di qualsiasi contrasto, in quanto le vinacce esauste costituiscono sottoprodotto se ed in quanto ricorrano le condizioni dettate dal d.lgs. n. 152 del 2006;

che pertanto è necessario che le predette vinacce scaturiscano direttamente da un processo di produzione (la vinificazione e la distillazione) il cui scopo primario non è la loro produzione, che siano riutilizzate senza subire trattamenti anomali, ma solo trattamenti di tipo meccanico-fisico, compreso il lavaggio con acqua o l'essiccazione, che, infine, siano destinate alla combustione nel medesimo ciclo produttivo;

che, in definitiva, la difesa statale contesta l'assunto del rimettente secondo cui la norma censurata avrebbe introdotto una presunzione assoluta di appartenenza delle vinacce esauste alla categoria del sottoprodotto, essendo, al contrario, tale appartenenza condizionata alla verifica della effettiva ricorrenza dei requisiti fissati dall'art. 184-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, di attuazione della nozione comunitaria;

che, pertanto, la norma censurata dovrebbe essere interpretata ed applicata in modo costituzionalmente orientato, conformemente alle nozioni di sottoprodotto comunitaria e interna, sopra richiamate;

che l'Avvocatura dello Stato conclude ribadendo la differenza sostanziale tra la norma censurata e quella dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 28 del 2010: in quel caso la norma oggetto di scrutinio conteneva effettivamente una presunzione di appartenenza di un residuo di produzione alla categoria dei sottoprodotti, anche nei casi in cui mancassero i requisiti per qualificare quel residuo in detta categoria; ove invece riferita alla norma oggetto dell'odierna questione, la motivazione della sentenza n. 28 del 2010 fornirebbe elementi a sostegno della non fondatezza delle censure.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Asti dubita, in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis* del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171 (Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 205, nella parte in cui prevede che le «vinacce esauste ed i loro componenti [...] sono da considerare sottoprodotto soggetti alla disciplina di cui alla sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»;

che, secondo la prospettazione del rimettente, la norma censurata ha escluso, con presunzione assoluta, il residuo di produzione dell'attività di distillazione costituito dalle vinacce esauste dal novero dei rifiuti, qualificandole sottoprodotto;



che, di conseguenza, sarebbe impedita la verifica della sussistenza delle condizioni enucleate dalla giurisprudenza comunitaria e richiamate dal legislatore nazionale, all'art. 183, comma 1, lettera *p*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), per escludere un residuo di produzione dal novero dei rifiuti;

che pertanto la norma censurata si porrebbe in contrasto con la nozione di rifiuto prevista dalla direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), richiamata a parametro interposto;

che il rimettente assume a riferimento del suo argomentare la sentenza n. 28 del 2010 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 20, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), nella parte in cui prevedeva che «rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite [...], depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale»;

che, secondo il giudice *a quo*, la norma oggi censurata presenterebbe identico limite, e dunque violerebbe i medesimi parametri;

che la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo;

che il rimettente ha omissso qualsiasi riferimento alle pur rilevanti modifiche normative, intervenute nella materia prima del 13 gennaio 2011, data in cui ha deliberato l'atto di promovimento;

che, in particolare, la direttiva 2006/12/CE è stata abrogata e sostituita dalla direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), a far tempo dal 12 dicembre 2010;

che la direttiva 2008/98/CE, all'art. 5, introduce la definizione comunitaria di sottoprodotto;

che, in attuazione della predetta direttiva, è stato emanato il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), che ha modificato la definizione interna di sottoprodotto, sia intervenendo sull'art. 183 del d.lgs. n. 152 del 2006, sia introducendo, nel medesimo decreto legislativo, l'art. 184-bis;

che inoltre, e con riferimento specifico alla disciplina dettata per le cosiddette biomasse combustibili, l'art. 3, comma 30, lettera *d*), del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69) ha introdotto, nella disciplina dettata nella sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006, il paragrafo 1-bis, il quale prevede che «salvo il caso in cui i materiali elencati nel paragrafo 1 derivino da processi direttamente destinati alla loro produzione o ricadano nelle esclusioni dal campo di applicazione della parte quarta del presente decreto, la possibilità di utilizzare tali biomasse secondo le disposizioni della presente parte quinta è subordinata alla sussistenza dei requisiti previsti per i sottoprodotti dalla precedente parte quarta»;

che, per giurisprudenza costante di questa Corte, la questione sollevata in riferimento ad un quadro normativo non più attuale deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, quando le modifiche normative siano intervenute, come è nella specie, dopo l'instaurazione del giudizio principale e anteriormente all'ordinanza di rimessione;

che nel dedurre l'illegittimità costituzionale della norma censurata in ragione della sua non conformità alla legislazione comunitaria e nazionale, il giudice *a quo* aveva l'onere di tenere conto delle sopravvenienze normative, sia ai fini della individuazione corretta del parametro interposto, sia ai fini della valutazione della incidenza delle sopravvenienze sulla norma censurata (*ex plurimis*, ordinanze n. 315 del 2008 e n. 268 del 2006).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171 (Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 205, sollevata, in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Asti, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 21 ottobre 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0664

N. 277

Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore a 20.000 abitanti - Mancata previsione - Lamentata irragionevolezza nonché incidenza sul principio di uguaglianza in materia di elettorato passivo - Asserita violazione dei principi di libertà di mandato elettorale, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Questione formulata in modo perplesso e contraddittorio - Carente motivazione sulla rilevanza - Inammissibilità.

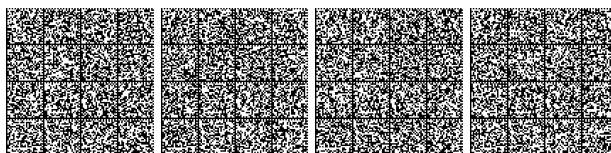
- Legge della Regione Siciliana 24 giugno 1986, n. 31; legge della Regione Siciliana 26 agosto 1992, n. 7; legge della Regione Siciliana 15 settembre 1997, n. 35.
- Costituzione, artt. 3, 51, 67 e 97.

Elezioni - Incompatibilità parlamentari - Incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti - Mancata previsione - Ecceputa inammissibilità della questione per asserita richiesta alla Corte di pronuncia additiva in materia coperta da riserva di legge - Reiezione.

- Legge 15 febbraio 1953, n. 60, artt. 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 51, 67 e 97.

Elezioni - Incompatibilità parlamentari - Incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti - Mancata previsione - Irragionevolezza - Lesione del principio di uguaglianza e della libertà di elettorato attivo e passivo - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge 15 febbraio 1953, n. 60, artt. 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3 e 51 (67 e 97).



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 degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari); della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere); della legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica) e della legge della Regione siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale), promosso dal Tribunale civile di Catania nel procedimento vertente tra Salvatore Battaglia e Raffaele Stancanelli ed altri, con ordinanza del 10 dicembre 2010, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2011.

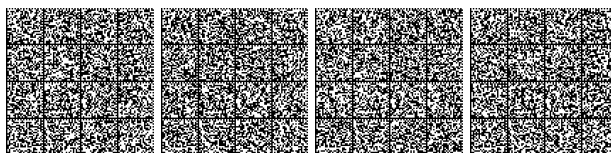
Visti l'atto di costituzione di Salvatore Battaglia nonché gli atti di intervento della Regione siciliana e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

Uditi gli avvocati Antonio Catalioto per Salvatore Battaglia, Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Nel corso di un giudizio — promosso da un cittadino elettore nei confronti (tra l'altro) del sindaco del Comune di Catania, per accertare in capo al convenuto la sussistenza della causa di incompatibilità tra tale carica e quella di senatore della Repubblica italiana, e conseguentemente dichiararne la decadenza dalla prima in mancanza di esercizio del diritto di opzione — il Tribunale civile di Catania, con ordinanza emessa il 10 dicembre 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale: *a)* degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari), nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, in presenza delle condizioni di cui all'art. 7, primo comma, lettera *c)*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), in combinato disposto con l'art. 5 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), che estende la disciplina delle ineleggibilità per la Camera dei deputati alle elezioni per il Senato della Repubblica; *b)* della legge Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), della legge Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica), e della legge Regione siciliana 15 settembre



1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale), nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare nazionale e di sindaco di Comune con popolazione superiore ai ventimila abitanti e viceversa.

Il rimettente premette, in fatto, che il resistente (eletto sindaco del Comune di Catania, che ha una popolazione superiore ai 20.000 abitanti, nelle elezioni amministrative del 15 e 16 giugno 2008, successivamente quindi alla elezione del medesimo alla carica di senatore della Repubblica italiana, all'esito delle elezioni politiche tenutesi in data 13 e 14 aprile 2008) ricopre entrambe le cariche senza avere esercitato l'opzione, in quanto la Giunta elettorale per il Senato nella seduta del 3 novembre 2009 ha dichiarato valida l'elezione di tutti i senatori eletti in Sicilia ed il Comitato per l'esame delle cariche rivestite dai senatori ha proposto all'assemblea di dichiarare compatibile con il mandato parlamentare la carica di sindaco del Comune di Catania. Dopodiché egli dà atto della infondatezza delle eccezioni di difetto di giurisdizione del giudice ordinario a conoscere dell'azione popolare proposta dal ricorrente (che non verte in materia coperta dalla riserva di autodichia di cui all'art. 66 Cost., giacché la qualità di deputato o senatore del soggetto che cumula le due cariche resta del tutto intangibile ed estranea alla specifica pronuncia invocata e viene in rilievo unicamente alla stregua di un presupposto esterno di applicazione della normativa in materia di incompatibilità dell'amministratore dell'ente locale, ferme ed impregiudicate restando tutte le prerogative costituzionali e sovrane del Parlamento garantite dalla Costituzione) e di improcedibilità del ricorso per tardività rispetto al termine previsto dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), in quanto l'azione elettorale si colloca su un piano di assoluta autonomia rispetto alla delibera consiliare di convalida dell'elezione.

Il giudice *a quo* deduce, quindi, la rilevanza della questione sull'assunto che — sebbene la competenza normativa della Regione siciliana, in materia di cause di ineleggibilità e incompatibilità, costituisca espressione di una potestà normativa primaria, ai sensi degli artt. 14 e 15 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto delle Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, non potendo trovare applicazione la normativa statale relativa alle Regioni a statuto ordinario di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), né quella dettata con riferimento sempre alle Regioni a statuto ordinario dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione) — tuttavia, nel caso di incompatibilità tra le predette cariche degli enti locali e la carica di parlamentare nazionale, la legislazione regionale siciliana non può operare, perché sussiste una riserva di legge statale, che l'art. 65 Cost. contempla espressamente al fine di assicurare una disciplina omogenea che rispetti e tuteli sia il principio di eguaglianza dei cittadini in tema di diritti politici che quello di unità dello Stato. Ne deriva quindi, secondo il rimettente, che le norme applicabili per la definizione della controversia in esame sono, anche nella Regione siciliana, in primo luogo quelle contenute nella legge statale censurata (che, come detto, prevede espressamente che non sono eleggibili alla carica di parlamentare nazionale i presidenti delle Province ed i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai ventimila abitanti, senza disciplinare l'ipotesi inversa di sopravvenienza della carica di sindaco rispetto a quella di membro del Parlamento) e poi quelle regionali, stante la doverosa e necessitata uniformità della previsione tassativa della cause di ineleggibilità ed incompatibilità in materia elettorale su tutto il territorio nazionale, che non consente alcuna discrezionalità in capo al legislatore regionale.

Preso atto, poi, del «diritto vivente» consolidatosi, a partire dal 2002, sulla base della prassi (peraltro ritenuta insindacabile ex art. 66 Cost.) seguita dalle Giunte per le elezioni di Camera e Senato — le quali (pur nella consapevolezza dell'esistenza di una lacuna legislativa dovuta alla mancata disciplina, nelle norme statali, della ipotesi di incompatibilità in esame) ritengono di non poterla colmare in via interpretativa, attraverso l'applicazione analogica delle disposizioni concernenti l'ineleggibilità, ostandovi il principio di tassatività delle cause d'ineleggibilità e incompatibilità e la considerazione che l'elettorato passivo rientra tra i diritti politici fondamentali del cittadino —, il rimettente rileva tuttavia che, dalla giurisprudenza anche risalente della Corte costituzionale, emerge la costante valorizzazione del principio cosiddetto di conversione delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause d'incompatibilità, onde colmare le eventuali lacune legislative (come da ultimo affermato nella sentenza n. 143 del 2010 proprio in tema di incompatibilità tra cariche elettive nella Regione Sicilia).

Pertanto, il giudice *a quo* deduce in primo luogo il contrasto delle disposizioni statali e regionali censurate con gli artt. 3 e 51 Cost. — espressivi della fondamentale esigenza, che non degrada la potestà legislativa regionale esclusiva a competenza concorrente, ma la limita e la impegna al rispetto del principio costituzionale che esige l'uniforme garanzia per tutti i cittadini, in ogni parte del territorio nazionale, del diritto fondamentale di elettorato attivo e passivo — giacché la mancata previsione del divieto di cumulo può comportare una disparità di trattamento tra la posizione di coloro che sono già parlamentari ed intendono candidarsi alla carica locale, sui quali non grava alcun obbligo, e coloro che, invece, sono titolari di un ufficio pubblico locale e intendono partecipare alla competizione elettorale per uno dei rami del Parlamento, sui quali grava l'obbligo di dimettersi preventivamente. Ciò, con lesione anche del principio di



ragionevolezza, in quanto un soggetto non può assumere durante il proprio mandato uffici o cariche che gli avrebbero precluso l'eleggibilità rispetto a quello ricoperto per primo.

Inoltre, il rimettente denuncia la lesione dell'art. 67 Cost., in ragione della possibile contrapposizione d'interessi tra enti locali (e segnatamente tra Comuni aventi una rilevante popolazione) ed organizzazione statutale nazionale, con conseguente *vulnus* del principio di libertà di mandato, per possibile conflitto di interessi tra l'impegno del deputato e quello di sindaco; nonché dell'art. 97 Cost., atteso che il cumulo degli uffici di sindaco di un Comune con rilevante popolazione e di parlamentare nazionale può ripercuotersi negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni cumulativamente esercitate.

2. — Si è costituito il cittadino elettore, ricorrente nel giudizio *a quo*, che — alla stregua di argomentazioni analoghe a quelle svolte nell'ordinanza di rimessione — ha concluso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme censurate, eventualmente da estendersi in via consequenziale alle medesime leggi nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità anche tra la carica di parlamentare e quella di presidente della Giunta provinciale.

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, in primo luogo, una declaratoria di inammissibilità della sollevata questione, in ragione del fatto che il rimettente richiede alla Corte una pronuncia additiva in materia coperta da riserva di legge, indicando una soluzione per nulla obbligata e comunque non scevra da implicazioni discrezionali (come dimostrato dai numerosi e differenti disegni di legge presentati in Parlamento).

Nel merito, l'Avvocatura deduce la non fondatezza della questione medesima, in quanto — esclusa la sussistenza di un principio costituzionale di «necessario parallelismo» tra cause originarie di ineleggibilità e cause sopravvenute di incompatibilità — nella specie neppure si riscontrebbbe la lamentata lesione delle esigenze di uniformità di disciplina in materia, in quanto la censurata normativa vige su tutto il territorio dello Stato. Peraltro, la difesa erariale rileva che il rimettente non ha tenuto conto della diversità del fondamento della previsione della ineleggibilità in Parlamento dei sindaci dei Comuni con più di ventimila abitanti (che si basa sulla tutela della libertà di voto e del corretto svolgimento della competizione elettorale nella «parità delle armi» dei contendenti, con esclusione di indebiti vantaggi, in termini di *metus publicae potestatis* ovvero di *captatio benevolentiae*, che possono derivare dalla carica rivestita nell'ente locale) rispetto al caso inverso del parlamentare che concorra all'elezione a sindaco, in cui indubbiamente si attenuano i pericoli di violazione del principio di imparzialità, per insorgenza di conflitti di interessi ed inefficienze tali da imporre, a livello costituzionale, la necessità di una previsione legislativa di incompatibilità.

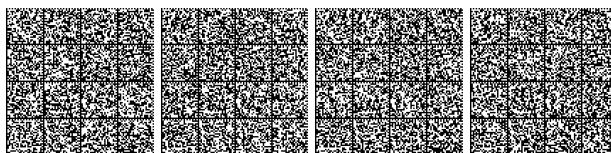
4. — È intervenuta, altresì, la Regione siciliana, in persona del Presidente pro-tempore, deducendo, con specifico riguardo alle sole norme regionali impugnate, l'inammissibilità della questione: *a)* per difetto di pregiudizialità in punto di rilevanza, poiché i dubbi sollevati dal rimettente si riferiscono alla normativa statale che egli deve applicare; *b)* perché posta in modo perplesso, in quanto lo stesso rimettente dubita dell'applicabilità delle norme regionali, affermando la necessità di disciplinare la materia in maniera uniforme a livello nazionale; *c)* per omessa indicazione dei parametri statutari che sarebbero stati violati; *d)* per difetto di motivazione, in quanto le censure si riferiscono alla normativa statale e solo apoditticamente e senza specifica motivazione anche a quella regionale.

Nel merito la Regione conclude per la non fondatezza della questione non avendo essa competenza legislativa in materia di incompatibilità fra la carica di parlamentare nazionale e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai ventimila abitanti.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale civile di Catania censura — in riferimento agli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione — gli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari), nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, in presenza delle condizioni di cui all'art. 7, primo comma, lettera *c)*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), in combinato disposto con l'art. 5 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), che estende la disciplina delle ineleggibilità per la Camera dei deputati alle elezioni per il Senato della Repubblica.

Il medesimo Tribunale — stante la «doverosa e necessitata uniformità della previsione tassativa delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità in materia elettorale su tutto il territorio nazionale» — censura altresì la legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre



1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica), e la legge della Regione siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale), sempre nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare nazionale e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e viceversa.

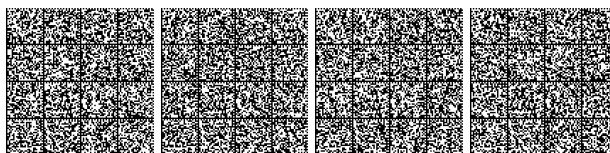
2. – Con riferimento ai medesimi parametri, il rimettente impugna quindi contestualmente (nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti) norme della legge statale sulle incompatibilità dei parlamentari e norme di leggi regionali in materia di elezioni amministrative.

In particolare, onde giustificare l'estensione delle censure anche a queste ultime leggi, il giudice *a quo* muove dall'assunto che — sebbene la competenza normativa della Regione siciliana, in materia di cause di ineleggibilità e incompatibilità, costituisca espressione di una potestà normativa primaria, ai sensi degli artt. 14 e 15 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto delle Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, non potendo trovare applicazione la normativa statale relativa alle Regioni a statuto ordinario di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), né quella dettata con riferimento sempre alle Regioni a statuto ordinario dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione) — tuttavia, nel caso di incompatibilità tra le predette cariche degli enti locali e la carica di parlamentare nazionale, la legislazione regionale siciliana non può operare, perché sussiste una riserva di legge statale, che l'art. 65 Cost. contempla espressamente al fine di assicurare una disciplina omogenea che rispetti e tuteli sia il principio di eguaglianza dei cittadini in tema di diritti politici che quello di unità dello Stato. Ciò premesso, il rimettente ritiene che la questione di costituzionalità debba investire «innanzitutto» le norme della legge statale (che, come detto, prevede espressamente che non sono eleggibili alla carica di parlamentare nazionale i presidenti delle Province ed i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai ventimila abitanti, senza disciplinare l'ipotesi inversa di sopravvenienza della carica di sindaco rispetto a quella di membro del Parlamento) e poi anche quelle delle tre leggi regionali (in quanto affette dalla medesima lacuna): e queste ultime «sia laddove volesse ritenersi sussistente la competenza normativa regionale primaria, anche nella materia delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità degli amministratori degli enti locali che siano anche parlamentari nazionali», «sia in ragione della doverosa e necessitata uniformità della previsione tassativa della cause di ineleggibilità ed incompatibilità in materia elettorale su tutto il territorio nazionale».

2.1. – La difesa della Regione siciliana ha eccepito l'inammissibilità della questione riferita alle leggi regionali, sia per difetto di pregiudizialità in punto di rilevanza, in quanto i dubbi sollevati dal rimettente si riferiscono esclusivamente alla normativa statale; sia perché posta in modo perplesso, giacché è lo stesso giudice *a quo* a dubitare dell'applicabilità delle norme regionali, affermando tuttavia la necessità di disciplinare la materia in maniera uniforme a livello nazionale.

2.2. – Tali eccezioni sono fondate.

2.3. – Come sottolineato dal rimettente, questa Corte ha ripetutamente affermato che, in materia elettorale, la potestà legislativa della Regione siciliana differisce da quella delle Regioni ordinarie, dal momento che essa, ai sensi dell'art. 3, primo comma, e dell'art. 9, terzo comma, dello statuto speciale (sostituiti ad opera dell'art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2), è titolare di potestà legislativa di tipo primario, la quale deve peraltro svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (da ultimo, sentenza n. 143 del 2010). Di modo che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost. E che, di conseguenza (con specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali, di cui agli artt. 14, lettera o, e 15, terzo comma, dello statuto speciale), la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale, quale che sia la Regione di appartenenza (sentenza n. 288 del 2007), giacché proprio il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (ex art. 2 Cost.: sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990).



Questa Corte ha altresì affermato che — poiché l'art. 65 Cost., stabilendo che «la legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore», pone una precisa riserva di legge statale, essendo quindi precluso al legislatore regionale, anche se fornito come nel caso di specie di potestà legislativa primaria, di determinare le cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) con l'ufficio di deputato o di senatore — spetta solo allo Stato la competenza di stabilire i casi di incompatibilità con siffatte cariche (sentenze n. 456 del 2005, n. 127 del 1987 e n. 60 del 1966); ciò in quanto la statuizione di una incompatibilità presuppone logicamente la posizione di un divieto di cumulo di due uffici ed implica, di conseguenza, una incidenza anche se indiretta, sulla disciplina dell'uno e dell'altro, finendo inevitabilmente con il produrre un effetto che determina la violazione della competenza esclusiva dello Stato.

Orbene, nei termini in cui viene argomentata, la conclusione cui perviene il rimettente in ordine alla estensione del dubbio di costituzionalità anche alle leggi regionali risulta viziata sotto il duplice profilo della formulazione perplessa dell'assunto (svolto oltretutto in termini contraddittori rispetto alla riconosciuta sussistenza della riserva di legge statale) relativo alla possibile configurabilità di una competenza normativa regionale primaria in materia anche quando vengano coinvolte le cariche parlamentari nazionali; e della carente motivazione in ordine alla concreta necessità di applicare anche la normativa regionale per la definizione del giudizio *a quo* (laddove, evidentemente, il mero rilievo dato alla esigenza di uniformare sul territorio nazionale, incidendo anche sulla fonte regionale, la previsione delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità — oltre che nuovamente contraddire la premessa circa l'applicabilità, nella fattispecie, della sola norma statale — non è comunque argomento di per sé idoneo a sottrarre il giudice dal dovere di argomentare in ordine alla effettiva rilevanza di tale specifica questione nel giudizio *a quo*: sentenze n. 360, n. 294 e n. 281 del 2010).

3. – Il *thema decidendum* va dunque limitato al solo scrutinio degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge n. 60 del 1953, censurati nella parte in cui non prevedono «l'incompatibilità tra la carica di Parlamentare e quella di Sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, in presenza delle condizioni di cui all'art. 7, lettera c), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, in combinato disposto con l'art. 5 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, che estende la disciplina delle ineleggibilità per la Camera dei Deputati alle elezioni per il Senato della Repubblica».

3.1. – Il rimettente prende atto del «diritto vivente» consolidatosi, a partire dal 2002, sulla base della nuova prassi seguita dalle Giunte per le elezioni di Camera e Senato, le quali — pur nella consapevolezza dell'esistenza di una lacuna legislativa dovuta alla mancata disciplina, nelle norme statali, della ipotesi di incompatibilità in esame — affermano di non poterla colmare in via interpretativa (come in precedenza ritenuto da entrambe le Giunte parlamentari, con giurisprudenza costante risalente alla Prima legislatura), attraverso l'applicazione analogica delle disposizioni concernenti l'ineleggibilità, ostandovi il principio di tassatività delle cause d'ineleggibilità e incompatibilità e la considerazione che l'elettorato passivo rientra tra i diritti politici fondamentali del cittadino. Nel contempo, però, egli rileva che, dalla giurisprudenza anche risalente di questa Corte, emerge la costante valorizzazione del principio di parallelismo tra le cause di ineleggibilità sopravvenute e quelle d'incompatibilità, il quale di recente ha trovato affermazione, proprio in tema di incompatibilità tra cariche elettive nella Regione siciliana, nella sentenza n. 143 del 2010.

Secondo il rimettente, dunque, le disposizioni della censurata legge statale contrasterebbero *in parte qua*: a) con gli artt. 3 e 51 Cost., per violazione del principio costituzionale che esige l'uniforme garanzia per tutti i cittadini, in ogni parte del territorio nazionale, del diritto fondamentale di elettorato attivo e passivo, giacché la mancata previsione del divieto di cumulo può comportare una disparità di trattamento tra la posizione di coloro che sono già parlamentari ed intendono candidarsi alla carica locale, sui quali non grava alcun obbligo, e coloro che, invece, sono titolari di un ufficio pubblico locale e intendono partecipare alla competizione elettorale per uno dei rami del Parlamento, sui quali grava l'obbligo di dimettersi preventivamente; nonché per violazione del principio di ragionevolezza, in quanto un soggetto non può assumere durante il proprio mandato uffici o cariche che gli avrebbero precluso l'eleggibilità rispetto a quello ricoperto per primo; b) con l'art. 67 Cost., in ragione della possibile contrapposizione d'interessi tra enti locali (e segnatamente tra Comuni aventi una rilevante popolazione) ed organizzazione statale nazionale, con conseguente *vulnus* del principio di libertà di mandato, per possibile conflitto di interessi tra l'impegno del deputato e quello di sindaco; c) con l'art. 97 Cost., atteso che il cumulo degli uffici di sindaco di un Comune con rilevante popolazione e di parlamentare nazionale può ripercuotersi negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni cumulativamente esercitate.

3.2. – L'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità della sollevata questione in ragione del fatto che il rimettente vorrebbe dalla Corte una pronuncia additiva in una materia coperta da riserva di legge, indicando una soluzione non obbligata e comunque non scevra da implicazioni discrezionali, come dimostrato dai numerosi disegni di legge presentati in questa legislatura in entrambi i rami del Parlamento.

L'eccezione non è fondata.

Invero, nel formulare la questione il rimettente si limita a richiedere l'adozione di una pronuncia additiva capace di eliminare il *vulnus* derivante dalla evidenziata lacuna normativa attraverso la trasposizione speculare della causa in



esame (direttamente ricavata dal sistema delle ineleggibilità dei parlamentari) nell'ambito delle altre cause di incompatibilità con tale carica elettiva indicate nei censurati articoli della legge n. 60 del 1953. Pertanto, la pronuncia richiesta a questa Corte non incide sul diverso profilo della operatività della nuova causa di incompatibilità, regolata come tutte le altre secondo le norme vigenti.

3.3. – Sotto altro profilo, va anche rilevato che l'art. 13, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), prevede ora che: «fermo restando quanto previsto dalla legge 20 luglio 2004, n. 215, e successive modificazioni, le cariche di deputato e di senatore, nonché le cariche di governo di cui all'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 215 del 2004, sono incompatibili con qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 62 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le incompatibilità di cui al primo periodo si applicano a decorrere dalla data di indizione delle elezioni relative alla prima legislatura parlamentare successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto. [...]».

La espressa posticipazione alla prossima legislatura della operatività della nuova previsione di incompatibilità del parlamentare successivamente eletto sindaco rende lo *ius superveniens* privo di incidenza, *ratione temporis*, sulla sollevata questione. È tuttavia del pari evidente come la novellazione legislativa indichi una palese opzione per la introduzione di una simmetrica e corrispondente operatività fra condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità, intesa a soddisfare proprio quella esigenza di «riequilibrio» atta a colmare quelle lacune legislative (segnalate anche dalle «prassi» adottate dalle Giunte per le elezioni di Camera e Senato di cui s'è fatto cenno) che il giudice *a quo* ha posto a fulcro delle proprie doglianze.

3.4. – Nel merito la questione è fondata.

L'art. 7, primo comma, lettera c), del d.P.R. n. 361 del 1957, recante il testo unico per l'elezione della Camera dei deputati, sancisce che: «Non sono eleggibili: [...] c) i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti». A sua volta, l'art. 5 del decreto legislativo n. 533 del 1991, recante il testo unico per l'elezione del Senato della Repubblica, dispone che: «Sono eleggibili a senatori gli elettori che, al giorno delle elezioni, hanno compiuto il quarantesimo anno di età e non si trovano in alcuna delle condizioni d'ineleggibilità previste dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361».

Gli articoli da 1 a 4 della legge n. 60 del 1953 sulle incompatibilità parlamentari vengono censurati in quanto nulla prevedono, in termini di incompatibilità, per il caso in cui la identica causa di ineleggibilità sia sopravvenuta rispetto alla elezione a parlamentare. Ed a sostegno delle doglianze il rimettente richiama la sentenza n. 143 del 2010, nella quale questa Corte ha sottolineato (seppure in riferimento ad un differente contesto normativo e fattuale) come dalla legislazione statale in materia elettorale emerga la «previsione di un parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute, con riguardo all'esigenza, indicata dalla legge, di preservare la libertà nell'esercizio della carica» attraverso una tendenziale esclusione del co-esercizio con altra carica elettiva.

Si tratta dunque di verificare la coerenza di un sistema in cui, alla non sindacabile scelta operata dal legislatore (che evidentemente produce in sé una indubbia incidenza sul libero esercizio del diritto di elettorato passivo) di escludere l'eleggibilità alla Camera o al Senato di chi contemporaneamente rivesta la carica di sindaco di grande Comune, non si accompagni la previsione di una causa di incompatibilità per il caso in cui la stessa carica sopravvenga rispetto alla elezione a membro del Parlamento nazionale.

La odierna valutazione della mancata previsione della causa di incompatibilità in oggetto deve quindi muoversi non solo sul versante ontologico riferito alla individuazione della diversità di *ratio* e di elementi distintivi propri, per causa ed effetti, delle cause di ineleggibilità (e della conseguente limitazione dello *jus ad officium*, onde evitare lo strumentale insorgere di fenomeni di *captatio benevolentiae* e di *metus publicae potestatis*) rispetto a quelle di incompatibilità — incidenti sullo *jus in officio*, per scongiurare l'insorgere di conflitti di interessi — (sentenze n. 288 del 2007 e n. 235 del 1988). L'analisi va viceversa condotta — in ossequio alla esigenza di ricondurre il sistema ad una razionalità intrinseca altrimenti lesa — alla stregua di un criterio più propriamente teleologico, nel cui contesto va evidenziato «il naturale carattere bilaterale dell'ineleggibilità», il quale inevitabilmente «finisce con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, non solo la carica per la quale l'elezione è disposta, ma anche la carica il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione» (sentenza n. 276 del 1997).



Tale profilo finalistico non può trovare attuazione se non attraverso l'affermazione della necessità che il menzionato parallelismo sia assicurato, allorquando il cumulo tra gli uffici elettivi sia, comunque, ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost. (sentenza n. 201 del 2003). Poiché in ultima analisi le cause di ineleggibilità e di incompatibilità si pongono quali strumenti di protezione non soltanto del mandato elettivo, ma anche del pubblico ufficio che viene ritenuto causa di impedimento del corretto esercizio della funzione rappresentativa, il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di cumulo tra le due cariche «trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione» (sentenza n. 143 del 2010).

In assenza di una causa normativa (enucleabile all'interno della legge impugnata ovvero dal più ampio sistema in cui la previsione opera) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione, la previsione della non compatibilità di un munus pubblico rispetto ad un altro preesistente, cui non si accompagna, nell'uno e nell'altro, una disciplina reciprocamente speculare, si pone in violazione della naturale corrispondenza biunivoca della cause di ineleggibilità, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione. Tanto più che la regola della esclusione «unidirezionale» viene in concreto fatta dipendere, quanto alla sua effettiva operatività, dalla circostanza — meramente casuale — connessa alla cadenza temporale delle relative tornate elettorali ed alla priorità o meno della assunzione della carica elettiva «pregiudicante» a tutto vantaggio della posizione del parlamentare; da ciò la lesione non soltanto del canone di uguaglianza e ragionevolezza ma anche della stessa libertà di elettorato attivo e passivo.

3.5. — Pertanto, gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge n. 60 del 1953 devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

3.6. — Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura formulati dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari), nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere); della legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica) e della legge della Regione siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale), sollevata — in riferimento agli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione — dal Tribunale civile di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

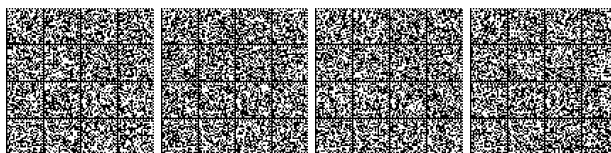
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 278

Sentenza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni e province - Variazioni territoriali - Referendum per il distacco da una Regione di una o più Province ovvero di uno o più Comuni e per la creazione di una nuova Regione - Necessità che la relativa richiesta sia corredata delle deliberazioni rispettivamente dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco - Denunciato contrasto con la disciplina costituzionale delle variazioni territoriali incidenti sul complessivo assetto regionale dello Stato - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.

- Legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 42, secondo comma.
- Costituzione, art. 132, primo comma.

Comuni e province - Variazioni territoriali - Referendum per il distacco da una Regione di una o più Province ovvero di uno o più Comuni e per la creazione di una nuova Regione - Necessità che la relativa richiesta sia corredata delle deliberazioni di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco - Denunciato contrasto con la disciplina costituzionale delle variazioni territoriali incidenti sul complessivo assetto regionale dello Stato - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 42, secondo comma.
- Costituzione, art. 132, primo comma.

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. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), promosso dalla Corte di cassazione - Ufficio Centrale per il referendum, sulla richiesta di referendum proposta da F. F. ed altra nella qualità di delegati del Comune di Albanella ed altri, con ordinanza del 2 febbraio 2011, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di F. F. e della Provincia di Salerno ed altro;

Udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi gli avvocati Marco Galdi per F. F. e Francesco Fasolino per la Provincia di Salerno ed altro.

Ritenuto in fatto

1. – L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, con ordinanza depositata il 2 febbraio 2011, ha sollevato, in riferimento all'art. 132, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del



secondo comma dell'art. 42 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).

Il rimettente, dopo aver riferito che è stata sottoposta alla sua attenzione la richiesta di *referendum* popolare avente ad oggetto il distacco del territorio della Provincia di Salerno dalla Regione Campania e la istituzione in esso di una nuova Regione denominata Principato di Salerno, precisa che la richiesta era corredata, al momento del suo deposito, da conformi deliberazioni assunte da tanti Consigli comunali rappresentativi di oltre un terzo degli abitanti della Provincia di Salerno e che, come consentito dall'ultimo comma dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970, nei tre mesi successivi la richiesta di *referendum* era stata corredata da altre conformi deliberazioni assunte sia da ulteriori Consigli comunali, rappresentativi di abitanti della ricordata Provincia, che dallo stesso Consiglio provinciale di Salerno.

Ciò premesso, il rimettente osserva che il primo comma dell'art. 132 della Costituzione prevede che, con legge costituzionale, possano essere apportate modifiche territoriali alle Regioni esistenti, sia tramite la fusione di Regioni già esistenti sia creandone di nuove, e che, in tali ipotesi, è necessario che «ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate» e che «la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse». Il secondo comma della medesima disposizione costituzionale, aggiunge il giudice *a quo*, a sua volta disciplina l'ipotesi del distacco da una Regione dei territori di Province e Comuni che ne abbiano fatto richiesta e la loro aggregazione ad un'altra Regione, prevedendo che ciò possa avvenire, dopo la approvazione della maggioranza delle popolazioni delle Province e dei Comuni interessati, espressa tramite *referendum*, con legge dello Stato e sentiti i Consigli regionali.

2. – Dopo avere riportato il contenuto del secondo comma dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970, l'Ufficio centrale per il *referendum* rammenta che questa Corte, con la sentenza n. 334 del 2004, già ha dichiarato la illegittimità costituzionale della disposizione innanzi citata nella parte in cui prevedeva che, in caso di distacco di Province o di Comuni da una Regione e di loro aggregazione ad un'altra Regione, fosse necessario che la richiesta di *referendum* fosse corredata anche dalle conformi deliberazioni di tanti Consigli provinciali o comunali rappresentativi di almeno un terzo delle restanti popolazioni delle Regioni coinvolte.

Il rimettente, dato atto della singolarità della denominazione che si intende attribuire alla istituenda Regione, ritiene di dovere sollevare questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 132, primo comma, della Costituzione, dell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

In tale ultima disposizione, infatti, è previsto che la richiesta di *referendum* per il distacco da una Regione di una o più Province o di uno o più Comuni volto alla creazione di una nuova Regione, debba essere corredata dalle identiche deliberazioni rispettivamente dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali di Province e Comuni di cui si propone il distacco nonché da tanti Consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione, mentre, osserva il rimettente, la richiamata disposizione costituzionale prescrive che la richiesta di *referendum* deve provenire da tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate.

2.1. – In particolare, con riferimento a tale ultima espressione — popolazioni interessate — il rimettente rileva che sarebbe logicamente da seguire l'interpretazione di essa secondo la quale il costituente ha inteso assegnare l'iniziativa per la creazione di una nuova Regione alle sole popolazioni degli enti territoriali direttamente interessati al fenomeno di distacco/creazione e non anche alle restanti popolazioni, a ciò interessate solo indirettamente. In tal senso, aggiunge l'Ufficio centrale per il *referendum*, la Corte costituzionale già si sarebbe espressa con la sentenza n. 334 del 2004, dichiarativa della parziale illegittimità costituzionale della norma che conteneva un'espressione uguale a quella ora in esame.

Privilegiata, pertanto, la predetta interpretazione, ritiene il rimettente che il legislatore ordinario, nel dare attuazione al primo comma dell'art. 132, si sia posto in contrasto con il dettato costituzionale, avendo coinvolto in ogni fase procedurale, sin da quella della iniziativa, tutte le popolazioni «comunque interessate alla variazione territoriale», così rendendo, senza necessità, eccessivamente oneroso il procedimento per la indizione del *referendum* volto alla creazione di una nuova Regione. Peraltro, soggiunge il giudice *a quo*, gli interessi delle popolazioni non direttamente interessate alla variazione territoriale «possono trovare adeguata tutela nella successiva fase della audizione» del Consiglio regionale, preliminare rispetto alla eventuale scelta legislativa del revisore costituzionale.

Sulla base delle considerazioni che precedono, ritenuto impossibile procedere ad un'interpretazione adeguatrice della norma censurata, il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970.

3. – Si è costituito in giudizio il delegato effettivo per la proposizione del quesito referendario sia della Provincia di Salerno sia di numerosi Comuni, che ha concluso per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

Il delegato degli enti locali, ricordato il contenuto della sentenza n. 334 del 2004 di questa Corte, rileva che l'unica differenza fra il caso allora in esame ed il presente sta nel fatto che in quella fattispecie l'esito finale del distacco da



una Regione era l'aggregazione ad un'altra già esistente, mentre nella presente questione l'esito è la creazione di una nuova. Siffatta differenza è però irrilevante rispetto alla *ratio* della disposizione costituzionale in ipotesi violata, tesa a garantire «la manifestazione [...] delle volontà dei territori che promuovono le iniziative».

Aggiunge la parte costituita che la identità della espressione «popolazioni interessate», contenuta sia nel primo che nel secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, costituisce indice della volontà di disciplinare in maniera identica le due fattispecie.

4. – Sebbene già rappresentati dal delegato effettivo, si sono, altresì, costituiti in giudizio, in proprio, la Provincia di Salerno ed il Comune di Cava de' Tirreni, concludendo anch'essi per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

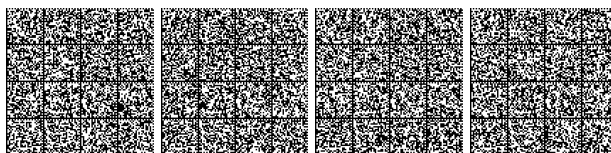
1. – L'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, nel corso del procedimento avente ad oggetto la richiesta di *referendum* per il distacco della Provincia di Salerno dalla Regione Campania e per la creazione di una nuova Regione, denominata Principato di Salerno, dato atto che tale richiesta è stata corredata dalle deliberazioni assunte da numerosi Consigli comunali di tale Provincia (e, si precisa sin d'ora, da nessuna deliberazione di enti territoriali ubicati nella restante parte della Regione Campania), rappresentativi di oltre un terzo degli abitanti della medesima, nonché dalla deliberazione dello stesso Consiglio provinciale di Salerno, ha sollevato, in riferimento all'art. 132, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 42 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui prevede che la richiesta di *referendum* popolare relativa al distacco di una o più Province ovvero di uno o più Comuni da una Regione, se diretta alla creazione di una nuova Regione, debba essere corredata dalle identiche deliberazioni, rispettivamente, dei Consigli provinciali e comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco, nonché di altre deliberazioni, nell'oggetto identiche alle precedenti, di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco.

1.1. – Tale disposizione è ritenuta dal giudice *a quo* in contrasto con il primo comma dell'art. 132 della Costituzione, il quale, a sua volta, prevede che la creazione di nuove Regioni, aventi non meno di un milione di abitanti, può essere disposta — con legge costituzionale e sentito il Consiglio regionale cedente — dopo che ne abbiano fatto richiesta «tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate» e dopo che tale richiesta sia stata approvata, tramite *referendum*, dalla maggioranza «delle popolazioni stesse».

In particolare, la norma censurata, ad avviso del giudice *a quo*, violerebbe il dettato costituzionale sia in quanto prevede che la richiesta di *referendum* debba essere corredata da identiche deliberazioni di tutti gli enti territoriali che intendono distaccarsi da una Regione per costituire una nuova, e non solo da quelle di tanti Consigli comunali e provinciali che rappresentino un terzo delle popolazioni direttamente interessate al distacco ed alla nuova creazione, sia nella parte in cui impone che la richiesta di *referendum* sia, altresì, formulata da tanti Consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione oggetto del distacco.

Afferma il rimettente, nel prendere in esame la espressione «popolazioni interessate» di cui al primo comma dell'art. 132 della Costituzione, che essa deve essere interpretata nel senso che per tali debbano intendersi solo le popolazioni degli enti territoriali direttamente interessati al distacco da una Regione ed alla creazione di un'altra e non anche quelle degli altri enti territoriali indirettamente coinvolti dalla richiesta variazione regionale. Tale interpretazione, aggiunge l'Ufficio centrale per il *referendum*, sarebbe rafforzata dalla sentenza n. 334 del 2004 di questa Corte con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970 nella parte in cui prevedeva che, nell'ipotesi di distacco/aggregazione di uno o più Comuni da una Regione ad un'altra, la relativa richiesta di *referendum* dovesse essere corredata — oltre che dalle deliberazioni degli enti che intendevano trasmigrare — anche da quelle di tanti Consigli provinciali o comunali che avessero rappresentato sia un terzo della restante popolazione della Regione oggetto del distacco sia un terzo della popolazione della Regione, a sua volta, oggetto della aggregazione.

2. – Verificata, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, la legittimazione dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale, attesa la natura giuridica di tale organo e la funzione giurisdizionale da esso svolta (in tal senso, *ex multis*, ordinanze nn. 14 e 1 del 2009), rileva questa Corte che il rimettente, sia pur nella sintetica unicità delle argomentazioni, censura la norma impugnata in relazione a due previsioni in essa contenute.



Il citato articolo, infatti, come già evidenziato, con una disposizione prevede che la richiesta di *referendum* per il distacco di una o più Province o di uno o più Comuni da una Regione, per la creazione di una nuova Regione, debba essere corredata delle deliberazioni, rispettivamente, dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali di Province e Comuni di cui si propone il distacco e, con un'altra disposizione, che la richiesta debba essere, altresì, corredata di tante deliberazioni di Consigli provinciali o di Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale si propone il distacco.

2.1. — I due profili della questione, data la loro autonomia, debbono, pertanto, essere esaminati distintamente.

3. — Precede, sia logicamente — in quanto viene ad essere il nucleo centrale delle argomentazioni del rimettente — sia perché l'individuazione dell'esatta valenza dell'espressione «popolazioni interessate» è preliminare ad ogni altra valutazione, la questione avente ad oggetto la necessità della partecipazione alla fase iniziale della procedura anche di enti esponenziali di collettività la cui collocazione non sarebbe incisa dall'eventuale mutamento territoriale.

La suddetta questione non è fondata.

Il presupposto ermeneutico da cui prende le mosse l'ordinanza di rimessione è rappresentato dal convincimento che il legislatore costituzionale abbia inteso circoscrivere il concetto di «popolazioni interessate», di cui al primo comma dell'art. 132, alle sole popolazioni direttamente coinvolte nella variazione territoriale, di talché sarebbe privo di giustificazione, sul piano della coerenza costituzionale, pretendere che la richiesta di *referendum* diretta alla creazione di una nuova Regione sia formulata anche dai Comuni che rappresentino, pur se in quota percentuale, la restante popolazione regionale, atteso che questa non è implicata nella variazione territoriale. Tale presupposto, aggiunge il rimettente, sarebbe altresì avallato da quanto affermato con la sentenza n. 334 del 2004.

3.1. — Osserva questa Corte che l'interpretazione del primo comma dell'art. 132 della Costituzione offerta dal rimettente non è condivisibile, né essa è sostenuta dal ricordato precedente.

In realtà nella sentenza n. 334 del 2004, esaminando la differente ipotesi in cui un Comune chiedeva di distaccarsi dalla Regione di originaria appartenenza e di aggregarsi ad altra Regione, questa Corte chiarì che non risultava conforme a quanto previsto dal capoverso dell'art. 132 della Costituzione la previsione legislativa secondo la quale la richiesta di *referendum* dovesse essere corredata dalle deliberazioni anche di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali rappresentativi di un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale si proponeva il distacco e di un terzo della popolazione di quella per la quale si proponeva la aggregazione.

In quella ipotesi, però, il parametro costituzionale di valutazione della legge censurata, cioè il secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, prevedeva, come tuttora prevede, espressamente che «Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni [...] delle Province interessate [...] o dei Comuni interessati [...] consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra».

In quella fattispecie, pertanto, era il testuale dettato costituzionale (vale a dire l'espressione «ne facciano richiesta» che doveva riferirsi solo agli enti locali i quali aspiravano alla modifica e che, necessariamente, orientava l'interpretazione della restante parte della disposizione) ad imporre la identità fra enti territoriali richiedenti ed enti territoriali (e relative popolazioni) direttamente interessati al fenomeno del distacco/aggregazione.

Ma la stessa sentenza si fece carico di precisare il possibile polimorfismo del concetto di «popolazioni interessate», chiarendo, ad esempio, che esso si caratterizzava in modo difforme in relazione al diverso procedimento di variazione territoriale previsto dal secondo comma dell'art. 133 della Costituzione, relativo alla istituzione di nuovi Comuni ed alla modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni. Si affermava, infatti, che in quel caso la secca espressione «popolazioni interessate» (e non quella, certamente più specifica e semanticamente univoca, di «popolazione delle Province interessate o dei Comuni interessati» di cui al secondo comma dell'art. 132 della Costituzione) era stata, in precedenti sentenze (n. 47 del 2003 e n. 94 del 2000), ritenuta idonea ad evocare «un dato che può anche prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione territoriale; ed è stata intesa [...] come comprensiva sia dei gruppi direttamente coinvolti nella variazione territoriale, sia di quelli interessati in via mediata e indiretta».

3.2. — Si tratta, pertanto, di verificare se anche nel caso di variazione territoriale disciplinato dal primo comma dell'art. 132 della Costituzione è dato riscontrare quei profili di diversità, rispetto all'ipotesi di cui al secondo comma della stessa disposizione costituzionale, che, giustificando un diverso contenuto del concetto di «popolazioni interessate», rendano compatibile con il dettato costituzionale la previsione, contenuta nell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, di un coinvolgimento, anche nella fase propositiva iniziale, di parte della restante popolazione regionale.

L'esito di questo riscontro è positivo.

3.3. — Invero, diversamente dal fenomeno territoriale di cui al secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, tendenzialmente destinato a riguardare ambiti spaziali relativamente contenuti e comunque non tale da determinare



una modificazione strutturale del complessivo assetto regionale dello Stato, l'ipotesi di distacco di enti locali da una Regione, diretto alla creazione di una nuova Regione, ha in re ipsa caratteristiche tali da coinvolgere necessariamente quanto meno l'intero assetto della Regione cedente, potendo anche, in eventuale ipotesi, comportare il coinvolgimento dell'intero corpo elettorale statale.

Non può, infatti, disconoscersi che, dovendo la nuova Regione, avere un numero minimo di abitanti non inferiore ad un milione di unità, lo scorporo da una o più preesistenti Regioni di una così ingente quantità di cittadini è destinato ad avere rilevanti conseguenze sul tessuto politico, sociale, economico ed amministrativo non della sola porzione di territorio che si distacca dalla Regione ma, inevitabilmente, anche su quello della residua parte di essa.

Basti osservare che, nel caso di creazione di una nuova Regione, non solo si porrebbe come necessaria la gravosa istituzione della completa struttura politico-amministrativa di quest'ultima, ma, certamente, si verificherebbe un sensibile ridimensionamento della analoga struttura della Regione «cedente» e, comunque, si avrebbero nuove o maggiori spese per la cui copertura potrebbero determinarsi effetti anche sulla popolazione non soggetta alla modifica.

A tale proposito appare significativo osservare che, mentre per il meccanismo di distacco/aggregazione territoriale di Province o Comuni da una Regione ad un'altra è sufficiente lo strumento legislativo della legge ordinaria (ancorché rinforzata da uno speciale aggravamento procedurale: sentenza n. 246 del 2010), nel caso di creazione di una nuova Regione è prevista la necessità della adozione della legge costituzionale, peraltro anche in questo caso caratterizzata da preliminari peculiarità procedurali.

È evidente che il ricorso a siffatta fonte del diritto prevede, quale suo corollario, la possibilità che, qualora si verificassero le condizioni fissate dall'art. 138 della Costituzione, la legge stessa, prima di entrare in vigore, verrebbe ad essere sottoposta a *referendum* che, in questo caso, coinvolgerebbe l'intero corpo elettorale dello Stato.

3.4. – Appare, quindi, evidente la incomparabilità dei fenomeni giuridici disciplinati dal primo e dal secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, incomparabilità che giustifica il più ampio confine della espressione «popolazioni interessate» contenuta nel primo comma del citato art. 132 della Costituzione, tale che, stante la maggiore pervasività degli interessi coinvolti, esso non vada riferito alle sole popolazioni per le quali vi sarebbe una variazione di status regionale ma anche a quelle che, pur immutata tale loro condizione, indubbiamente subirebbero gli effetti della variazione di quella degli altri.

È opportuno osservare che, come già rilevato nella citata sentenza n. 334 del 2004, anche il tenore letterale delle due disposizioni spinge a questa interpretazione. Infatti, mentre nel secondo comma si fa menzione delle Province e dei Comuni «interessati» alla modifica, nel primo comma il riferimento è ai Consigli comunali delle «popolazioni interessate». Anche per ciò che concerne il dato testuale si è, quindi, in presenza di una espressione linguistica solo apparentemente simile, ma che viene a comprendere un più vasto ambito di applicazione.

Risulta, pertanto, conforme al dettato costituzionale prevedere che, anche nella fase di promovimento della procedura referendaria volta al distacco di determinati territori da una Regione ed alla creazione di una nuova Regione, siano coinvolte, in quanto interessate, anche le popolazioni della restante parte della Regione originaria.

4. – Il mancato accoglimento del profilo di illegittimità costituzionale ora scrutinato rende inammissibile, sulla base della stessa descrizione della vicenda processuale fatta dal rimettente, che sottolinea l'assenza di qualsivoglia deliberazione da parte degli enti locali rappresentativi della restante popolazione regionale, la questione sollevata con il secondo profilo, attesa la impossibilità che la relativa pronuncia abbia, conseguentemente, rilievo nel giudizio *a quo*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui prevede che la richiesta di referendum per il distacco da una Regione di una o più Province ovvero di uno o più Comuni, se diretta alla creazione di una Regione a se stante, debba essere corredata delle deliberazioni «rispettivamente dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco», sollevata dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, in riferimento all'art. 132, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui prevede che la medesima richiesta debba essere, altresì, corredata delle deliberazioni «di



tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o Comuni predetti», sollevata dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, in riferimento all'art. 132, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0666

N. 279

Ordinanza 17 - 21 ottobre 2011

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Consiglio superiore della magistratura - Incompatibilità di un consigliere - Deliberazione di decadenza adottata dal Consiglio - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal consigliere dichiarato decaduto - Manifesta carenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Inammissibilità del ricorso.

- Deliberazione del Consiglio superiore della magistratura 13 aprile 2011 (pratica n. 1R 1/VA/2011).
- Costituzione, art. 104; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, 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 conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Consiglio superiore della magistratura del 13 aprile 2011, relativa alla pratica n. 1R 1/VA/2011, promosso da Matteo Brigandì, nella qualità di consigliere, dichiarato decaduto, del Consiglio superiore della magistratura, con ricorso depositato in cancelleria il 2 maggio 2011 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che l'avv. Matteo Brigandì ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Consiglio superiore della magistratura in riferimento alla deliberazione ed a taluni atti del relativo procedimento, con cui è stata dichiarata la sua decadenza da componente del Consiglio medesimo per la sussistenza di una causa di incompatibilità, deducendo che con il provvedimento di decadenza – del quale, in riferimento agli articoli 51 e 3 della



Costituzione, si assume la illegittimità, in quanto la causa di incompatibilità era già stata rimossa «prima di qualsiasi contestazione» – verrebbero ad essere vulnerate attribuzioni di rango costituzionale proprie dei componenti del Consiglio superiore della magistratura derivanti dall'art. 104 Cost., con conseguente pregiudizio del corretto funzionamento dell'organo costituzionale, stante la modifica strutturale della sua composizione;

che nella specie – deduce il ricorrente – sussisterebbe la propria legittimazione a promuovere conflitto, in quanto si sarebbe determinata una interferenza rispetto alle proprie attribuzioni, che ha avuto come epilogo la estromissione dall'ufficio cui era stato eletto; né potrebbe opporsi che il venir meno della carica precluda la legittimazione dell'escluso, «dal momento che è proprio la illegittimità degli atti e della spoliazione subita a costituire la ragione della doglianza e, quindi, il fondamento della causa petendi»;

che infatti – sottolinea il ricorrente – avuto riguardo alla assenza di norme espresse circa le conseguenze che possono scaturire dalla intervenuta cessazione di una causa di incompatibilità, doveva ritenersi escluso in radice il potere di dedurre nei confronti di chiunque una situazione di fatto non più sussistente, giacché, specie laddove siano in gioco interessi che attengano all'assetto costituzionale, la mancanza di presupposti normativamente previsti «non può avere le stesse conseguenze di quando si contrappongono interessi pubblici e interessi disponibili dei privati».

Considerato che in questa fase del giudizio – a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 – la Corte è chiamata a deliberare, con ordinanza in camera di consiglio e senza contraddittorio, circa l'ammissibilità del ricorso in relazione all'esistenza o meno della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», nonché alla sussistenza, oltre che dei requisiti oggettivi, anche di quelli soggettivi di cui al primo comma dello stesso articolo 37;

che, nella specie, difettano palesemente i presupposti di ammissibilità del ricorso, tanto sul piano della legittimazione soggettiva che su quello dei requisiti oggettivi, inerenti alla «delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali»;

che, infatti, quanto al requisito soggettivo, la deliberazione di decadenza avverso la quale il ricorrente insorge non vale a “trasformare” il medesimo, uti singulus, in organo competente «a dichiarare definitivamente la volontà del potere» costituzionalmente delineato, posto che il venir meno della sua qualità di componente dell'organo di rilevanza costituzionale non si è determinato in virtù di un atto o comportamento “esterno” all'organo medesimo, ma a seguito ed in dipendenza di una deliberazione “interna” ad esso, nell'esercizio di una prerogativa tipicamente attribuita, secondo il principio dell'autoriconoscimento della regolare composizione dell'organo;

che, dunque, a seguire la tesi del ricorrente, si perverrebbe alla conseguenza – davvero singolare – per la quale il componente dell'organismo di rilevanza costituzionale, sicuramente privo, a livello individuale, della fisionomia e del carattere di “potere dello Stato” fintanto che faccia parte dell'organo stesso, possa, invece, divenire tale, ipso facto – e soltanto nei confronti di quell'organo – proprio quando, eventualmente, venga “estromesso” dal medesimo; pervenendo, tra l'altro, a generare, in capo a quel medesimo organo, una “legittimazione passiva” nel contraddittorio, in dipendenza di un atto da esso compiuto nei confronti di un proprio componente, così da dar vita ad una sorta di conflitto “soggettivamente impossibile”, proprio perché di carattere esclusivamente e necessariamente “endo-organico”;

che del pari manifestamente carenti risultano anche i requisiti oggettivi del conflitto, posto che la materia trattata nel ricorso, e lo stesso petitum che ne costituisce l'epilogo, si pongono palesemente al di fuori del rigoroso perimetro entro il quale può svolgersi il giudizio per conflitto;

che, al riguardo, è infatti noto – come questa Corte ha costantemente avuto modo di sottolineare – che il conflitto tra poteri dello Stato si configura quale strumento destinato a garantire la sfera delle attribuzioni costituzionalmente presidiate da ingerenze usurpative o menomative poste in essere da organi le cui funzioni sono anch'esse presidiate dalla Costituzione, restando invece esclusa la possibilità di utilizzare il giudizio per conflitto quale strumento generale di tutela dei diritti costituzionali, ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema della giurisdizione;

che, pertanto, ove il contrasto non attenga direttamente al tema dei “poteri”, o attenga solo indirettamente alla questione della loro “spettanza”, riguardando, invece, propriamente quello dei relativi “diritti” che, in ipotesi, si assumano vulnerati da atti o comportamenti adottati nell'esercizio del potere e dei quali si deduca – come nella specie – la illegittimità, il rimedio specificamente azionabile è quello del reclamo in sede giurisdizionale comune, proprio perché non vi sarebbe materia per un intervento “regolatore” da parte di questa Corte;

che, d'altra parte, ove così non fosse, all'odierno ricorrente sarebbe offerto, a fronte del medesimo vulnus, un duplice veicolo di reclamo (il ricorso per conflitto costituzionale, esercitato in quanto “potere” nei confronti dell'organo che ne ha deliberato la decadenza, e l'impugnativa rivolta quale comune cittadino davanti al giudice competente), con la concreta possibilità, tuttavia, di utilizzare il primo rimedio (tendente al ripristino dell'ordine costituzionale delle competenze) per obiettivi eventualmente perseguibili, in via esclusiva, con il secondo (diretto alla garanzia delle posizioni individuali asseritamente compromesse);



che, per altro verso, e per concludere, una volta che si riconoscesse pregio all'argomento secondo cui la deliberazione di decadenza per incompatibilità – pronunciata da un organismo di rilevanza costituzionale nei confronti di un suo componente – necessariamente interferendo sulla composizione dell'organo, può precluderne l'esercizio delle funzioni e pregiudicarne il corretto funzionamento, irrimediabilmente si finirebbe per vanificare l'esercizio del potere di verifica delle compatibilità, che, al contrario, costituisce essenziale attribuzione di "autotutela", specie per gli organi di rango costituzionale;

che, di conseguenza, non sussistendo i requisiti soggettivi ed oggettivi per l'instaurazione del conflitto, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato di cui in epigrafe, proposto dall'avv. Matteo Brigandì nei confronti del Consiglio superiore della magistratura.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

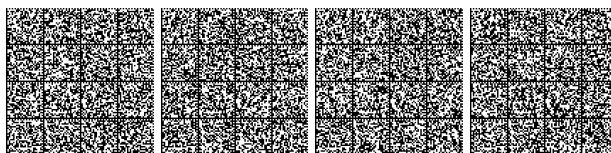
Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2011.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

11C0667



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 90

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 settembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché riduzione del numero di posti di dirigente scolastico - Lamentato intervento sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento della rete scolastica sul territorio senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti dell'istruzione e del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria regionale, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118 e 119.

Regioni (in genere) - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale da parte delle Regioni - Previsione di obblighi informativi in capo alle Regioni in ordine all'esecuzione delle sentenze - Previsione, in caso di mancata o non esatta conformazione, del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. - Lamentata natura di dettaglio delle previsioni, nonché mancanza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo previsto - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria regionale, violazione del principio di leale collaborazione, esorbitanza dai limiti costituzionali entro cui è ammesso il potere sostitutivo del Governo.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 20, commi 14 e 15.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

Commercio - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte - Esenzione dal rispetto dei limiti e prescrizioni sugli orari di apertura e chiusura, sull'obbligo della chiusura domenicale, festiva e della mezza giornata infrasettimanale - Obbligo di adeguamento normativo da parte delle Regioni entro un anno - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie del commercio e del turismo.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 35, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 764 del 5 settembre 2011, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dall'Avv. Lucia Bora, domiciliato presso lo studio dell'Avv. Marcello Cecchetti; in Roma, Via A. Mordini 14;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 19, commi 4 e 5; 20, commi 14 e 15; e 35, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 98/2011, così come convertito dalla legge di conversione 15 luglio 2011 n. 111, per violazione degli artt. 117, 118, 119 e 120 Cost. anche sotto il profilo di violazione del principio della leale collaborazione.

Nella *G.U.* - Serie generale - n. 164 del 16 luglio 2011 è stata pubblicata la legge 15 luglio 2010, n. 111 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.

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



DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'articolo 19, commi 4 e 5, nella parte in cui dispone la riduzione del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi nonché nella parte in cui prevede, di conseguenza, la riduzione del numero di posti di dirigente scolastico, per violazione dell'art. 117, comma 3, dell'art. 118 e dell'art. 119 Cost.

La disposizione in esame si occupa della razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica. Per quanto qui rileva, i commi evidenziati prevedono la riduzione del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi; in conseguenza di detta previsione, il numero di autonomie si ridurrà di 1.130 unità, comportando, ulteriormente, una riduzione del numero di posti di dirigente scolastico. In base alla norma in esame, gli istituti comprensivi potranno avere autonomia solo se avranno un numero di iscritti pari almeno a 1000 unità (ovvero 500 unità per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche con specificità linguistiche); le scuole con meno di 500 alunni non avranno diritto a un preside. Secondo le stime, contenute nella relazione illustrativa alla legge, l'applicazione di tali disposizioni contribuirà al conseguimento e consolidamento delle economie di spesa, già previste per il triennio 2009-2011 dall'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, in materia di dimensionamento della rete scolastica.

Il comma 4 all'odierno esame, in particolare, appare indubbiamente pervasivo in quanto interviene con disposizioni puntuali in ordine al dimensionamento delle reti scolastiche: esso infatti generalizza l'aggregazione della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado in istituti comprensivi, che per acquisire l'autonomia devono contare almeno 1.000 alunni (ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole e nei comuni montani).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 200 del 2009 si è già espressa in merito ai profili organizzativi del servizio scolastico ed in ordine all'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica: con riguardo alla questione di costituzionalità dell'art. 64, comma 4 lett. f) e f-bis), del decreto-legge n. 112/2008, ha chiarito espressamente che il dimensionamento scolastico spetta senz'altro alle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. Seppur non rinvii ad alcun regolamento, è evidente che il comma 4 dell'articolo 19, oggi in esame, tende ai medesimi fini di cui alle disposizioni già censurate dalla Corte con la sentenza n. 200 del 2009, disposizioni alle quali era stata negata la qualificazione di «norme generali sull'istruzione», e quindi la riconducibilità alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'articolo 117, comma 2, lettera n) della Costituzione, riguardando le stesse direttamente l'assetto del sistema scolastico e dunque la materia concorrente dell'istruzione.

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che «nel quadro costituzionale definito dalla riforma del titolo V la materia istruzione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale) forma oggetto di potestà concorrente (art. 117 terzo comma Cost.), mentre allo Stato è riservata soltanto la potestà legislativa esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione (art. 117 secondo comma lett. n)»... «Nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dell'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998 ... Una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi».

Tali principi e la competenza regionale concorrente in materia di istruzione sono stati confermati nelle ulteriori sentenze n. 423/2004; n. 34/2005; n. 50/2008; significativamente, poi, nella pronuncia n. 279/2005, la Corte costituzionale ha chiarito che le norme generali in materia di istruzione di cui alla lett. n) del secondo comma dell'art. 117 Cost. «sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale»; esse si distinguono dai principi fondamentali in materia di istruzione, rilevanti ai sensi dell'art. 117 terzo comma Cost., in quanto questi ultimi «pur sorretti da esigenze unitarie non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano altre norme, più o meno numerose» (sentenza n. 200/2009).

Per contro, le norme in esame non esprimono esigenze di carattere unitario alla stregua dei valori da tutelare, che sole legittimano l'intervento statale, non riguardano norme generali sull'istruzione né principi generali della materia; dette norme, infatti, non contengono «le indicazioni delle finalità» della scuola, non pongono «condizioni minime di uniformità in materia scolastica», né esprimono quegli essenziali interventi volti a garantire l'uguaglianza sostanziale nell'accesso e nella fruizione della cultura, tali da doversi applicare indistintamente su tutto il territorio nazionale (come, ad esempio, la tipologia e la durata dei corsi di istruzione, le modalità di passaggio tra i diversi ordini di scuola,



la valutazione degli apprendimenti, il riconoscimento dei titoli di studio, i criteri di selezione e di reclutamento del personale).

Nonostante il generico ed immotivato richiamo ad esigenze di «continuità didattica», con le disposizioni censurate, viene disposta di fatto la soppressione di scuole di infanzia, primarie e secondarie, e la formazione di istituti comprensivi; ciò facendo lo Stato interviene direttamente nell'ambito della programmazione e dell'organizzazione della rete scolastica.

Come evidenziato dalla Corte, le Regioni erano già titolari di dette competenze a seguito del decreto legislativo n. 112 del 1998 e, in particolare, con riferimento alle funzioni, di «programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale» (art. 138, comma 1, lett. *a*), di «programmazione della rete scolastica» (art. 138, comma 1, lett. *b*), di «contributi alle scuole non statali» (art. 138, comma 1, lett. *c*) e di formazione professionale (art. 143).

Del resto, esaminando il contenuto sostanziale di queste funzioni, può agevolmente rilevarsi che, fermo restando il rispetto degli standard minimi, la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti sono più efficacemente organizzati se tengono conto delle diverse realtà territoriali, realtà che meglio sono conosciute dalle Amministrazioni regionali.

Alle Regioni, pertanto, erano già state affidate le competenze sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento degli istituti, mentre con le norme in esame si prevede una disciplina puntuale ed autoapplicativa in relazione alla quale le Regioni non sono chiamate a svolgere alcun ruolo.

La disciplina in parola rappresenta pertanto un inammissibile passo indietro rispetto alle prerogative riconosciute alle Regioni, ciò che rende evidente la violazione delle attribuzioni regionali di cui all'art. 117 Cost. in materia di istruzione.

Si ripete, l'art. 19 che qui si contesta disciplina aspetti organizzativi, con riferimento alla determinazione ed articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica, senza prevedere un adeguato coinvolgimento delle Regioni.

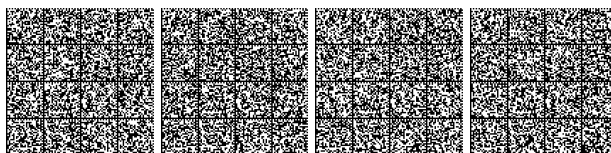
A tal riguardo, e a rafforzamento della fondatezza dei motivi di ricorso, si rileva che la Regione Toscana ha compiutamente disciplinato l'aspetto dell'organizzazione scolastica e del dimensionamento degli istituti (*cfr.* la legge regionale 26 luglio 2002 n. 32 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha dettato le norme per la programmazione della rete scolastica regionale, nonché il piano di indirizzo generale integrato, approvato con delibera del Consiglio regionale n. 93 del 20 settembre 2006, valevole per il periodo 2006-2010, con il quale la Regione Toscana ha dettato i criteri, nel rispetto dei principi indicati nel d.P.R. n. 233 del 1998, per la programmazione della rete scolastica e quindi per il dimensionamento e la localizzazione degli istituti scolastici).

Le disposizioni in esame non possono ritenersi giustificate con il richiamo all'art. 117 secondo comma lett. *m*), perché questa può essere invocata esclusivamente quando si fissano livelli delle prestazioni. Nel caso in esame, invece, la disposizione non fissa affatto gli standards minimi, ed è sostanzialmente diverso determinare i livelli essenziali, nel rispetto dei quali le Regioni ben potranno determinare standards qualitativi dei servizi superiori rispetto ai minimi, dalla minuziosa regolamentazione dell'esercizio della concreta potestà amministrativa.

In conclusione, si rileva che dette previsioni concernono il medesimo ambito dell'art. 64, comma 4, lett. *f-bis*), come già visto, dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 200/2009.

In particolare, con riguardo a tale norma la Corte ha affermato principi riferibili anche alle disposizioni del decreto-legge in esame, censurate in questa sede; la Corte costituzionale ha infatti chiarito che «Quanto, infatti, alla lettera *f-bis*), è pure vero che essa prevede che, con atto regolamentare, si dovrà provvedere alla “definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica”; tuttavia, agli effetti del riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, ciò che rileva è il riferimento al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, vale a dire ad un ambito che deve ritenersi di spettanza regionale.

Sul punto, infatti, questa Corte ha avuto modo di rilevare che, da un lato, l'art. 138, comma 1, lettere *a*) e *b*), del d.lgs. n. 112 del 1998 aveva già delegato alle Regioni, nei limiti sopra esposti, funzioni amministrative in materia, tra l'altro, di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, nonché di programmazione della rete scolastica; dall'altro, l'art. 3 del d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59) aveva disposto che «i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (...) sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni» (sentenza n. 34 del 2005).



Avendo riguardo alle riportate disposizioni legislative, la Corte ha così ritenuto, con la citata sentenza, che “proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all’art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita” sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo.

In altri termini, la definizione del riparto delle competenze amministrative attuato con il citato decreto legislativo fornisce un tendenziale criterio utilizzabile per la individuazione e interpretazione degli ambiti materiali che la riforma del titolo V ha attribuito alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

Ed in effetti, se si ha riguardo all’obiettivo perseguito dalla disposizione in esame, si deve constatare che la preordinazione dei criteri volti alla attuazione di tale dimensionamento ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell’offerta formativa e, dunque, sulla didattica.

E non è senza significato che il comma 4-*quater* dello stesso art. 64, introdotto dall’art. 3, comma 1, del successivo decreto-legge n. 154 del 2008, come convertito nella legge n. 189 del 2008, abbia previsto — in sostanziale discontinuità con quanto contenuto nella disposizione censurata — che le Regioni e gli enti locali, “nell’ambito delle rispettive competenze (...) assicurano il dimensionamento delle istituzioni scolastiche”.

La disposizione in questione, pertanto, lungi dal poter essere qualificata come “norma generale sull’istruzione» nel senso prima precisato, invade spazi riservati alla potestà legislativa delle Regioni relativi alla competenza alle stesse spettanti nella disciplina dell’attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio.”.

Alla luce dell’orientamento su espresso dalla Corte costituzionale le norme in esame, nella parte in cui direttamente dispongono la formazione di istituti comprensivi, fissando direttamente il numero minimo di iscritti (1000 e/o 500) degli stessi, intervengono con una normativa puntuale in materia di dimensionamento e di organizzazione della rete scolastica, ciò in contrasto con l’art. 117, comma 3, Cost.

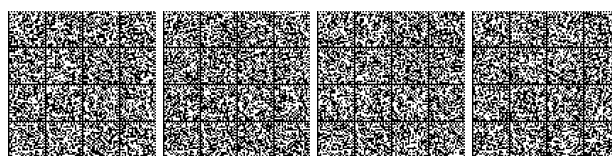
Infine, dette previsioni non trovano giustificazione neppure alla luce delle competenze concorrenti in materia di coordinamento della finanza pubblica per finalità di contenimento della spesa come sembra ipotizzarsi dal tenore dell’art. 19 in esame, intitolato appunto razionalizzazione della spesa relativa all’organizzazione scolastica. Anzi, proprio in relazione alla su richiamata materia, si evidenzia un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale.

A riguardo la Corte costituzionale ha infatti precisato che «Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l’orientamento per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell’autonomia delle Regioni e degli enti locali, essi debbono riguardare l’entità del disavanzo di parte corrente oppure — ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» — la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005, n. 36 del 2004)» (sentenza n. 169/2007).

Pertanto «norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 120 del 2008; n. 412 e n. 169 del 2007; n. 88 del 2006)» (sentenza n. 289/2008).

In conclusione la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 182 del 2011 ha ribadito che «la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005).

Poste tali premesse, è da aggiungere che interventi analoghi per i contenuti a quelli operati dalle diverse disposizioni dell’art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, disposti negli anni trascorsi dal legislatore statale, non sono stati in grado di superare il vaglio di legittimità costituzionale, data l’indebita compressione dell’autonomia finanziaria delle Regioni che con essi veniva realizzata. In particolare, sono state ritenute illegittime, nella parte in cui pretendevano di imporsi al sistema regionale, rigide misure concernenti la spesa per studi, consulenze, missioni all’estero, rappre-



sentenza, relazioni pubbliche e convegni (sentenza n. 417 del 2005); la spesa per viaggi in aereo (sentenza n. 449 del 2005); i compensi e il numero massimo degli amministratori di società partecipate dalla Regione (sentenza n. 159 del 2008); le spese per autovetture (sentenza n. 297 del 2009).

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

Va da sé che tale operazione può rispettare il riparto concorrente della potestà legislativa in tema di coordinamento della finanza pubblica, solo a condizione di permettere l'extrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale. In caso contrario, la disposizione statale non potrà essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), quale che ne sia l'eventuale autoqualificazione operata dal legislatore nazionale (sentenza n. 237 del 2009)». Ebbene, la disposizione in esame non risponde alle predette condizioni. Come già detto, la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica consiste nel dettare principi fondamentali, pertanto, nell'esercizio di tale competenza lo Stato può porre limiti alla spesa complessiva, ma non può decidere in luogo delle Regioni quali specifiche voci di spesa devono essere eliminate per rispettare tali limiti poiché ciò rientra nell'ambito dell'autonomia delle Regioni.

Le limitazioni poste dalla norma qui censurata all'articolazione e/o organizzazione scolastica (rectius la formazione di istituti comprensivi con un minimo di 1000/500 iscritti e la riduzione dei dirigenti scolastici) ledono ulteriormente la competenza regionale, questa volta in materia di coordinamento della finanza pubblica, posto che non residua alle Regioni alcun margine di scelta, ciò traducendosi in un ingiustificato vincolo all'autonomia finanziaria delle Regioni, ciò in violazione degli artt. 117, comma 3, e 119 Cost.

Infine, le norme sono ulteriormente incostituzionali poiché, disciplinano unilateralmente ambiti di competenza regionale, senza alcuna concertazione con le Regioni. Le norme in questione sono quindi incostituzionali anche per violazione dell'art. 118 Cost. e del principio della leale collaborazione: anche volendo invocare il principio di sussidiarietà (in senso ascendente), infatti — come insegnato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 303/2003 — avrebbero dovuto essere comunque previste adeguate forme di concertazione, al fine di tutelare le istanze regionali costituzionalmente garantite, in un ambito che involge profili di competenza concorrente delle Regioni.

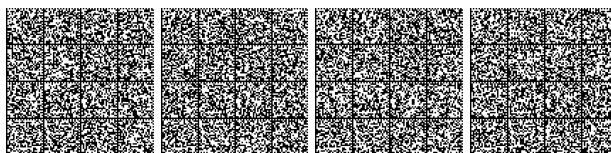
2) Illegittimità costituzionale dell'articolo 20, commi 14 e 15 nella parte in cui stabilisce puntuali obblighi informativi in capo alle Regioni in ordine all'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale e nella parte in cui prevede in caso di mancata e/o non esatta conformazione alle decisioni della Corte, il potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost.; ciò in contrasto con l'art. 117, comma 3, con l'art. 118, anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione nonché con l'art. 119 Cost. e per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost.

Le norme in esame si occupano della esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale da parte delle Regioni, ciò — per quanto qui interessa — al dichiarato scopo di perseguire finalità di coordinamento della finanza pubblica. In particolare, con il comma 14 si impone alle Regioni di comunicare, entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione nella *Gazzetta Ufficiale*, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali, tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale. Al successivo comma 15 è ulteriormente previsto che, in caso di mancata e/o non esatta conformazione alle decisioni della Corte, il Governo — (solo) sentito il Presidente della Regione interessata — esercita il proprio potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. (secondo le procedure stabilite dall'art. 8 della legge n. 131/2003).

Innanzitutto si osserva che la disposizione di cui al comma 14 nella parte in cui impone precisi e puntuali adempimenti informativi in relazione alle azioni intraprese per l'esecuzione di sentenze della Corte costituzionale si pone in contrasto con l'art. 117, comma 3, e con l'art. 119 Cost.

Infatti, gli incombeni a carico delle Regioni descritti dalla norma in parola dovrebbero giustificarsi, secondo le intenzioni espresse dallo stesso legislatore statale, per esigenze connesse alla materia di coordinamento della finanza pubblica.

Ebbene, come noto, detta materia è ricompresa tra le materie a competenza concorrente delle Regioni elencate dall'art. 117, comma 3, Cost., in relazione alla quale lo Stato può intervenire esclusivamente dettando principi fondamentali della materia ed è evidente che le previsioni in esame non possono essere qualificate quali norme di principio, in applicazione degli insegnamenti della Corte costituzionale (sentenze nn. 88/2006, 169/2007, 412/2007, 120/2008, 289/2008 e 182/2011 già citate al precedente punto 1 del presente ricorso).



Ed ancora, il comma 15 dello stesso art. 20 prevede che in caso di mancata e/o difforme esecuzione delle decisioni della Corte costituzionale il Governo avvia le procedure del potere sostitutivo di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost., ciò in evidente assenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo ivi previsto.

A riguardo, la Corte costituzionale (si veda per tutte la sentenza n. 43/2004) ha chiarito innanzitutto che il potere sostitutivo previsto ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., dovendosi rispettare la posizione di autonomia costituzionalmente garantita dell'ente sostituendo, ha carattere eccezionale e quindi può svolgersi esclusivamente nelle ipotesi tassativamente indicate nello stesso articolo.

Osserva la Corte «Il nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione si inserisce in questo contesto, con la previsione esplicita del potere del Governo di “sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni” in determinate ipotesi, sulla base di presupposti che vengono definiti nella stessa norma costituzionale. L'ultimo periodo del comma prevede che sia la legge a definire le procedure, relative evidentemente all'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dal periodo precedente.

La nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali — il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali — che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato (*cf.* infatti l'articolo 117, quinto comma, ultimo inciso, della Costituzione, per gli obblighi internazionali e comunitari; l'articolo 117, secondo comma, lettere *h*) e *m*), rispettivamente per l'ordine e la sicurezza pubblica e per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Quanto all'“unità giuridica” e all'“unità economica”, quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione. [...] l'articolo 120, secondo comma, prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati [...] Il carattere straordinario e “aggiuntivo” degli interventi governativi previsti dall'articolo 120, secondo comma, risulta sia dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica».

E se è pur vero che la Corte con la stessa sentenza ha sottolineato che la norma di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. «lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari», la stessa Corte ha chiarito che «Poiché però, come si è detto, tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi (essendo fondati sulla medesima ragione costituzionale) da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (*cf.* sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali.

In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività “prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)” (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito.

Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (*cf.* sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994, n. 313 del 2003): ciò che è necessario stante l'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito.

La legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, “in conformità al principio di leale collaborazione (*cf.* ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo straordinario” del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (*cf.* sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)» (nello stesso senso si vedano le sentenze n. 69/2004 e n. 165/2011).



Ebbene nel caso di specie il potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost. è previsto dalla norma qui censurata al di fuori degli ambiti materiali tassativamente elencati dal citato art. 120 il quale prevede:

mancato rispetto di norme, e trattati internazionali o della normativa comunitaria, pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In altri termini non possono ravvisarsi quelle emergenze istituzionali di particole gravità, nella mancata ed ancor di più nella difforme (a giudizio di chi? dello Stato che unilateralmente decide?) esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale: è quindi evidente la lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto il potere sostitutivo previsto dal suddetto comma 15 si pone al di fuori delle condizioni stabilite dalla Carta fondamentale.

La fattispecie in esame contempla infatti un potere sostitutivo generalizzato che contrasta evidentemente con il principio di specialità e tassatività invocato più volte dalla Corte, ciò in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. Inoltre, la Corte costituzionale ha ulteriormente osservato che, al fine di ammettere l'esercizio del potere sostitutivo, deve trattarsi di atti e/o attività prive di discrezionalità nell'an: anche detta condizione non sembra essere soddisfatta nel caso di specie con particolare riguardo all'ipotesi di «non esatta conformazione alle decisioni» della Corte, presupposto invece previsto dalla norma censurata come legittimante l'intervento sostitutivo del Governo, anche se in tal caso si vengono a sindacare le modalità con cui è stata data esecuzione alle sentenze della Corte costituzionale.

Infine, sempre secondo quanto evidenziato dalla Corte costituzionale la legge che prevede il potere sostitutivo deve apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio dello stesso, in conformità del principio di leale collaborazione: appare quindi necessaria la previsione di un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento.

Ebbene anche sotto questo profilo si evidenzia un'ulteriore violazione dell'art. 118 Cost. per contrasto con il principio di leale collaborazione, posto che la nonna in esame — nonostante il richiamo puramente formale alle procedure di cui all'art. 8 legge n. 131/2003 — si limita a prevedere un mero parere del Presidente della Regione interessata.

Le disposizioni in esame appaiono pertanto in contrasto con l'art. 117, comma 3, art. 118, art. 119 e con l'art. 120, comma 2, Cost., nonché lesive del principio di leale collaborazione.

3) Illegittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 6 e 7, nella parte in cui prevedono che le attività commerciali possono essere svolte senza i limiti e le prescrizioni aventi ad oggetto gli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale, ciò in violazione dell'art. 117, comma 4, e dell'art. 118 Cost.

La norma in esame, nel testo introdotto dal decreto-legge n. 98/2011, stabilisce che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e le attività di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza il limite, tra gli altri, del «rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte» (comma 6).

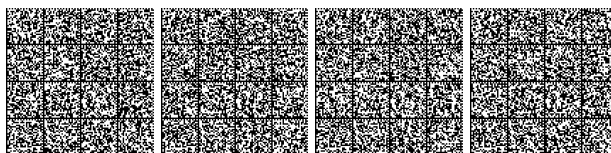
A tal fine, al successivo comma 7, si prevede inoltre che le Regioni e gli enti locali adeguino le proprie disposizioni legislative e regolamentari entro la fine del corrente anno.

È evidente che la disciplina in esame concerne la materia del commercio la quale è attribuita alle Regioni in via esclusiva e quindi, la stessa si pone in contrasto con la normativa regionale in materia: in particolare, la legge regionale n. 28/2005, fin dal 2009 (cioè dall'anno di entrata in vigore del Regolamento di attuazione della citata legge regionale 28), prevede l'esclusione delle limitazioni sopra dette per le attività commerciali, tuttavia non facendo più riferimento agli elenchi regionali dei comuni turistici e d'arte (in origine previsti dal d.lgs. n. 114/1998).

Il legislatore toscano ha infatti demandato ai Comuni stessi — previa concertazione con le organizzazioni di categoria delle imprese del commercio, dei lavoratori dipendenti, le associazioni dei consumatori e delle altre parti sociali interessate — la definizione degli orari e delle aperture domenicali e festive (cfr. art. 80 l.r. n. 28/2005).

Peraltro gli elenchi richiamati dalla normativa statale citata non corrispondono neanche a quelli a suo tempo previsti dall'art. 12 d.lgs. n. 114/1998 (recante la disciplina specifica relativa al settore del commercio); la dizione di cui all'art. 35, comma 6 del d.l. n. 98/2011 è stata infatti mutuata dall'art. 4 d.lgs. n. 23/2011, che riguarda la diversa materia del federalismo fiscale municipale e della imposta di soggiorno nei comuni inseriti in detti elenchi (che evidentemente rispondono a finalità affatto analoghe a quelle relative alla regolamentazione degli orari di apertura delle attività commerciali).

La norma appare quindi lesiva della competenza regionale esclusiva ex art. 117, comma 4, della Costituzione in materia di commercio.



Non può, per contro, essere invocata la competenza statale in materia di concorrenza e di livelli minimi essenziali come sembrerebbe ipotizzare il legislatore statale che, con l'art. 35, comma 6, in parola, ha infatti inserito la lettera *dis*) nella elencazione di cui all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223/2006 (convertito con legge n. 248/2006), ove si legge appunto «Ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere *e*) ed *m*)», della Costituzione, le attività economiche di distribuzione commerciale, ivi comprese la somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni», tra cui appunto — a seguito degli interventi normativi in esame — le limitazioni relative agli orari ed ai giorni di apertura.

In particolare, con riguardo alla tutela della concorrenza la Corte costituzionale, con la sentenza n. 288 del 2010, ha respinto la prospettazione del TAR Lombardia secondo il quale una legge della Regione Lombardia avente ad oggetto orari e chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, distinguendo tra esercizi con superficie inferiore e/o superiore a 250 mq, avrebbe inciso «sull'assetto concorrenziale all'interno del mercato regionale ponendo limiti ulteriori rispetto a quelli previsti dal legislatore statale con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), con ciò violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.», dovendo detta disciplina essere inquadrata, sempre secondo la tesi del Giudice rimettente, «nell'ambito della materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato, e non in quello della materia «commercio», di competenza residuale delle Regioni». La Corte ha dichiarato non fondata la questione nei termini rilevati dal Giudice *a quo* evidenziando che «con specifico riferimento al d.lgs. n. 114 del 1998, questa Corte ha affermato che: “a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia ‘commercio’ rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.; [...] pertanto, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), di cui il giudice rimettente lamenta la violazione, si applica, ai sensi 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), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia, mentre la Regione Lombardia ha già provveduto a disciplinare in modo autonomo la materia stessa” (ordinanza n. 199 del 2006).

In altra occasione si è poi avuto modo di precisare che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia “commercio” di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 350 del 2008) [...]

Va, poi, detto che questa Corte ha già riconosciuto la legittimità di leggi regionali che operano delle differenziazioni, anche con specifico riferimento alla dimensione dell'attività dell'esercente commerciale, al fine di tutelare la piccola e media impresa. In particolare si è ritenuto legittimo tutelare (sia pure con riferimento a censure relative agli artt. 3 e 41 Cost.) «l'esigenza di interesse generale — peraltro espressamente richiamata dal citato art. 6, comma 1, lettera del d.lgs. n. 114 del 1998 — di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale» (sentenza n. 64 del 2007).

Infine, una volta stabilito che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali è ascrivibile alla materia «commercio» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., non risulta di per sé lesiva di parametri costituzionali la scelta del legislatore regionale di regolamentare il settore operando delle differenziazioni non solo in relazione alla dimensione dell'esercizio commerciale ma anche, come si è detto, tenendo conto di altri fattori tra i quali il settore merceologico di appartenenza e gli effetti sull'occupazione».

Neppure può ritenersi utilmente invocata la materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.: anche in tal senso la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che «nell'attività posta in essere dai centri di telefonia sono rinvenibili alcuni degli elementi tipici degli esercizi commerciali, tant'è vero, ad esempio, che l'art. 6 della legge regionale in questione si occupa proprio degli orari e delle modalità di esercizio di tale attività (profili ascrivibili alla materia del «commercio»: si vedano le sentenze n. 243 del 2005 e n. 76 del 1972). [...] Non è invece pertinente, in questa sede, l'evocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in quanto la disciplina regionale dei centri di telefonia non incide sulla “determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto” (sentenza n. 168 del 2008; si vedano altresì le sentenze n. 50 del 2008; n. 387 del 2007 e n. 248 del 2006)».

Infine, la Corte costituzionale con la recentissima sentenza n. 150/2011 ha ribadito espressamente che «la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia “commercio” (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e che “il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4,



comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), [...], si applica, ai sensi 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), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)».

Inoltre, prevedere — come fa la norma in esame — una disciplina specifica per i Comuni turistici, incide ulteriormente sulla materia del turismo, anch'essa di competenza esclusiva regionale, così come espressamente affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui «La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., è pacifica» (sentenza n. 94/2009; si vedano in tal senso anche le sentenze nn. 197/2003, 90/2006, 214/2006 e 76/2009).

È pertanto evidente l'illegittima invasione dell'ambito di competenza regionale costituzionalmente garantito in materia di commercio e di turismo, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.

In conclusione, la norma in esame interviene su materie di competenza residuale, con conseguente illegittima compressione delle prerogative regionali costituzionalmente garantite.

P.Q.M.

Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 19, commi 4 e 5; 20, commi 14 e 15; e 35, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 98/2011, così come convertito dalla legge di conversione 15 luglio 2011, n. 111, per contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost. anche sotto il profilo di violazione del principio della leale cooperazione.

Firenze - Roma, 12 settembre 2011

Avv. BORA

11C0597

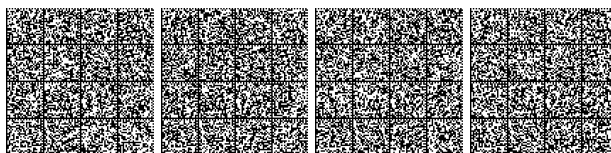
N. 91

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 settembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Iniziativa economica privata - Edilizia e urbanistica - Interpretazione autentica dell'art. 49, comma 4-bis, del d.l. n. 78/2010 - Applicabilità della disciplina della "Segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) alle denunce di inizio attività (DIA) in materia edilizia, con esclusione dei casi c.d. super-DIA - Estensione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (DIA) - Introduzione della facoltà di immediato inizio dell'attività, prima di qualunque controllo - Lamentata interferenza nella materia del governo del territorio attraverso regole di dettaglio irrazionali e foriere di abusi e danni irreversibili - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente e della Regione in materia di governo del territorio, lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e di buon andamento dell'amministrazione, violazione del principio di tutela del paesaggio, violazione dell'autonomia e delle funzioni amministrative degli enti locali.

- Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 5, commi 1, lett. b), e 2, lett. b) e c), nella parte in cui modifica l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, già modificato dall'art. 49, comma 4-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78.
- Costituzione, artt. 3, 9, comma secondo, 97, primo comma, 114, 117, comma terzo, e 118.

Iniziativa economica privata - Edilizia e urbanistica - Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in materia edilizia - Introduzione di un termine breve di trenta giorni, in luogo di quello di sessanta giorni, per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti - Lamentata interferenza nella materia del governo del territorio attraverso regole di dettaglio irrazionali e riduttive dei poteri di verifica della pubblica amministrazione nel controllo del territorio - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente e della Regione in mate-



ria di governo del territorio, lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e di buon andamento dell'amministrazione, violazione dell'autonomia e delle funzioni amministrative degli enti locali.

- Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 5, comma 2, lett. *b*), n. 1, nella parte in cui introduce il comma 6-*bis* all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, comma terzo, e 118.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* Vasco Errani, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale del 5 settembre 2011, n. 1272 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di quest'ultimo in via Confalonieri, n. 5,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lett. *b*) e del medesimo art. 5, comma 2, lett. *b*) e *c*), del d.l. 13 maggio 2011 n. 70, recante "Semestre Europeo — Prime disposizioni urgenti per l'economia", convertito in l. 12 luglio 2011, n. 106, pubblicata nella *G.U.* 12 luglio 2011, n. 160, nella parte in cui tale art. conferma o dispone l'applicabilità della s.c.i.a. alla materia edilizia e nella parte in cui — attraverso il nuovo comma 6-*bis* dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 — introduce un termine breve di trenta giorni per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti della s.c.i.a. in materia edilizia,

Per violazione degli artt. 3, 9, 97, 114, 117 e 118 della Costituzione, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

Con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, poi convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, 122, il Governo era, tra l'altro, intervenuto sostituendo la disciplina della denuncia di inizio attività di cui all'art. 19 l. 241/1990 con quella della segnalazione certificata di inizio attività, attraendo d'autorità tale istituto alla competenza esclusiva statale.

La nuova disciplina è stata a suo tempo contestata davanti a codesta Corte dalla Regione Emilia-Romagna con proprio ricorso, rubricato al numero 106/2010 R. r.

Nelle more della definizione di tale giudizio (l'udienza di discussione risulta, allo stato, fissata per il giorno 23 novembre 2011), il legislatore statale è nuovamente intervenuto sulla materia con le disposizioni indicate in epigrafe, con le quali è stata formalmente sancita l'applicabilità della s.c.i.a. alla materia edilizia e si è intervenuti sulla sua concreta disciplina, con particolare riferimento alla definizione del termine per l'esercizio del potere inibitorio da parte della pubblica amministrazione successivamente alla presentazione della s.c.i.a. edilizia.

Tali disposizioni, che in parte confermano timori — e corrispondenti censure — già espressi con l'impugnazione del d.l. 78/2010, cristallizzando l'interpretazione di taluni dei suoi disposti in senso lesivo dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita, risultano ad avviso della ricorrente Regione illegittime e lesive delle competenze costituzionali ad essa garantite per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lett. *b*) e comma 2, lett. *b*) e lett. *c*), nella parte in cui conferma o dispone l'applicabilità della s.c.i.a. alla materia edilizia.

Come noto, l'introduzione del nuovo istituto della s.c.i.a. per effetto della riscrittura dell'art. 19 l. 241/1990 (operata dall'art. 49, comma 4-*bis*, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in l. 122/2010) aveva da subito posto agli interpreti il problema della sua applicabilità o meno anche alla materia dell'edilizia.

Per tale ragione, nell'impugnare il predetto art. 49, comma 4-*bis*, d.l. 78/2010 (ricorso 106/2010 R.r.) la Regione Emilia-Romagna ne aveva prospettata l'incostituzionalità anche nell'eventualità che codesta ecc.ma Corte avesse ritenuto di sciogliere il dubbio interpretativo nel senso della riferibilità della s.c.i.a. pure alla materia edilizia.

Le disposizioni di cui all'art. 5 l. 106/2011 oggetto della presente impugnazione forniscono interpretazione autentica agli intendimenti del legislatore statale, stabilendo ora inequivocabilmente che la disciplina della s.c.i.a. — quale contenuta nel riscritto art. 19 l. 241/1990 — si applicano certamente anche «alle denunce di inizio attività in materia



edilizia disciplinata dal decreto del presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380» (anche se «con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire»).

Tale interpretazione autentica si collega inoltre alla enunciazione di cui al comma 1, lett. *b*), del medesimo art. 5, l. 106/2011 — parimenti contestato nella presente sede — che espressamente pone quale obiettivo la «estensione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (DIA)».

In definitiva, alla luce delle disposizioni qui contestate, si chiarisce e al tempo stesso si dispone l'applicabilità della alle ipotesi di d.i.a. edilizia (con l'esclusione dei casi di c.d. super-d.i.a.).

È dunque evidente che le medesime ragioni di incostituzionalità sollevate in relazione alla (allora solo) presunta applicabilità della s.c.i.a. in materia edilizia, trovano ora ancor più netta conferma nei confronti della qui impugnata normativa statale: che chiarisce e definitivamente dispone tale applicabilità.

In particolare, viene in rilievo la possibilità di avvio immediato dell'attività a seguito della s.c.i.a.: tale possibilità è ora certamente riferibile anche all'attività edilizia sottoposta a d.i.a.

Tale previsione, tuttavia, rappresenta una regola di dettaglio, in quanto tale preclusa allo Stato in una materia — quella del governo del territorio (cui, come noto, è riconducibile l'edilizia) — demandata alla potestà legislativa concorrente: con conseguente limitazione della potestà statale alla sola fissazione dei principi.

Al riguardo, si rammenta come nella sentenza 303/2003 codesta Corte abbia riconosciuto che rappresenta principio necessario la «compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi [permesso di costruire] e taciti, quale è la Dia».

Ma naturalmente altro è la previsione di siffatto principio, altro è la pretesa statuale di disciplinare nei minimi dettagli gli aspetti procedurali di tali titoli, incluso — con riferimento specifico alla Dia — la regola che stabilisce dopo quanti giorni dalla presentazione della segnalazione (nessuno, in questo caso) è possibile iniziare l'attività.

È chiaro infatti, che in questo modo, il legislatore statale non si limita a fissare regole di principio, ma interviene a disciplinare i dettagli della materia, privando le Regioni della possibilità persino di adattare la norme alle esigenze della situazione concreta e delle concrete possibilità delle amministrazioni.

Nell'imporre non solo la d.i.a. - ora s.c.i.a. - in luogo del permesso edilizio, ma nel disciplinare le modalità stesse di funzionamento della S.c.i.a., il momento nel quale il «segnalante» può realizzare il progetto (più che iniziare una attività, come la denominazione dovrebbe far pensare), nel disciplinare i tempi ed i limiti del potere o dovere di controllo dell'amministrazione lo Stato ha — ad avviso della Regione Emilia-Romagna — superato i limiti della propria potestà legislativa concorrente di principio in materia di governo del territorio, come posta dalla Costituzione e precisata dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale. Risulta estremamente significativa, ad esempio, la ancora recente sentenza n. 278 del 2010, ove si accerta che spetta alle Regioni, e non allo Stato, di disciplinare i casi nei quali strutture residenziali mobili nei campeggi possono essere realizzate senza alcun adempimento: a maggiore ragione, dunque, spetta alle Regioni di dire se ed in quali casi al segnalante sia consentito di realizzare subito il progetto, in quali sia preferibile che l'amministrazione abbia il tempo almeno per un primo controllo.

Di qui, una prima ragione di illegittimità per contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost.

Sotto altro profilo, si deve poi osservare come l'estensione alla Dia edilizia della facoltà di immediato inizio dell'attività (prevista al comma 2 del nuovo art. 19 l. 241/1990) determini ulteriori criticità, in considerazione della peculiare materia cui si riferisce.

La questione attiene in particolare all'ipotesi in cui un soggetto inizi l'attività pur in assenza dei presupposti di legge: sulla base di una s.c.i.a. che contiene false dichiarazioni o che comunque è altrimenti errata.

Ferma restando la rivendicazione della competenza regionale a disporre in materia, nei settori commerciali l'immediato inizio di attività — pur in assenza dei presupposti richiesti — non appare particolarmente grave. Nella normalità dei casi, infatti, l'attivazione del potere inibitorio e di rimozione degli eventuali effetti dannosi *medio tempore* prodotti (art. 19, comma 3) può risultare idoneo (perlomeno astrattamente) a tutelare gli interessi protetti dalle normative che prevedono il previo titolo abilitativo (sostituito dalla Scia): dal momento che si tratta di settori nei quali le attività svolte, in linea di principio, non appaiono tali da determinare effetti irreversibili.

Discorso completamente diverso vale, invece, con riferimento alla d.i.a. edilizia. L'attività edilizia infatti, per sua natura, determina immediatamente una materiale — e potenzialmente assai rilevante — alterazione del territorio.

È pur vero che, a seguito dell'intervento dell'amministrazione, gli interventi potrebbero essere fisicamente rimossi e la situazione pregressa ripristinata.



Tale ripristino, tuttavia, non sempre è possibile: sia sotto il profilo materiale (si veda al riguardo quanto disposto dall'art. 33, comma 2, DPR 380/2001, il quale espressamente si occupa dei profili sanzionatori di opere abusive in relazione alle quali non sia possibile il ripristino dello stato dei luoghi) sia per gli eccessivi costi che il ripristino potrebbe comportare.

Né si dica — con riferimento a tale ultima ipotesi — che tali oneri ricadrebbero comunque necessariamente sui privati trasgressori che hanno dato inizio alla attività di trasformazione in assenza dei presupposti.

È infatti possibile (soprattutto nel caso di interventi complessi e costosi) che questi non abbiano le risorse per provvedere al ripristino. Si pensi al caso di una società che — in conseguenza dell'elevato costo del ripristino — fallisca (o venga «fatta fallire», per evitare l'esborso). In tali ipotesi, la possibilità di dare reale seguito alla «rimozione degli effetti dannosi» si verrebbe oltremodo complicando.

Ma anche al di fuori di siffatta eventualità, il meccanismo dell'esecuzione in danno rappresenta comunque una soluzione che — in sede pratica — si presenta di disagiata attivazione.

Del resto, sono ben note e rientrano nell'esperienza comune le enormi difficoltà — ed i costi — che le Amministrazioni incontrano nell'ottenere la demolizione degli interventi abusivi.

In tale contesto è importante sottolineare come, ai fini di quanto si viene dicendo, sia del tutto irrilevante la circostanza che gli interventi abusivamente eseguiti in assenza o in difformità dalla d.i.a. siano sottoposti — in linea generale (e salvo eccezioni) — alla sola sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 37 DPR n. 380/2001.

In primo luogo, infatti, si osserva come il tempestivo impiego del potere inibitorio da parte delle amministrazioni comunali era comunque in grado di prevenire in radice la commissione dell'abuso (cosa naturalmente preferibile rispetto alla misura sanzionatoria successiva) anche con riferimento a tipologie di interventi che — ancorché non consentite nel caso concreto — fossero comunque astrattamente riconducibili all'ambito di applicabilità della d.i.a.

Ma, soprattutto, l'uso preventivo del potere inibitorio era in grado di impedire il verificarsi dell'eventualità — ben più grave — in cui il privato presentasse una d.i.a. per realizzare interventi che avrebbero invece richiesto il rilascio del permesso di costruire (e che tuttavia non lo avrebbero concretamente potuto conseguire per il contrasto con la disciplina — normativa o di piano — di riferimento). In tali casi, le amministrazioni comunali erano in grado di intervenire bloccando l'esecuzione dei lavori prima dell'inizio della loro esecuzione, mentre ciò non sarebbe ora più possibile: con tutti i conseguenti problemi di cui s'è detto (ivi compresa l'impossibilità — in determinati casi — di disporre la rimessione in pristino: cfr. il citato art. 33, comma 2, DPR n. 380/2001).

Su queste premesse, è chiaro che la totale eliminazione della possibilità delle amministrazioni (virtuose) di operare un seppur rapido esame preventivo dei progetti, allo scopo di impedire in radice la realizzazione degli abusi, appare non solo una violazione della competenza regionale, ma anche una violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, comma 1°, Cost.: una violazione che la Regione è legittimata ad impugnare in quanto essa si traduce in una limitazione della propria potestà legislativa.

Inoltre, la nuova disciplina contraddice apertamente l'esigenza costituzionalmente tutelata di tutela del paesaggio, con violazione dell'art. 9, comma secondo, della Costituzione. Sia nei casi in cui la sola sanzione prevista sia economica, sia nei casi in cui si possa in astratto procedere all'intervento demolitorio, ma con la concreta possibilità che comunque il territorio ne risulti permanentemente ferito, risulta evidente che solo una verifica preventiva, per quanto in un tempo ridotto, è in grado di prevenire le violazioni, e di corrispondere al precetto costituzionale. Si noti che, anche per effetto degli accordi internazionali ai quali l'Italia ha aderito — quale la Convenzione europea del paesaggio — la tutela di esso è ormai strutturalmente connessa alla tutela del territorio, non limitandosi più alla tutela del solo paesaggio eccezionalmente bello, e perciò protetto da strumenti specifici.

D'altronde, le evidenti specificità del settore erano la ragione per la quale il legislatore del 2005 — nel sostituire alla «denuncia» la «dichiarazione di inizio attività» con la previsione di diverse regole di carattere generale, ritenute applicabili anche alla Dia edilizia (si pensi ad esempio, alla previsione del potere di autotutela) — aveva però opportunamente ritenuto di mantenere alcune peculiarità della d.i.a. edilizia, stabilendo in particolare che «restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti» (vecchio art. 19, comma 4).

Del tutto irragionevolmente, la disposizione qui censurata elimina tale clausola di salvezza: spogliando la tutela del territorio di questa — pur tenue — forma di tutela.

In tal modo, essa determina un inammissibile sbilanciamento a favore — apparentemente (ma si veda quanto si dirà subito di seguito) — dell'interesse ad una rapida (rectius immediata) definizione delle procedure abilitative edilizie: ma sacrificando in misura del tutto irragionevole ed ingiustificata (ed evidentissima) le esigenze della tutela del



territorio nonché quelle organizzative delle stesse amministrazioni cui è affidato il potere di verifica: le quali — in un contesto in cui le notorie e crescenti difficoltà di bilancio dello Stato impongono sempre maggiori tagli alle risorse e restrizioni di personale — si vedranno costrette, con i sempre minori mezzi a disposizione, ad «inseguire i cantieri» che potrebbero spuntare da un giorno all'altro sull'intero territorio comunale.

Per non dire, poi, dell'interesse dei terzi che si vedano lesi dall'attività costruttiva: la cui posizione — già tradizionalmente sofferta, come ben noto, in materia di d.i.a. edilizia — verrà ulteriormente pregiudicata.

D'altra parte, come accennato, non è nemmeno del tutto certo che l'automatica estensione delle regole generali della s.c.i.a. anche alla materia edilizia vada realmente nel senso di tutelare l'effettivo interesse del costruttore.

Chi realizza un intervento edilizio, infatti, ha certamente interesse a conoscere in tempi rapidi e certi se può o non può dare corso a tale intervento. Ma altrettanto certamente ha interesse ad operare in quadro di regole sicure: conoscendo in anticipo se quanto sta realizzando è o non è conforme a diritto.

Sotto tale profilo, l'immediato inizio dei lavori accentua il rischio che quanto è in corso di realizzazione venga in seguito ad incorrere nell'esercizio (ora solo successivo) del potere inibitorio. Con esiti potenzialmente in grado di danneggiare tutte le parti interessate: sia l'amministrazione ed il terzo (che si troverebbero fisicamente di fronte ad opere già realizzate e delle quali dovrebbero preoccuparsi di ottenere la demolizione) che lo stesso costruttore, che si vede l'intervento bloccato in corso d'opera, con enorme aumento dei costi.

Per tale via, il pesante sacrificio che viene imposto agli interessi contrapposti di cui s'è detto, non viene nemmeno bilanciato da un risolutivo vantaggio a favore dell'interesse del costruttore.

In definitiva, la scia sembra avere il solo effetto di inasprire le criticità già notoriamente presenti nel previgente sistema della dia edilizia: che nel corso di un ventennio ha già dato cattiva prova di sé (si vedano, a titolo di esempio, le fosche considerazioni «di sistema» contenute in Tar Lombardia, Milano, 7 luglio 2004, n. 3086).

Per le ragioni fin qui esposte, l'applicazione dei disposti di cui all'art. 19 l. 241/1990 (come modificato dall'art. 49, comma 4-bis, l. 122/2010) alle ipotesi di d.i.a. edilizia — quale operata dalle disposizioni impugnate nella presente sede — appare costituzionalmente illegittimo nella parte in cui consente di iniziare l'attività costruttiva alla data della presentazione della segnalazione (senza prevedere una clausola di salvezza per le diverse disposizioni previste per la d.i.a. edilizia) — per contrasto con l'art. 3 cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e con l'art. 97 cost., per violazione del principio buon andamento dell'attività amministrativa.

Nella misura in cui interferisce con i poteri di controllo di comuni e regioni sull'attività edilizia, la disposizione è altresì illegittima per violazione degli artt. 114 e 118 cost.

Per completezza, si osserva come — nella misura in cui è oggi positivamente stabilita la riconduzione delle fattispecie di d.i.a. edilizia alla disciplina della s.c.i.a. — la riconduzione di tale disciplina alle materie della tutela della concorrenza e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) ed m), cost. (quale prevista dal citato art. 49, comma 4-ter, d.l. 78/2010) sia già stata censurata in occasione dell'impugnazione di tale fonte normativa (cfr: ricorso 106/2010 R.g.): senza che le disposizioni impugnate con il presente ricorso introducano sul tema ulteriori novità.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 5 comma 2, lett b), nella parte in cui — attraverso il nuovo comma 6-bis dell'art. 19 della legge n. 241/1990 — introduce un termine breve di 30 giorni per la s.c.i.a. in materia edilizia.

Risulta costituzionalmente illegittima, ad avviso della ricorrente, anche la riduzione del termine di verifica dai 60 giorni stabiliti in linea generale per la s.c.i.a. ai 30 previsti specificamente per la materia edilizia.

Ancora una volta, il legislatore statale interviene nella definizione di aspetti di dettaglio della materia edilizia — con precetti per di più destinati a trovare immediata applicazione in deroga alle diverse previsioni normative regionali (va infatti ricordato che l'art. 49, co. 4-ter, l. 122/2010 prevede che la disciplina della s.c.i.a. di cui al novellato art. 19 l. 241/1990 «sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale»), in violazione delle regole che limitano alla fissazione dei principi la potestà statale concorrente con quella regionale, ai sensi dell'art. 117, comma 3, cost.

È anche utile ricordare che la Regione Emilia-Romagna aveva già disciplinato la materia autonomamente, prevedendo un sistema articolato di controlli nel quale — a fianco di un primo termine di 30 giorni entro cui si provvede «esclusivamente»: a) a verificare la completezza della documentazione; b) ad accertare che la tipologia dell'intervento descritto e asseverato rientri nei casi previsti; c) a verificare la correttezza del calcolo del contributo di costruzione ed il relativo versamento — sono previsti termini ben più ampi (fino a dodici mesi dalla fine lavori) per il «controllo di merito dei contenuti dell'asseverazione allegata alla denuncia di inizio attività» (art. 11, co. 1° e co 3°, l.r. 31/2002).



La diretta determinazione da parte della legge statale di un termine rigido entro il quale ogni controllo debba essere svolto impedisce alla Regione proprio quell'attività di adattamento delle norme alla concreta situazione locale ed alle possibilità delle amministrazioni, che costituisce una delle ragioni d'essere della potestà legislativa regionale.

Sotto diverso profilo, la previsione del termine di 30 giorni appare anche irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa.

Se è vero, infatti, che il termine di verifica di 30 giorni è il medesimo che già era previsto in materia edilizia dall'art. 23 DPR 380/2001, è altrettanto vero non solo che tale termine era disciplinato in commi aventi natura regolamentare e non legislativa, e che dopo la riforma del Titolo V essi erano poi stati diversamente disciplinati dalla normativa regionale: per la Regione Emilia-Romagna nel modo sopra indicato, che in modo razionale distingue i diversi tipi di controllo, imponendo nei 30 giorni i controlli più semplici e più urgenti, ma consentendo un termine più lungo per quelli che comportano accertamenti specifici e complessi. Imporre un termine unico di 30 giorni — oltretutto in una situazione in cui alle amministrazioni locali è precluso per limiti sia economici che giuridici di espandere il proprio organico — compromette in pratica la effettiva possibilità di vigilare sull'attività edilizia, in violazione anche degli artt. 114 e 118 cost.

La nuova regola appare ulteriormente irragionevole e sproporzionata se si considera che l'art. 19 l. 241/1990 prevede ora il termine di verifica più lungo per attività economiche di minor impatto mentre per l'attività edilizia, il cui svolgimento è notoriamente più delicato e potenzialmente foriero di danni irreversibili al territorio, si prevede un termine di verifica inferiore. Ne deriva, ad avviso della ricorrente Regione, l'ulteriore incostituzionalità della disciplina contestata per violazione degli artt. 3 e 97 cost.

La norma apparirebbe illegittima e irrazionale sotto un ulteriore profilo ove — al contrario di quanto ritenuto dalla ricorrente Regione - dovesse risultare legittima per la scia edilizia la regola che consente l'immediato avvio dell'attività, prima di qualunque controllo.

Infatti, la determinazione di un termine breve — pur comunque contestabile in quanto non consente una flessibile applicazione regionale — poteva avere una sua logica quando esso aveva al contempo carattere dilatorio rispetto all'attività costruttiva: in una logica, cioè, in cui solo allo scadere di tale termine il privato poteva concretamente dare avvio alle opere.

Ma se in denegata ipotesi si ammette che anche in materia edilizia via sia la possibilità di dare sempre e comunque immediato avvio all'attività, contestualmente alla presentazione della segnalazione, allora la riduzione del termine da 60 a 30 giorni non ha alcuna reale utilità per il privato: poiché non vale a ridurre un termine dilatorio che ora è inesistente.

All'opposto, tale riduzione avrebbe il solo l'effetto di limitare ingiustificatamente i poteri di verifica della pubblica amministrazione nel controllo del territorio.

In definitiva, ad avviso della Regione Emilia-Romagna sono illegittime, per violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative nella materia e per irragionevolezza, che porta alla compromissione di valori fondamentali, sia la regola che consente l'immediato avvio dell'attività edilizia, sia la regola che costringe i controlli nel termine irrazionalmente breve di 30 giorni: ma la seconda risulta ancor più irrazionale se si suppone vigente la prima.

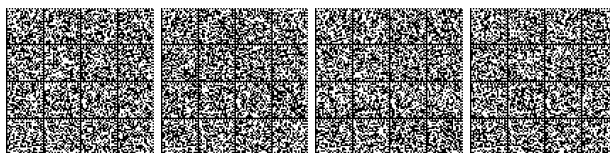
P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lett. b), nonché comma 2, lett. b) e lett. c), del d.l. 13 maggio 2011 n. 70, recante "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia", convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Roma, 8 settembre 2011

Prof. Avv. FALCON

Avv. MANZI



N. 92

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 settembre 2011
(della Regione siciliana)

Regione Siciliana - Bilancio e contabilità pubblica - Fiscalità di vantaggio per le regioni del Mezzogiorno - Introduzione di un credito d'imposta per ogni lavoratore assunto a tempo indeterminato - Prevista possibilità di utilizzo per detta finalità dei fondi strutturali comunitari non impegnati e non spesi, già destinati alla Regione in forza delle delibere CIPE n. 79/2010 e n. 1/2011 - Previsione che le risorse non utilizzate dai datori di lavoro per la specifica finalità del credito di imposta non vengano restituite al bilancio della Regione, ma vengano incamerate dallo Stato - Lamentata sottrazione di risorse già destinate alla Regione, anche in carenza di partecipazione e consultazione della Regione - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione delle prerogative statutarie della Regione speciale in materia finanziaria, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 2, commi 8 e 9.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Regione Siciliana - Edilizia e urbanistica - Norme statali dirette ad agevolare interventi edilizi su costruzioni private - Prevista adozione, nel termine di sessanta giorni, da parte delle Regioni di norme che recepiscano il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale, la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse, l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti - Lamentata interferenza con norme di dettaglio in materia già disciplinata dalla Regione - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa esclusiva della Regione speciale in materia urbanistica.

- Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lett. *f*), e 20.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Paolo Chiapparrone e Beatrice Fiandaca, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale che si allega,

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 degli articoli 2, commi 8 e 9 e 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 come convertito, con modificazioni, con legge 12 luglio 2011, n. 106 recante «Semestre Europeo — Prime disposizioni urgenti per l'economia» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica 12 luglio 2011, n. 160 — Serie generale, per violazione, il primo, degli artt. 36 e 43 dello Statuto della Regione Siciliana, dell'art. 2 delle relative Norme di attuazione in materia Finanziaria di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, nonché del principio di leale cooperazione, ed il secondo per violazione degli artt. 14, lett. *f*) e 20 dello Statuto della Regione Siciliana.

FATTO

Il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, come convertito, con modificazioni, con legge 12 luglio 2011, n. 106, recante «Semestre Europeo — Prime disposizioni urgenti per l'economia» reca, all'art. 2, commi 8 e 9, disposizioni che violano le prerogative statutarie di questa Regione in materia finanziaria sancite dall'art. 36 dello Statuto della Regione siciliana nonché dall'art. 2 delle relative «Norme di attuazione in Materia Finanziaria» di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, dall'art. 43 dello statuto siciliano nonché dal principio di leale cooperazione.

Il decreto-legge succitato reca, altresì, all'art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14 disposizioni lesive degli artt. 14, lett. *f*) e 20 dello Statuto della Regione Siciliana in materia di edilizia e urbanistica.



Tanto precisato in ordine all'individuazione delle norme sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale di Code-
sta Ecc.ma Corte, si espone quanto segue.

A) L'art. 2 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 come convertito, con modificazioni, con legge 12 luglio 2011, n. 106 disciplina il «Credito d'imposta per nuovo lavoro stabile nel Mezzogiorno» prevede che «1. In funzione e nella prospettiva di una sistematica definizione a livello europeo della fiscalità di vantaggio per le regioni del Mezzogiorno, fiscalità che deve essere relativa a lavoro, ricerca e imprese, coerentemente con la decisione assunta nel "Patto Euro plus" del 24-25 marzo 2011 dove si prevedono strumenti specifici ai fini della promozione della produttività nelle regioni in ritardo di sviluppo, viene, per cominciare, introdotto un credito d'imposta per ogni lavoratore assunto nel Mezzogiorno a tempo indeterminato. L'assunzione deve essere operata nei dodici mesi successivi alla data di entrata in vigore del presente decreto. In attesa di una estensione coerente con il citato "Patto Euro plus", il funzionamento del credito di imposta si basa sui requisiti oggi previsti dalla Commissione Europea e specificati nei successivi commi.

2. Nel rispetto delle disposizioni di cui al Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE, ai sensi dell'art. 40 del predetto Regolamento, ai datori di lavoro che, nei dodici mesi successivi alla data di entrata in vigore del presente decreto, aumentano il numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato assumendo lavoratori definiti dalla Commissione Europea "svantaggiati" ai sensi del numero 18 dell'art. 2 del predetto Regolamento, nelle regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Molise, Sardegna e Sicilia) è concesso per ogni nuovo lavoratore assunto un credito d'imposta nella misura del 50% dei costi salariali di cui al numero 15 del citato art. 2 sostenuti nei dodici mesi successivi all'assunzione. Quando l'aumento del numero dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato riguardi lavoratori definiti dalla Commissione Europea "molto svantaggiati" ai sensi del numero 19 dell'art. 2 del predetto Regolamento, il credito d'imposta è concesso nella misura del 50% dei costi salariali sostenuti nei ventiquattro mesi successivi all'assunzione. Ai sensi dei numeri 18 e 19 dell'art. 2 del citato Regolamento, per lavoratori svantaggiati si intendono lavoratori privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, ovvero privi di un diploma di scuola media superiore o professionale, ovvero che abbiano superato i 50 anni di età, ovvero che vivano soli con una o più persone a carico, ovvero occupati in professioni o settori con elevato tasso di disparità uomo-donna - ivi definito - ovvero membri di una minoranza nazionale con caratteristiche ivi definite; per lavoratori molto svantaggiati, si intendono i lavoratori privi di lavoro da almeno 24 mesi.

3. Il credito di imposta è calcolato sulla base della differenza tra il numero dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato rilevato in ciascun mese e il numero dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato mediamente occupati nei dodici mesi precedenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Per le assunzioni di dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale, il credito d'imposta spetta in misura proporzionale alle ore prestate rispetto a quelle del contratto nazionale.

4. L'incremento della base occupazionale va considerato al netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi in società controllate o collegate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto.

5. Per i soggetti che assumono la qualifica di datori di lavoro a decorrere dal mese successivo a quello dell'entrata in vigore del presente decreto, ogni lavoratore assunto con contratto a tempo indeterminato costituisce incremento della base occupazionale. I lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo parziale si assumono nella base occupazionale in misura proporzionale alle ore prestate rispetto a quelle del contratto nazionale.

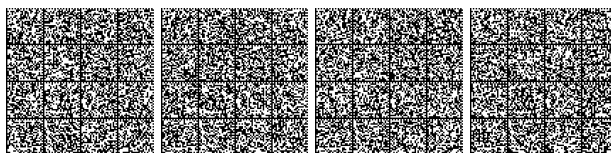
6. Il credito d'imposta va indicato nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta per il quale è concesso ed è utilizzabile esclusivamente in compensazione ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni, entro tre anni dalla data di assunzione. Esso non concorre alla formazione del reddito e del valore della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive e non rileva ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

7. Il diritto a fruire del credito d'imposta decade:

a) se il numero complessivo dei dipendenti a tempo indeterminato è inferiore o pari a quello rilevato mediamente nei dodici mesi precedenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto;

b) se i posti di lavoro creati non sono conservati per un periodo minimo di tre anni, ovvero di due anni nel caso delle piccole e medie imprese;

c) nei casi in cui vengano definitivamente accertate violazioni non formali, sia alla normativa fiscale che a quella contributiva in materia di lavoro dipendente per le quali siano state irrogate sanzioni di importo non inferiore a euro 5.000, oppure violazioni alla normativa sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori previste dalle vigenti dispo-



sizioni, nonché nei casi in cui siano emanati provvedimenti definitivi della magistratura contro il datore di lavoro per condotta antisindacale.

7-bis. Nei casi di cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 7, i datori di lavoro sono tenuti alla restituzione del credito d'imposta di cui hanno già usufruito. Nel caso ricorra la fattispecie di cui alla lettera *c)* del comma 7, è dovuta la restituzione del credito maturato e usufruito dal momento in cui è stata commessa la violazione. Il credito d'imposta regolato dal presente articolo, di cui abbia già usufruito il datore di lavoro che sia sottoposto a una procedura concorsuale, è considerato credito prededucibile. Dalla data del definitivo accertamento delle violazioni di cui alla lettera *c)* del comma 7 decorrono i termini per procedere al recupero delle minori somme versate o del maggiore credito riportato, comprensivi degli interessi calcolati al tasso legale, e per l'applicazione delle relative sanzioni».

I successivi commi stabiliscono, per quanto rileva ai fini della questione prospettata, che «8. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e con il Ministro della gioventù, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, e tenendo conto dei notevoli ritardi maturati, in assoluto e rispetto al precedente ciclo di programmazione, nell'impegno e nella spesa dei fondi strutturali comunitari, sono stabiliti i limiti di finanziamento garantiti da ciascuna delle Regioni di cui al comma 1 nonché le disposizioni di attuazione dei commi precedenti anche al fine di garantire il rispetto delle condizioni che consentono l'utilizzo dei suddetti fondi strutturali comunitari per il cofinanziamento del presente credito d'imposta.

9. Le risorse necessarie all'attuazione del presente articolo sono individuate, previo consenso della Commissione Europea, nell'utilizzo congiunto delle risorse nazionali e comunitarie del Fondo Sociale Europeo e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale destinate al finanziamento dei programmi operativi, regionali e nazionali nei limiti stabiliti con il decreto di cui al comma precedente. Le citate risorse nazionali e comunitarie per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e successivamente riassegnate per le suddette finalità di spesa, ad apposito programma dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. A tal fine, le Amministrazioni titolari dei relativi programmi comunicano al Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, gli importi, comunitari e nazionali, riconosciuti a titolo di credito di imposta dalla UE, da versare all'entrata del bilancio dello Stato. Ai sensi dell'art. 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri di cui al presente articolo. Nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni, il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, provvede alla riduzione, della dotazione del fondo per le aree sottoutilizzate in modo da garantire la compensazione degli effetti dello scostamento finanziario riscontrato, su tutti i saldi di finanza pubblica. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce senza ritardo alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure di cui al precedente periodo».

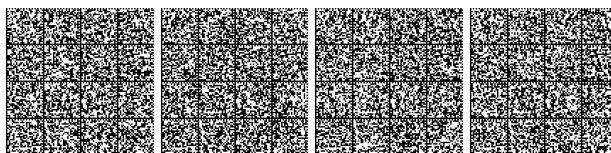
Tali commi 8 e 9 prevedono, in buona sostanza, la possibilità di utilizzo per la finalità in discorso (credito d'imposta) dei fondi strutturali comunitari che scaturiscono dalla ricognizione effettuata con delibera CIPE n. 79 del 30 luglio 2010, recante «Ricognizione, per il periodo 2000-2006, dello stato di attuazione degli interventi finanziati dal fondo per le aree sottoutilizzate e delle risorse liberate nell'ambito dei programmi comunitari», pubblicata sulla G.U.R.I. — serie generale 26 novembre 2010, n. 277, impugnata da questa Regione con ricorso depositato presso il T.A.R. del Lazio e iscritto al ruolo generale 1501 del 2011, che si deposita.

Con tale prima deliberazione il Comitato ha operato la «Ricognizione, per il periodo 2000-2006, dello stato di attuazione degli interventi finanziati dal fondo per le aree sottoutilizzate e delle risorse liberate nell'ambito dei programmi comunitari» riservando ad una successiva deliberazione, provvedimento n. 1/2011, la definizione degli «Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate, selezione e attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013». Ora, la deliberazione n. 79/2010, stabiliva che le risorse dalla stessa previste sarebbero state programmate secondo regole, indirizzi e criteri da definire e che sono stati fissati con l'ulteriore deliberazione n. 1/2011 che, tra l'altro, riduce le risorse destinate al PAR FAS 2007-2013 della Sicilia, inizialmente previste in 4.313, milioni di euro al minore importo di 3.684,4 milioni di euro, con una diminuzione di 629 milioni di euro.

È il caso poi di precisare che con la delibera CIPE n. 1/2011 (pubblicata sulla G.U.R.I. — serie generale 7 aprile 2011, n. 80) è stato impugnato da questa Regione, unitamente agli atti presupposti e conseguenti, anche il PIANO PER IL SUD approvato dal Consiglio dei Ministri e dal CIPE nella seduta del 26 novembre 2010 (con delibera non pubblicata); il detto ricorso per motivi aggiunti al precedente rubricato al n. 1501/11, pure si acclude.

Orbene, appare evidente che l'intervento legislativo in argomento mira a vanificare i mezzi di tutela esperiti da questa Regione in via giurisdizionale amministrativa e risulta in ogni caso costituzionalmente illegittimo.

B) L'art. 5 del D.L. 13 maggio 2011 n. 70, come convertito, con modificazioni, con legge 12 luglio 2011, n. 106 recante «Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia» disciplina le «Costruzioni private» e prevede,



ai commi 9, 10, 11, 12 13 e 14 che «9. Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

- a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;
- b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;
- c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;
- d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

10. Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

11. Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. Resta fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

12. Le disposizioni dei commi 9, 10 e 11 si applicano anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

13. Nelle Regioni a statuto ordinario, oltre a quanto previsto nei commi precedenti, decorso il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, si applicano, altresì, le seguenti disposizioni:

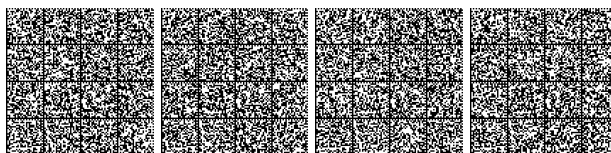
- a) è ammesso il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici ai sensi dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;
- b) i piani attuativi, come denominati dalla legislazione regionale, conformi allo strumento urbanistico generale vigente, sono approvati dalla giunta comunale.

14. Decorso il termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni contenute nel comma 9, fatto salvo quanto previsto al comma 10, e al secondo periodo del comma 11, sono immediatamente applicabili alle Regioni a statuto ordinario che non hanno provveduto all'approvazione delle specifiche leggi regionali. Fino alla approvazione di tali leggi, la volumetria aggiuntiva da riconoscere quale misura premiale, ai sensi del comma 9, lettera a), è realizzata in misura non superiore complessivamente al venti per cento del volume dell'edificio se destinato ad uso residenziale, o al dieci per cento della superficie coperta per gli edifici adibiti ad uso diverso. Le volumetrie e le superfici di riferimento sono calcolate, rispettivamente, sulle distinte tipologie edificabili e pertinenziali esistenti ed asseverate dal tecnico abilitato in sede di presentazione della documentazione relativa al titolo abilitativo previsto».

Anche le disposizioni surriportate si profilano lesive di parametri statutari per i seguenti motivi.

DIRITTO

A) Violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto della Regione siciliana nonché dall'art. 2 delle relative «Norme di attuazione in Materia Finanziaria» di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074. I commi 8 e 9 dell'art. 2 decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 come convertito, con modificazioni, con legge 12 luglio 2011, n. 106 recante «Semestre Europeo — Prime disposizioni urgenti per l'economia» prevedono il cofinanziamento del predetto credito d'imposta da parte delle Regioni del Mezzogiorno con i fondi strutturali comunitari non impegnati e non spesi (oggetto delle deliberazioni CIPE impugnate e specificate nella parte in fatto) e ciò in palese violazione degli artt. 36 dello Statuto della Regione



siciliana nonché dall'art. 2 delle relative «Norme di attuazione in Materia Finanziaria» di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074. Ed invero, dalle previsioni recate dall'art. 36 dello Statuto e dall'art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, emerge la regola generale secondo la quale - a parte talune individuate eccezioni, tra le quali sono da comprendere le nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime - spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. Invero, le disposizioni impugnate sottraggono alla Regione Sicilia risorse, già destinate alla regione stessa in forza delle due deliberazioni del CIPE nn. 79/10 e n. 1/11, già impugnate, che, pur erogate dall'UE ed assoggettate ad una duplice finalità (prima quella di cui alle precedenti delibere e successivamente quella oggetto della precedente impugnativa), se non utilizzate dai datori di lavoro per la specifica finalità del credito d'imposta non vengono restituite al bilancio della Regione, che dispone delle relative competenze in ordine alle modalità di gestione, ma vengono incamerate dallo Stato. Misura questa, che anche la Commissione Europea ha ritenuto esigua ai fini del finanziamento del credito di imposta, denunciando la mancata individuazione di risorse aggiuntive con nota 13 maggio 2011 n. CAB/D (2011) Ares 529187 che si allega.

In ogni caso le disposizioni predette violano anche l'art. 43 dello Statuto che disciplina la composizione e le competenze della Commissione paritetica, titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione del medesimo art. 43, esso «determinerà le norme» relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di specifici obiettivi fra i quali, appunto, avrebbe dovuto annoverarsi quello del credito d'imposta finanziato con i fondi in precedenza destinati a finalità diverse con altri provvedimenti (amministrativi).

AA) Violazione del principio di leale cooperazione.

Infine, in subordine, si ravvisa la violazione del principio di leale cooperazione, i cui contenuti sono stati individuati dalla giurisprudenza di Codesta Corte (sentenze n. 133 del 2002, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000), poiché non si è dato corso a nessun forma di partecipazione e consultazione della Regione, titolare di competenze proprie in materia finanziaria e per la gestione dei fondi in questione.

Dalle considerazioni sopra svolte e dalla giurisprudenza costituzionale citata, deriva che le disposizioni nazionali in esame, prive di una clausola di salvaguardia delle prerogative delle Regioni a Statuto speciale (sentenze 29/2004, 152/2011), sono lesive dei suindicati parametri statutari.

B) Violazione degli articoli 14, lett. f) e art. 20 dello statuto della Regione siciliana.

L'art. 5 del decreto-legge n. 70/2011 (Semestre Europeo — Prime disposizioni urgenti per l'economia) reca norme dirette ad agevolare interventi edilizi su costruzioni private.

Si premette che l'art. 14, lett. 0 dello Statuto siciliano attribuisce alla ricorrente competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica, materia di ampio contenuto che include la disciplina dell'attività edilizia (*cfr.* per l'ampia accezione della formulazione, Corte cost. sent. 24 gennaio 1992, n. 16).

Ora, il comma 12 prevede che i commi 9, 10 e 11 trovino applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e, quindi, anche della Regione ricorrente che, in tale materia, ai sensi del combinato degli artt. 14, lett. f) e 20 dello Statuto, svolge funzioni amministrative proprie.

La clausola contenuta nello stesso comma 12 per la quale dette disposizioni si applicano «compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione» è evidentemente di mero stile e non fa salve le prerogative statutarie della ricorrente se si considera che il comma 9 pone anche alle Regioni e province autonome un termine di sessanta giorni per l'adozione di norme che recepiscono i principi in materia di edilizia nello stesso indicati a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti) e che, lungi dal poter essere considerati principi di grande riforma, costituiscono norme di dettaglio dell'attività edilizia, invasive dell'autonomia speciale della ricorrente.

Pertanto, l'applicazione alle Regioni speciali dei commi 9, 10 e 11 imporrebbe non soltanto l'assegnazione di un termine per legiferare ma anche l'applicazione immediata di alcune disposizioni ex comma 14, seppure questo faccia riferimento alle sole regioni ordinarie.

Vero è che anche nelle materie indicate nell'art. 14 st. reg. sic., trovano applicazione le leggi dello Stato, tanto anteriori quanto posteriori alla istituzione delle Regioni, fino a quando la Regione stessa non si sia avvalsa della potestà legislativa ad essa attribuita ma tale «principio di prevenzione» opera in riferimento alla materia e non alle norme



di dettaglio laddove sia già intervenuta una disciplina regionale. E la Regione Siciliana ha già una propria ampia e completa legislazione in materia urbanistico-edilizia, principalmente nella l.r. 7 dicembre 1978, n. 71 e successive m. e i.; nella l.r. 10 agosto 1985, n. 37 e in ultimo nelle leggi regionali 23 marzo 2010, n. 6 (Norme per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio). In tal caso le disposizioni regionali prevalgono sulla legislazione statale anche in presenza di diverse disposizioni emanate dal legislatore statale (Corte Cost. (Corte Cost. sent. n. 165/1973; v. anche C. Cost., sent. n. 18 del 1969).

P.Q.M.

Si confida nell'accoglimento del presente ricorso e nella declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 2, commi 8 e 9 e 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 come convertito, con modificazioni, con legge 12 luglio 2011, n. 106 per violazione, il primo, degli artt. 36 e 43 dello Statuto della Regione Siciliana, dell'art. 2 delle relative Norme di attuazione in materia Finanziaria di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 nonché del principio di leale cooperazione, ed il secondo per violazione degli artt. 14, lett. f) e 20 dello Statuto della Regione Siciliana.

Si allegano:

deliberazione della Giunta regionale di autorizzazione al ricorso;

ricorso al TAR Lazio avverso delibera CIPE n. 79 del 30 luglio 2010 iscritto al RG 1501/2011;

ricorso per motivi aggiunti al TAR Lazio, avverso la delibera CIPE n. 1/2011; lettera Commissione C.E. 13 maggio 2011, n. CAB/D (2011) Ares 529187.

Padova, addì 8 settembre 2011

AVV. CHIAPPARRONE - AVV. FIANDACA

11C0599

N. 93

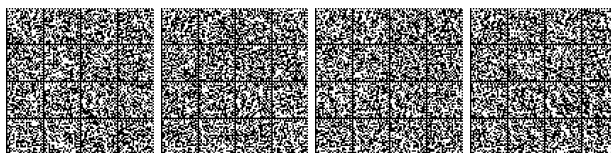
Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 settembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Agricoltura - Norme della Regione Piemonte - Valorizzazione delle produzioni agroalimentari - Istituzione di un «Marchio di valorizzazione» - Approvazione ad opera della Giunta regionale dei relativi regolamento e manuale d'uso, al fine di richiederne la preventiva registrazione presso l'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi e presso l'Ufficio Armonizzazione Mercato Interno - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, del principio della libera circolazione delle merci nel mercato interno e del principio della libera circolazione delle cose tra le Regioni.

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, art. 2, comma 7.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 40, 41 e 42.

Agricoltura - Norme della Regione Piemonte - Previsione che la Regione possa autorizzare l'Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura (ARPEA) ad erogare anticipazioni sui contributi relativi al Regime di pagamento unico previsto dalle norme comunitarie - Previsione che l'anticipazione costituisca aiuto in regime «de minimis» - Contrasto con la normativa comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, e del principio di eguaglianza.

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, art. 7, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; regolamento 73/2009/CE del 19 gennaio 2009, art. 29; regolamento 1290/2005/CE del 21 giugno 2005; regolamento 1122/2009/CE del 30 novembre 2009; regolamento 1535/2007/CE del 20 dicembre 2007.



Ambiente - Caccia - Norme della Regione Piemonte - Protezione della fauna selvatica omeoterma e prelievo venatorio - Interventi di contenimento straordinari - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di definire annualmente l'elenco delle specie animali oggetto di controllo straordinario per le esigenze ambientali, di gestione del patrimonio zootecnico, di tutela del suolo e delle produzioni zootecniche ed agroforestali, e per la prevenzione dei rischi a persone e cose - Previsione che le Province, approvati i piani di contenimento, autorizzino alcuni cacciatori nominativamente individuati a realizzare i predetti piani - Contrasto con la normativa statale di riferimento attuativa di norme comunitarie - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, art. 8, comma 2, che introduce l'art. 29-bis nella legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 11.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Gestione dei rifiuti - Previsione che la Giunta regionale possa consentire ai comuni montani ed ai comuni ad alta marginalità con popolazione inferiore ai 1.500 abitanti una deroga al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, stabilendo criteri e modalità - Contrasto con la normativa statale di riferimento che richiede necessariamente l'autorizzazione ministeriale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, art. 26, comma 2, che introduce il comma 5-bis nell'art. 13 della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 205, comma 1-bis.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587 - n. fax 0696514000 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 n. 12, giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 16 aprile 2010, ricorrente; contro la Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Torino alla Piazza Castello, n. 165, intimata;

Per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 7; 7, comma 1; 8, comma 2, e 26, comma 2, della legge della Regione Piemonte dell'11 luglio 2011, n. 10, pubblicata nel B.U.R. Piemonte dell'11 luglio 2011, n. 27, recante «Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011», per violazione (dell'art. 3; dell'art. 117, commi 1, e 2, lett. s), e dell'art. 120, primo comma, Cost.

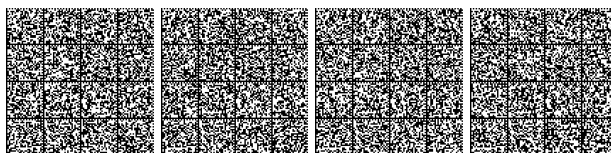
F A T T O

La Regione Piemonte ha emanato la legge regionale n. 10 del 2011, pubblicata nel B.U.R. Piemonte dell'11 luglio 2011, n. 27, recante «Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011».

L'art. 2 di tale legge regionale, rubricato «valorizzazione delle produzioni agroalimentari», prevede al comma 7 che la Regione — al fine di promuovere la produzione e la valorizzazione dei prodotti agroalimentari destinati all'alimentazione umana, aventi caratteristiche qualitativamente superiori rispetto alle norme di commercializzazione o ai requisiti minimi previsti dalla legislazione vigente, e per valorizzare i prodotti agroalimentari afferenti ai sistemi di qualità comunitari e nazionali prodotti nel proprio territorio — istituisce un «Marchio di valorizzazione», il cui regolamento ed il cui manuale d'uso dovranno essere approvati dalla Giunta regionale con proprio regolamento, al fine di richiederne la preventiva registrazione presso l'ufficio Italiano Brevetti e Marchi e presso l'ufficio Armonizzazione Mercato Interno (comma 7).

Sotto la rubrica «Anticipazione sui contributi relativi al regime di pagamento unico previsto dai capitoli 1, 2, 3 e 4 del titolo III del regolamento (CE) 73/2009», il primo comma dell'art. 7 prevede poi che la regione può autorizzare l'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (ARPEA) ad erogare anticipazioni sui contributi relativi al regime di pagamento unico previsto dai capitoli 1, 2, 3 e 4 del titolo III del regolamento (CE) 73/2009, nel rispetto dei principi e delle regole di cui al regolamento (CE) 1290/2005 ed al regolamento (CE) 1122/2009. La Giunta Regionale, sentita la Commissione consiliare competente, definisce con proprio atto l'entità e le modalità dell'anticipazione (comma 2), e l'eventuale aiuto derivante al beneficiario deve considerarsi in regime «*de minimis*», ai sensi del regolamento (CE) 1535/2007.

Gli artt. 8 e 26 dettano norme in materia ambientale.



In particolare, l'art. 8, comma 2, introduce nella legge regionale 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), l'art. 29-*bis*, rubricato «Interventi di contenimento straordinario», il quale prevede che la Giunta regionale definisce annualmente l'elenco delle specie oggetto di controllo straordinario per le esigenze ambientali, di gestione del patrimonio zootecnico, di tutela del suolo e delle produzioni zootecniche ed agroforestali, e per la prevenzione dei rischi a persone e cose. Le province approvano quindi piani di contenimento delle specie indicate nel suddetto elenco, autorizzando alcuni cacciatori nominativamente individuati a realizzare i predetti piani (commi 2 e 3).

L'art. 26, comma 2, introduce nell'art. 13 della legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti) il comma 5-*bis*, che così recita: «La Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, può consentire ai comuni montani ed ai comuni ad alta marginalità con popolazione inferiore ai 1.500 abitanti una deroga al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, stabilendo relativi criteri e modalità».

Le norme anzidette sono costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. *Violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 120, primo comma, Cost.*

La disposizione contenuta nell'art. 2 della legge regionale Piemonte n. 10 del 2011, che istituisce un «marchio di valorizzazione» per tutelare e promuovere la produzione regionale piemontese, contrasta con le disposizioni contenute negli artt. da 40 a 42 (ex artt. da 34 a 36) del trattato di funzionamento dell'Unione europea, che stabiliscono il principio della libera circolazione delle merci nel mercato interno.

Invero, una legislazione nazionale che regoli o applichi misure di marcatura di origine — sia che si tratti di marchi obbligatori che di marchi volontari — è contraria agli obiettivi del mercato interno, perché può rendere più difficoltosa la vendita in uno Stato membro della merce prodotta in un altro Stato membro, ostacolando gli scambi intracomunitari.

A tal riguardo, con sentenza del 5 novembre 2002 (in causa C-325/00) la Corte di giustizia C.E. ha affermato che un sistema di marcatura, seppur facoltativo, nel momento in cui è imputabile ad una autorità pubblica, ha effetti almeno potenzialmente restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri, in quanto l'uso del marchio «favorisce, o è atto a favorire, lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene».

Nel caso in esame, la regione ha introdotto un segno distintivo dei prodotti regionali allo specifico scopo di valorizzarne la produzione ed il commercio, a discapito dei prodotti provenienti dalle altre regioni e dagli altri Stati, così ponendo un ostacolo alla libera circolazione delle merci e contravvenendo ai principi stabiliti dal legislatore comunitario, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione. Nello stesso tempo, la norma viola altresì l'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle cose tra le regioni.

2. *Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.*

La disposizione contenuta nel primo comma dell'art. 7 della legge regionale in esame, risulta in contrasto con il disposto dell'art. 29 del Reg. (CE) n. 73/2009.

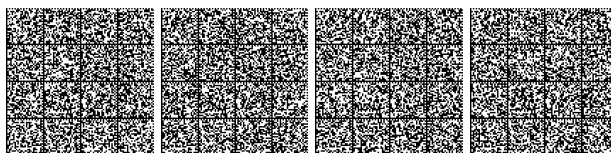
Infatti, secondo il paragrafo 2 di tale norma, l'erogazione di pagamenti diretti è prevista a partire dal 1° dicembre dell'anno della presentazione della domanda e fino al 30 giugno dell'anno successivo. Ai sensi del successivo paragrafo 4 del richiamato art. 29, un eventuale anticipo dei pagamenti può essere effettuato solo attraverso l'adozione di apposito provvedimento comunitario, a seguito dell'esame al comitato di gestione dei pagamenti diretti. L'anticipo può essere autorizzato sulla base di riconosciute condizioni eccezionali che abbiano causato agli agricoltori gravi difficoltà finanziarie.

Il paragrafo 3 dello stesso art. 29 del regolamento dispone inoltre che i pagamenti possono essere effettuati solo dopo che siano state ultimate le verifiche delle condizioni di ammissibilità (controlli amministrativi e controlli in loco), anche ai fini della regolarità dell'erogazione della spesa conformemente alle disposizioni del Reg. (CE) n. 1290/2005.

La norma regionale impugnata prevede la concessione di anticipazioni al di là ed al di fuori delle condizioni tassativamente previste dalla normativa comunitaria, ponendosi così in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

Risulta altresì violato il principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 Cost., perché agli agricoltori piemontesi sono concesse forme di anticipazioni che non sono consentite, in identiche condizioni, agli agricoltori di altre regioni.

3. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.*



Parimenti illegittima è la disposizione dell'art. 29-*bis* della legge regionale n. 70/1996, introdotto dall'art. 8, comma 2, della legge regionale impugnata, che prevede la redazione annuale di un elenco delle specie animali che possono costituire oggetto dei piani di contenimento, e che rimette alle province la redazione dei piani di contenimento della specie, su parere dell'ISPRA ed in considerazione di generiche finalità concernenti il «raggiungimento del livello compatibile con le caratteristiche ambientali», «le esigenze di gestione del patrimonio zootecnico», «la tutela del suolo e delle produzioni zootecniche ed agroforestali», e «la prevenzione dei rischi a persone e cose».

Tale norma si pone in contrasto con la normativa statale di riferimento, che — rientrando nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. *s*) — non è derogabile da parte delle regioni.

La norma censurata si riferisce ad animali selvatici predatori, per i quali è previsto un regime di protezione rigoroso disciplinato dalla direttiva Habitat 92/43/CE, recepita nell'ordinamento interno con il d.P.R. dell'8 settembre 1997, n. 357.

Ai sensi dell'art. 11 del citato d.P.R., eventuali programmi di contenimento numerico delle specie ascritte all'allegato 4, possono essere autorizzati dal Ministro dell'ambiente, a seguito di parere del Ministro per le politiche agricole e dell'ISPRA, solo in assenza di soluzioni alternative. Il controllo, alla pari del prelievo in deroga, deve essere attuato valutando ogni singolo caso ed a seguito di analisi delle problematiche e dei motivi che giustificano la deroga, alla condizione che non sia pregiudicato il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di distribuzione naturale. Inoltre, le deroghe devono perseguire le specifiche finalità previste alle lettere da *a*) ad *e*) del primo comma, e devono perciò tendere:

- a*) a proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali;
- b*) a prevenire danni gravi alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque ed alla proprietà;
- c*) a proteggere gli interessi della sanità e della sicurezza pubblica;
- d*) a perseguire finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di specie animali e vegetali;
- e*) a consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari.

La norma regionale censurata non rispetta tale disciplina.

Sotto un primo profilo, essa restringe illegittimamente gli interventi di contenimento straordinario alle specie indicate nell'elenco redatto annualmente dalla regione. Sebbene si possa riconoscere che alcune situazioni siano ricorrenti e prevedibili con largo anticipo, tale restrizione è idonea ad impedire irrazionalmente — al di fuori delle previsioni della legge statale di riferimento — la possibilità degli interventi che si rendessero necessari per esigenze di carattere straordinario, riguardanti altre specie non comprese nell'elenco.

Sotto altro profilo, appare contraria alla normativa statale la determinazione di rimettere alle province la competenza a redigere i piani di contenimento, senza il prescritto parere del Ministero per le politiche agricole e sulla base di criteri generici, che non tengono conto delle rigorose condizioni stabilite dal citato art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997.

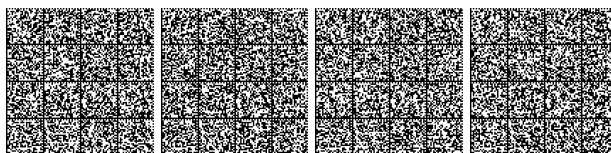
In tal modo, il legislatore regionale, eccede i limiti della propria competenza ed invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, comma 2, lett. *s*) della Costituzione.

4. Ulteriore violazione e falsa applicazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.

Con il comma 5-*bis* all'art. 13 della l.r. 24 del 2002, introdotto dall'art. 26, comma 2, della legge in esame, il legislatore regionale dispone che la Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, può consentire ai comuni montani ed ai comuni ad alta marginalità con popolazione inferiore ai 1.500 abitanti una deroga al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, stabilendo i relativi criteri e modalità.

Anche questa norma si pone in contrasto con la disciplina statale di riferimento, che afferisce alla materia dell'ambiente e costituisce perciò limite all'esercizio della potestà legislativa della regione, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost. Infatti, essa non è compatibile con l'articolo 205, comma 1-*bis*, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il quale, nel disciplinare le modalità di deroga agli obiettivi di raccolta differenziata, prevede che — qualora non sia possibile raggiungere, dal punto di vista tecnico, ambientale ed economico, gli obiettivi di raccolta differenziata indicati dal comma 1 del medesimo articolo — la richiesta di deroga deve essere avanzata dal comune interessato al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il quale può autorizzare la predetta deroga, previa stipula di un accordo di programma tra Ministero, regione ed enti locali interessati.

Contrariamente a quanto disposto con la norma impugnata, quindi, la regione non è legittimata ad intervenire autonomamente in materia di deroghe al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, ma deve richiedere



necessariamente l'autorizzazione ministeriale. Il legislatore regionale, dettando disposizioni difformi dalla normativa statale di riferimento afferente alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato, ha dunque violato l'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli artt. 2, comma 7; 7, comma 1; 8, comma 2, e 26, comma 2, della legge della Regione Piemonte dell'11 luglio 2011, n. 10, pubblicata nel B.U.R. Piemonte dell'11 luglio 2011, n. 27, recante «Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011», per violazione dell'art. 3; dell'art. 117, commi 1 e 2, lett. s), e dell'art. 120, comma 1, 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 dell'8 settembre 2011, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, 8 settembre 2011

L'Avvocato dello Stato: DE STEFANO

11C0600

N. 94

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 2011
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)*

Regione Friuli-Venezia Giulia - Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione, in via diretta e mediante un regolamento di delegificazione, dell'introduzione di misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle prestazioni sanitarie (c.d. ticket) aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già disposte dalle regioni - Lamentata imposizione alla Regione autonoma, che non partecipa alla ripartizione del Fondo sanitario nazionale e che provvede autonomamente al finanziamento dell'assistenza sanitaria con risorse del proprio bilancio, di un vincolo non dovuto - In subordine, lamentata inidoneità della fonte regolamentare a contenere principi fondamentali, nonché mancanza di coinvolgimento delle regioni - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 17, commi 1, lett. d), e 6.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, commi primo, secondo e quarto; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 5, n. 16, e 48.

Regione Friuli-Venezia Giulia - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure di contenimento finanziario per gli anni 2012-2013, già previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78/2010, concernenti il concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la riduzione delle spese - Prevista estensione anche per gli anni 2014 e seguenti, nonché ulteriore previsione di nuove restrizioni - Lamentato pregiudizio per l'assolvimento delle funzioni pubbliche assegnate, trattamento peggiore rispetto alle regioni ordinarie, nonché assenza di concertazione - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione della speciale autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 20, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 116, primo comma, e 119, commi primo, secondo e quarto; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49.



Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* dott. Renzo Tondo, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1533 del 5 agosto 2011 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura a margine del presente atto — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna, 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, lett. *d*), e comma 6, e dell'art. 20, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 16 luglio 2011;

Per violazione:

degli articoli 116, 117, 118 e 119 della Costituzione;

dell'art. 5, n. 16, e degli artt. 48 e 49 dello Statuto speciale adottato con l. cost. n. 1 del 1963;

del principio di leale collaborazione,

per i profili e nei modi di seguito illustrati.

FATTO E DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lett. d), e comma 6.

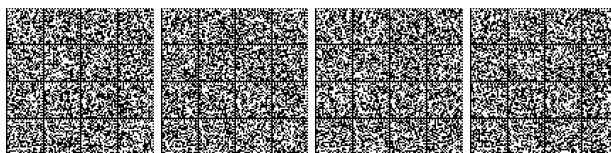
Il primo comma dell'articolo 17 del decreto-legge n. 98 del 2011 ridetermina per gli anni 2013-2014 il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato, e stabilisce che con specifica intesa fra lo Stato e le Regioni, entro il 30 aprile 2012 siano indicate le modalità per assicurare il rispetto del livello complessivo del finanziamento così determinato. Per il caso in cui l'intesa non sia tempestivamente raggiunta, il comma prevede la introduzione di una serie di misure, al fine di assicurare che per gli stessi anni 2013 e 2014 le Regioni rispettino l'equilibrio di bilancio sanitario.

Fra queste, viene in particolare in considerazione, ai fini della presente controversia, quella di cui alla lettera *d*) del comma 1, la quale affida ad un regolamento di delegificazione il compito di introdurre — dal 2014 — «misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale [...] aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già disposte dalle regioni»; alle Regioni la lettera *d*) riconosce la possibilità di «adottare provvedimenti di riduzione delle predette misure di compartecipazione, purché assicurino comunque, con misure alternative, l'equilibrio economico finanziario», che deve essere previamente certificato «da parte del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui agli articoli 9 e 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005».

Il comma 6 del medesimo art. 17, nel primo periodo, modifica per l'anno 2011 il livello del finanziamento del servizio sanitario nazionale a cui concorre ordinariamente lo Stato; nel secondo periodo, invece, pone norme sulla partecipazione dei pazienti al finanziamento della spesa sanitaria, stabilendo testualmente che «a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 796, lettere *p*) e *p-bis*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e cessano di avere effetto le disposizioni di cui all'articolo 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133».

Per effetto di tali rinvii, ai sensi della lettera *p*), «per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale» si introduce il pagamento da parte degli assistiti «di una quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro», mentre «per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero, la cui condizione è stata codificata come codice bianco [...] gli assistiti non esenti sono tenuti al pagamento di una quota fissa pari a 25 euro» (facendo «salve le disposizioni eventualmente assunte dalle regioni che, per l'accesso al pronto soccorso ospedaliero, pongono a carico degli assistiti oneri più elevati»).

La successiva lettera *p-bis*) aggiunge che per le prestazioni di assistenza specialistica di cui alla predetta lettera *p*), le Regioni possono sostituire la quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro adottando altre misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (tuttavia previa positiva certificazione del loro effetto di equivalenza economica da parte del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005) ovvero stipulare con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze un accordo per la definizione di altre, equivalenti, misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie. Il secondo periodo del comma 6 esplicita poi che per gli anni 2009, 2010 e 2011, cessa di avere efficacia la disposizione del decreto-legge n. 112 del 2008,



che aveva abilitato quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di cui all'articolo 1, comma 796, lettera *p*), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Entrambe le disposizioni statali qui impugnate (il comma 1, lettera *d*), mediante rinvio ad un regolamento di delegificazione; il comma 6 in via diretta), impongono dunque ticket in materia sanitaria; entrambe, se possono in linea di principio avere una ragione per le Regioni ordinarie (sent. n. 203/2008), non hanno invece ragione e giustificazione costituzionale per la ricorrente Regione autonoma, che non partecipa alla ripartizione del Fondo sanitario nazionale, e sono dunque illegittime in quanto impongono alla Regione Friuli-Venezia Giulia un vincolo non dovuto.

Al riguardo, si deve rammentare che «a decorrere dal 1997 sono soppresse le quote del Fondo sanitario nazionale a carico del bilancio dello Stato a favore della regione Friuli-Venezia Giulia che provvede al finanziamento dell'assistenza sanitaria con i proventi dei contributi sanitari e con risorse del proprio bilancio» (art. 1, comma 144, legge n. 662/1996).

La circostanza che la Regione provveda autonomamente ed integralmente al finanziamento della sanità locale, esclude che lo Stato abbia titolo per stabilire misure di contenimento della spesa sanitaria: tali misure si traducono nella pura e semplice lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, nell'aspetto della disponibilità delle spese, quale risultante sia dall'articolo 48 dello Statuto speciale, sia dall'articolo 119, commi 1, 2, e 4, Cost., applicabile alla Regione per effetto dell'articolo 10, l. cost. n. 3/2001, nella parte in cui assicuri ad essa una maggiore autonomia.

Per il profilo qui considerato, la posizione della Regione Friuli-Venezia Giulia è in tutto analoga a quella delle Province autonome di Trento e di Bolzano: anch'esse finanziano autonomamente il servizio sanitario locale, per effetto dell'art. 34, comma 3, legge 23 dicembre 1994, n. 724, confermato dall'art. 1, comma 143, legge 23 dicembre 1996, n. 662. Da tale autonomia di finanziamento, codesta ecc.ma Corte costituzionale, con la sent. n. 341/2009, ha tratto la conseguenza che «dal momento che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario provinciale, né quindi contribuisce a cofinanziare una eventuale abolizione o riduzione del ticket in favore degli utenti dello stesso, esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma»: la *ratio* della decisione è dunque pienamente applicabile nella presente controversia.

Sono dunque violati l'art. 117, comma terzo, Cost., in quanto sono superati i poteri legislativi statali di coordinamento della finanza pubblica, nonché gli articoli 48 dello Statuto di autonomia e 119, primo comma, Cost., per violazione dell'autonomia finanziaria.

Con riferimento specifico all'articolo 17, comma 1, lettera *d*), la regione denuncia, in via subordinata, una ulteriore causa di incostituzionalità.

Anche se si ammettesse che lo Stato possa imporre misure di contenimento della spesa sanitaria attraverso la compartecipazione dei cittadini al costo dei servizi, ciò dovrebbe avvenire in via legislativa e non regolamentare. Tali misure sarebbero espressione di principi fondamentali nelle materie del coordinamento della finanza pubblica (articolo 48 Statuto e articolo 117, comma 3, Cost.), e della tutela della salute (articolo 5, n. 16, Statuto, e articolo 117, comma 3, Cost., applicabile alla Regione se ritenuto espressivo di maggiore autonomia). Ma «la sussistenza di un ambito materiale di competenza concorrente comporta che non è consentita, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione che attua il principio di separazione delle competenze, l'emanazione di atti regolamentari» (sent. n. 200/2009), e che prescrizioni contenute in un regolamento «non possono essere considerate espressione di principi fondamentali [...], per la inidoneità della fonte regolamentare a fissare detti principi» (sent. n. 92/2011).

Oltretutto, l'articolo 17, comma 1, lettera *d*), non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni, con violazione anche del principio costituzionale di leale collaborazione.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 4 e 5.

Il comma 4 dell'articolo 20, oggetto della presente censura insieme al successivo comma 5, dispone che «fino alla entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto dei principi del federalismo fiscale di cui all'articolo 17, comma 1, lettera *c*), della legge 5 maggio 2009, n. 42, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla riferibilità delle regole a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto, fermo restando quanto previsto dal comma 3, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica le misure previste per l'anno 2013 dall'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si intendono estese anche agli anni 2014 e successivi».

Per la migliore comprensione della disposizione occorre ricordare che il richiamato articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010 ha disposto — per quanto riguarda le Regioni speciali — che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica» esse «concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013» per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, «in termini di fabbisogno».



gno e indebitamento netto» (comma 1, lettera *b*). Successivamente, la Tabella 1, allegata alla legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011: v. l'art. 1, comma 131) ha precisato che il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica consiste nella riduzione delle spese, e ha ripartito tra le autonomie speciali l'obiettivo complessivo: la Regione Friuli-Venezia Giulia è chiamata a concorrere per 77.216.900 euro nel 2011, e per 154.433.800 euro in ciascuno degli anni 2012 e 2013.

Per effetto del comma 4 dell'articolo 20, qui impugnato, le misure di contenimento finanziario — temporalmente limitate — previste dal decreto-legge del 2010 assumono carattere stabile e continuativo, essendone stabilita la efficacia per gli anni «2014 e successivi».

A sua volta, il comma 5 dell'articolo 20 del decreto-legge n. 98 (anch'esso oggetto di censura) dispone che «ai medesimi fini di cui al comma 4, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, per gli anni 2013 e successivi concorrono con le seguenti ulteriori misure in termini di fabbisogno e di indebitamento netto: *a*) le regioni a statuto ordinario per 800 milioni di euro per l'anno 2013 e per 1.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014; *b*) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e per 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014; *c*) le province per 400 milioni di euro per l'anno 2013 e per 800 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014; *d*) i comuni per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014».

La ricorrente Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che le nuove restrizioni introdotte dal decreto-legge n. 98 — ai commi 4 e 5, nelle parti ad essa riferibili — ledano la autonomia finanziaria ad essa assicurata dagli articoli 48 Statuto 119, commi 1, 2, e 4, Cost.; ritiene inoltre che le restrizioni ledano l'articolo 116, comma 1, Cost., e l'articolo 49 Statuto.

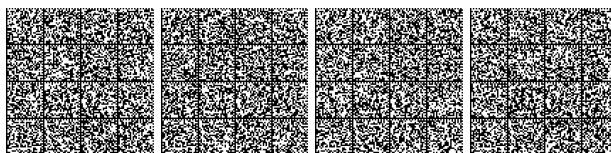
Per meglio inquadrare le questioni di costituzionalità, occorre precisare che le misure indicate si aggiungono non solo a quelle previste dal d.l. n. 78/2010, ma anche a quelle disposte dall'articolo 1, comma 156, primo periodo, della legge n. 220/2010, a mente del quale «la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia garantisce un effetto positivo sull'indebitamento netto, ulteriore rispetto a quello previsto dalla legislazione vigente, ivi comprese le disposizioni introdotte dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, di 150 milioni di euro nel 2011, di 200 milioni di euro nel 2012, di 250 milioni di euro nel 2013, di 300 milioni di euro nel 2014, di 350 milioni di euro nel 2015, di 340 milioni di euro nel 2016, di 350 milioni di euro annui dal 2017 al 2030 e di 370 milioni di euro annui a decorrere dal 2031». Assumendo che la ripartizione tra le Regioni a statuto speciale delle misure introdotte con il d.l. n. 98/2011 segua gli stessi criteri utilizzati per le norme precedenti di analogo contenuto, per effetto di tale cumulo il peso a carico della Regione Friuli-Venezia Giulia ammonterebbe a circa 558 milioni di euro nel 2013 e 762 milioni di euro dal 2014. Tali somme sono poi destinate ad aumentare, si nota qui incidentalmente, per effetto dell'articolo 1, comma 8, d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (l'articolo 1 è intitolato «Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica», ed anticipa i tagli al 2012, incrementandoli).

La Regione è consapevole che la autonomia finanziaria intesa come disponibilità di risorse sufficienti ad esercitare le proprie attribuzioni costituzionali, e come effettiva capacità di spesa, va valutata nel complesso, e che «contenimenti» transitori delle spese non sono necessariamente incostituzionali (secondo quanto risulta ad esempio, in ordine ai vincoli derivanti dal patto di stabilità, dalla sent. n. 284/2009). Tuttavia, se non si vuole privare l'articolo 119 Cost. e, per il Friuli-Venezia Giulia, l'articolo 48 Statuto, della capacità di fungere da parametri di costituzionalità, occorre riconoscere che singoli provvedimenti normativi (gli unici contro i quali — ex articolo 127 Cost. — la Regione può reagire, ed entro termini tassativi) possano essere sindacati e, se del caso, censurati, anche alla luce di altri singoli provvedimenti, l'insieme dei quali si dimostra lesivo dell'autonomia finanziaria regionale.

Nel caso, la Regione si trova nella condizione di affermare che la trasformazione delle misure di contenimento del 2010 da transitorie a definitive, in una con le riduzioni della legge n. 220/2010, determinano la incostituzionalità dell'articolo 20, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 98, in quanto impongono riduzioni consistenti alla spesa, tali da pregiudicare l'assolvimento delle funzioni pubbliche ad essa attribuite, in violazione degli articoli 119 Cost. e 48 Statuto, la cui portata si precisa anche attraverso la considerazione sistematica di tutte le norme costituzionali e statutarie rilevanti ai fini dell'autonomia finanziaria. In questo senso, la lesione di altri parametri — che subito si illustra — concorre a dimostrare anche la violazione degli articoli 119 Cost. e 48 Statuto.

Violato è in primo luogo l'articolo 116, comma 1, Cost., il quale riconosce alle Regioni speciali forme e condizioni particolari di autonomia, che non possono non riguardare — data la formulazione della disposizione — anche la autonomia finanziaria (sent. n. 82/2007).

I commi censurati dell'articolo 20 ledono la disposizione in quanto riservano alle Regioni speciali — e, per quanto interessa qui, alla Regione Friuli - Venezia Giulia — un trattamento peggiore rispetto a quanto vale per le Regioni ordinarie. Come si è esposto, l'insieme di queste concorre al risanamento per 800 milioni di euro per l'anno 2013 e per



1.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014, mentre le sole Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano concorrono per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e per 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014.

L'irragionevolezza del trattamento deteriore si apprezza considerando che queste differenziazioni operano in un contesto normativo stabile, quanto alle funzioni, per le Regioni ordinarie, mentre è aumentato il concorso specifico della Regione Friuli-Venezia Giulia al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'assolvimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo e dal patto di stabilità interno. Si rammenta qui il comma 152 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220/2010), secondo cui «nel rispetto dei principi indicati nella legge 5 maggio 2009, n. 42, a decorrere dall'anno 2011, la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contribuisce all'attuazione del federalismo fiscale, nella misura di 370 milioni di euro annui, mediante: a) il pagamento di una somma in favore dello Stato; b) ovvero la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore, individuate nell'ambito del tavolo di confronto di cui all'articolo 27, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009; c) ovvero l'attribuzione di funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato, individuate mediante accordo tra il Governo e la regione, con oneri a carico della regione. Con le modalità previste dagli articoli 10 e 65 dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, lo Stato e la regione definiscono le funzioni da attribuire».

Il trattamento gravoso riservato alle autonomie speciali, e tra esse alla ricorrente Regione, non può essere giustificato sulla base della considerazione della relativa maggiore ampiezza — rispetto alle Regioni ordinarie — delle risorse ad esse riservate. Tale maggiore ampiezza infatti è il frutto delle valutazioni dell'ordinamento costituzionale dello Stato, e non può essere alterata se non seguendo le vie costituzionalmente prescritte: le quali, del resto, esistono, come tra breve verrà illustrato.

L'articolo 49 Statuto garantisce alla Regione certezza di entrate, finalizzate ad assicurarle la possibilità di esercizio delle proprie funzioni. Le disposizioni censurate ledono — in via indiretta ma sicura — anche tale parametro: non ha senso logico che vi sia per la Regione garanzia costituzionale di determinate entrate (una garanzia che la ricorrente Regione ha potuto far valere con successo, ad esempio, nella controversia definita con la sent. n. 74/2009), se poi fosse consentito allo Stato di imporre con legge ordinaria massicce riduzioni della spesa, alla quale le entrate garantite sono finalizzate!

Di fronte a tali sostanziali violazioni dei parametri costituzionali, non varrebbe certo obiettare che tutte le autonomie territoriali — Regioni speciali comprese — sono soggette ai principi di coordinamento della finanza pubblica, inevitabilmente fissati a livello nazionale, anche in adempimento di obblighi europei (sent. n. 82/2007); che la attribuzione di quote fisse di tributi erariali può condurre ad un incremento delle risorse regionali, in funzione di manovre tributarie statali, senza che vi sia necessità — da parte della Regione — di nuove risorse per nuove funzioni, o per un migliore assolvimento di compiti precedenti (ma le entrate potrebbero anche diminuire, per l'andamento negativo del ciclo economico...); che lo stesso articolo 49 Statuto, nel momento in cui riconosce alla Regione autonomia finanziaria, aggiunge subito che essa si svolge (si deve svolgere) «in armonia con i principi della solidarietà nazionale».

Infatti, la considerazione di tali valori deve essa stessa manifestarsi mediante strumenti costituzionalmente ammissibili nell'ordinamento.

Così, anzitutto, le stesse norme di attuazione statutaria — radicate direttamente nel principio di solidarietà nazionale (sent. n. 75/1967) — consentono di eccettuare dalla attribuzione alla Regione le nuove entrate tributarie statali il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime (v. l'articolo 4 d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114). Ma la legittimità costituzionale della riserva è subordinata alla presenza di una apposita clausola di destinazione, che vale, come si legge nella sent. n. 61/1987, «a rendere possibile il controllo politico sull'esatto e corretto esercizio della deroga» al sistema normale di finanziamento: norma funzionale, quindi, al principio di responsabilità.

Le stesse disposizioni statutarie sulla autonomia finanziaria (articolo 49 compreso) possono sempre essere modificate (come varie volte è già accaduto) senza ricorrere alla revisione con legge costituzionale, purché vi sia il coinvolgimento della Regione (articolo 63, comma 5, Statuto).

In termini generali, poi, i rapporti finanziari Stato-Regione sono ispirati al principio della determinazione consensuale. L'«obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica» — puntualizza la Corte con la sent. n. 82/2007 — «deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, come questa Corte ha avuto occasione di affermare, la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria



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

Questo principio, sul piano della legislazione ordinaria, ha trovato fino ad ora varie concretizzazioni. È sufficiente richiamare qui, per la sua portata sistematica, l'articolo 27, legge n. 42/2009, che rimette alle norme di attuazione statutaria la attuazione dei principi del c.d. federalismo fiscale (tra i quali vi è il rispetto del patto di stabilità e dei vincoli finanziari europei), tenendo «conto della dimensione della finanza delle [...] regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri...». Le stesse misure particolari dei ricordati commi 152 e 156 dell'articolo 1, legge n. 220/2010, specificamente concernenti l'apporto della Regione Friuli-Venezia Giulia al risanamento delle finanze pubbliche, sono state oggetto di confronto e discussione tra Governo e Regione.

Con il principio costituzionale di collaborazione si pongono in contrasto le disposizioni impugnate.

Sembra alla Regione opportuno sottolineare che dall'annullamento dei commi 4 e 5 dell'articolo 20, d.l. n. 98/2010 non deriva alcun necessario pregiudizio alla «unità economica della Repubblica», né ai principi di solidarietà nazionale, né agli obiettivi di risanamento finanziario. Lo Stato — come si è appena indicato — continua infatti ad avere tutti gli strumenti per perseguire tali obiettivi, nel rispetto dell'autonomia Regionale, secondo quanto sopra esposto.

P.Q.M.

Voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, lett. d), e comma 6, nonché dell'art. 20, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nelle parti e sotto i profili sopra illustrati.

Padova, addì 12 settembre 2011

Prof. Avv. FALCON

11C0601

N. 220

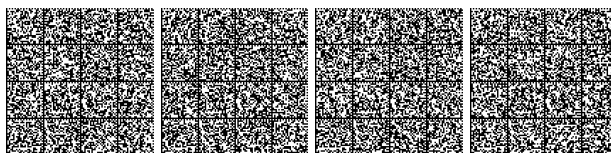
*Ordinanza del 25 marzo 2011 emessa dalla Corte d'appello di Torino
nel procedimento civile promosso da Inprograme s.a.s., Castelli Antonio, Paolasso Danilo contro CONSOB*

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, adottati dalla CONSOB, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privato - Devoluzione alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio - Irragionevolezza - Eccesso di delega - Indebita sottrazione al giudice ordinario di controversie relative ad atti dovuti lesivi di diritti soggettivi emanati da un ente pubblico - Violazione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 133, comma 1, lett. l), 134, comma 1, lett. c), e 135, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 76, 103, primo comma, 111, commi secondo, settimo e ottavo, e 113, primo comma; legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 44.

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nei procedimenti civili riuniti R.G. 1149-1150-1151/2010, promossi rispettivamente da Inprograme s.a.s. di Castelli Antonio & c., corrente in Torino, cs. Francia n. 268, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, Antonio Castelli, residente in Torino, v. Valeggio 26, rappresentati e difesi dall'avv. Mauro Sgotto, presso il quale ha eletto domicilio in Torino, v. Colli 3.- Procure 5 novembre 2010.



Danilo Paolasso, residente in Rivoli, v. Frejus n. 38/e, rappresentato e difeso dall'avv. Davide Pollano del Foro di Locri, presso il quale ha eletto domicilio in Torino, v. Colli 3.- Procura 5 novembre 2010.

Parti attrici opponenti

Contro Commissione Nazionale per le società e la Borsa, CO.N.SO.B., corrente in Roma, v. Martini 3, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, Giuseppe Carlo Ferdinando Vegas, Presidente, rappresentata e difesa dagli avv.ti Fabio Biagianti, Maria Letizia Ermetes, Rocco Vampa, Emanuele Garzia del Foro di Roma, elettivamente domiciliata in Torino, via Bertolotti 7, presso lo studio dell'avv. Renato Paparo. - Procura 10 marzo 2011; Parte convenuta resistente.

Con l'intervento del Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Torino, in persona del Sostituto dott. Fulvio Rossi; Parte intervenuta.

Premesso in fatto

che la CONSOB, con delibera 1° settembre 2010, n. 17461 e notificata in data 9 settembre 2010, irrogò le seguenti sanzioni:

«al Sig. Danilo Paolasso, nato a Pinerolo il 20 ottobre 1960 e residente a Rivoli (Torino) in Via Frejus n. 38/E, sono applicate le seguenti sanzioni:

sanzione amministrativa pecuniaria di euro 100.000,00, ai sensi dell'art. 187-ter del d.lgs. n. 58/98, della quale è contestualmente ingiunto il pagamento;

sanzione amministrativa accessoria, ai sensi dell'art. 187-quater, comma 1, del d.lgs. n. 58/98, per un periodo di mesi due;

al Sig. Antonio Castelli, nato a Cartagine (Tunisia) il 29 agosto 1960 e residente a Torino in Via Valeggio n. 26, sono applicate le seguenti sanzioni:

sanzione amministrativa pecuniaria di euro 100.000,00, ai sensi dell'art. 187-ter del d.lgs. n. 58/98, della quale è contestualmente ingiunto il pagamento;

sanzione amministrativa pecuniaria di euro 50.000,00, ai sensi dell'art. 187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58/98, della quale è contestualmente ingiunto il pagamento;

sanzione amministrativa accessoria, ai sensi dell'art. 187-quater, comma 1, del d.lgs. n. 58/98, per un periodo di mesi due.

È, altresì, ingiunto a Inprogramme s.a.s. di Castelli Antonio & C, con sede a Torino in Corso Francia n. 268, in qualità di obbligato in solido, ai sensi dell'art. 6, comma 3, della legge n. 689 del 1981, di pagare l'importo di e 200.000,00, quale somma delle predette sanzioni pecuniarie applicate ai Sig.ri Danilo Paolasso ed Antonio Castelli per violazione dell'art. 187-ter del d.lgs. n. 58/98»;

che i fatti generatori della sanzione, e costituiti da una serie di operazioni «a doppio incrocio», si erano svolti fra il 19 febbraio ed il 30 maggio 2007; che, con ricorsi, depositati l'8 novembre 2010, la Inprogramme s.a.s., ed Antonio Castelli in proprio, da un lato, Danilo Paolasso, dall'altro, proposero impugnazione, con motivi parzialmente comuni, dinanzi a questa Corte territoriale avverso la delibera ridetta, deducendo vari profili di illegittimità che parte resistente ha sollevato una questione di legittimità costituzionale in relazione alle norme *infra* richiamate del Codice del Processo Amministrativo;

1.- Premesso, in diritto,

che in data 16 settembre 2010 è entrato in vigore il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, Codice del processo amministrativo, come disposto dall'art. 2, comma 1

Dispongono, l'art. 133, comma 1, lett. l):

«Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge:

...(omissis)...

l) le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati ..., dalla Commissione nazionale per le società e la borsa, ..., ...,»,

l'art. 135, comma 1, lett. c):



«Sono devolute alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, salvo ulteriori previsioni di legge:

...(omissis)...

c) le controversie di cui all'articolo 133, comma 1, lettera l), ...», ed ancora l'art. 134, comma 1, lett. c):

«Il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione estesa al merito nelle controversie aventi ad oggetto:

...(omissis)...

c) le sanzioni pecuniarie la cui contestazione è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, comprese quelle applicate dalle Autorità amministrative indipendenti ...»;

che, di conseguenza, dalla data suddetta, ex art. 4, n. 19 All. 4 d.lgs. 2010, n. 104, è stato abrogato l'art. 187-*septies*, comma 4 d.lgs. 1998, n. 58, che fondava la competenza funzionale della Corte d'Appello in tema di sanzioni CONSOB ed in forza del quale è stato proposto l'odierno giudizio; che, ex art. 5 c.p.c., il momento determinante per la giurisdizione e competenza è costituito dalla proposizione della domanda e così il 8 novembre 2010; che la novella competenza del giudice amministrativo è stata introdotta in forza della delega contenuta nell'art. 44 legge 18 luglio 2009, n. 69, secondo cui, per quanto qui rileva:

«1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1, oltre che ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, in quanto applicabili, si attengono ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo, ...

b) disciplinare le azioni e le funzioni del giudice:

1) riordinando le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni; ...»

2. Ritenuto, quanto alla rilevanza,

che questa Corte condivide «il costante insegnamento di questa Corte, per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (*ex multis*: sent. n. 403 del 2007, sent. n. 356 del 1996, ord. n. 85 del 2007)» (così Corte cost. 11 febbraio 2011, n. 49, in motivazione); che, a tale stregua, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale appare manifestamente sussistere, da essa dipendendo o la declinatoria di giurisdizione da parte di questa Corte in favore del T.A.R. Lazio — Sede di Roma, nel caso di infondatezza della questione di legittimità costituzionale, ovvero la pronuncia sulla domanda di annullamento delle sanzioni ridette, ove la questione fosse fondata; che la chiarezza del quadro normativo dianzi ricostruito non lascia alcuna possibilità ad un'interpretazione costituzionalmente orientata, atteso che essa si ridurrebbe alla pura e semplice violazione della novella competenza fissata in favore del T.A.R. ridotto, in applicazione di una competenza — quella di questa Corte — ormai abrogata; che tutto ciò dimostra sufficiente il requisito di cui all'art. 23, comma 2 legge 11 marzo 1953, n. 87;

3. - Considerato, quanto alla denunziata illegittimità costituzionale,

che essa appare interessare molteplici profili, i quali per chiarezza di trattazione giova siano considerati partitamente;

3.1.- Quanto all'art. 76 Cost.,

che «Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa, secondo la giurisprudenza di questa Corte, si svolge attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli concernenti, rispettivamente, la norma delegante (al fine di individuarne l'esatto contenuto, nel quadro dei principi e criteri direttivi e del contesto in cui questi si collocano, nonché delle ragioni e finalità della medesima) e la norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (tra le più recenti, sentenze n. 341, n. 340 e n. 170 del 2007)» (così Corte Cost. 24 aprile 2008, n. 112, in motivazione); che la novella attributiva di competenza deriva la propria legittimità dall'art. 44, comma 1 e 2 cit.; che tuttavia il d.lgs. 2010, n. 104 *in parte qua* parrebbe non conforme alla delega in quanto essa concerneva il riordino delle «norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni» ed «adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale», e così con il pieno rispetto della ripartizione di giurisdizionale fra il giudice ordinario e quello amministrativo, quale delineata



dall'art. 187-septies, comma 4, d.lgs. 1998, n. 58, sovra riportato, mentre, all'opposto, la norma delegata ha profondamente inciso la precedente ripartizione sotto un duplice profilo: sia sottraendola alle Corti d'Appello, sia concentrandola nella competenza funzionale e territoriale in un unico ufficio giurisdizionale; che il riordino delle norme vigenti comporta solamente «le modificazioni strumentali rispetto allo scopo di comporle in un testo normativo unitario» (così Corte cost. 24 aprile 2008, n. 112, in motivazione); che, inoltre, la delega doveva «adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale», la quale — come si dirà *infra* secondo un diverso profilo — è esplicitamente intervenuta in materia con la sentenza della Corte Costituzionale 6 luglio 2004, n. 204, statuendo l'illegittimità costituzionale dell'assegnazione al giudice amministrativo di blocchi di materie; che, ancora, la delega avrebbe dovuto attuare la «la ragionevole durata del processo», mentre la concentrazione presso un unico ufficio giudiziario di tutte le controversie in materia di CONSCE, in precedenza distribuite fra le varie Corti d'Appello italiane, appare muovere in senso diametralmente opposto, atteso che la concentrazione, necessariamente, comporta una correlativa diminuzione delle possibilità di rapida decisione; che per tali aspetti, quindi, la novella in esame appare eccedere la delega dianzi considerata;

3.1.1. - Ancora quanto all'art. 76 Cost.,

che, nel caso in cui si potesse intendere il riferimento di cui all'art. 44, co. 2, lett. b) n. 1 cit., non già come una direttiva al legislatore delegato inscritta entro il perimetro della delega di cui al comma precedente — come la Corte ritiene — ma come una autonoma direttiva che concorra a delimitare il perimetro stesso, allora si deve rilevare la assenza di alcuna specificità, della delega; che di conseguenza, ove tal norma fosse intesa nel senso denegato da questa Corte, ne conseguirebbe la violazione in sé del canone di specificità fissato dall'art. 76 Cost., con la conseguente questione di illegittimità costituzionale;

3.2. - Quanto agli artt. 103, comma 1 e 113, comma 1 Cost.,

che, seppure potesse essere infondato il precedente profilo, la Corte Costituzionale con la sentenza 6 luglio 2004, n. 204 ha precisato, fissando un triplice limite all'espansione della competenza del giudice amministrativo, che: «Il legislatore ordinario ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso, particolari) che, in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità: con il che, da un lato, è escluso che la mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio sia sufficiente perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo (il quale davvero assumerebbe le sembianze di giudice “della” pubblica amministrazione: con violazione degli artt. 25 e 102, secondo comma, Cost.) e, dall'altro lato, è escluso che sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia perché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo» (in motivazione); che, quindi, si deve trattare di materie particolari che sarebbero comunque devolute alla cognizione del giudice amministrativo, il che, nel caso, avviene solo per il profilo della vigilanza svolta dalla CONSOB, quando cioè viene in rilievo un aspetto di discrezionalità amministrativa, ma non certo per il profilo sanzionatorio, caratterizzato dalla doverosità, sul lato dell'autorità indipendente, e dalla tutela di diritti soggettivi, sul lato del sanzionato, così rispettando la dicotomia interesse legittimo, presente in relazione al primo campo di intervento, e diritto soggettivo, dominante il secondo; che neppure può ritenersi sussistere un'inscindibile relazione fra i due versanti dell'attività complessiva della CONSOB, atteso che il profilo della vigilanza ben può concludersi senza intervento sanzionatorio e, viceversa, il profilo sanzionatorio dev'essere attuato anche su segnalazione di terzi, in assenza di una attività di vigilanza, così dimostrandosi la solo occasionale connessione fra i due aspetti e quindi la non ricomprensione nell'ambito di quei casi particolari considerati dalla sentenza ridetta; che, in riferimento ai due ambiti di attività della CONSOB, l'autorità viene in rilievo con differenti compiti e poteri: quello dell'esercizio di un potere amministrativo, quanto alla vigilanza, quello dell'esercizio di un dovere ricorrendone i presupposti, quanto alla sanzione; che, all'opposto, la novella competenza di cui si discute attribuisce al giudice amministrativo una giurisdizione esclusiva unicamente ragione personale, cioè in quanto la CONSOB è parte della pubblica amministrazione, non in funzione del contenuto degli atti emanati, sul cui fondamento riposa la ripartizione di competenza fra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa, senza che in subiecta materia venga in rilievo alcuna speciale connessione; che solo indirettamente deve esser considerato il bene giuridico protetto dalla sanzione, e costituito dalla tutela del mercato, posto che esso sottende tutto il sistema sanzionatorio nelle sue varie articolazioni e che la tutela del mercato costituisce, semmai solo, un generico riferimento al pubblico interesse, non tale da giustificare la sussistenza della «speciale materia» anzidetta; che tal competenza ripartita fra giudice ordinario e amministrativo è ribadita a chiare lettere dall'art. 113, comma 1 Cost., il quale esplicitamente prevede quella ripartizione di competenza, che di conseguenza non può esser derogata se non a fronte di evidenti ragioni di tutela del cittadino, che nel caso non paiono sussistere;



3.2.1. - ancora quanto agli artt. 103, comma 1 e 113, comma 1 Cost,

che nella specie, comunque, si controverte di sanzioni relative ad abuso del mercato commissibili da chiunque, e non solo da soggetti sottoposti alla vigilanza della CONSOB, sicché la materia relativa esce dall'ambito della vigilanza affidata a quella autorità indipendente, costituendo una competenza unicamente sanzionatorio, e quindi tale da incidere nella materia dei diritti soggettivi, come ritenuto dal diritto vivente (così CASS. CIV. sez. un. 29 novembre 2007, n. 24816); che pertanto, in proposito, non si può neppure ipotizzare l'intrinseco, inestricabile collegamento che possa configurare una «particolare materia», considerata dall'art. 103 cit.; che ciò concorre al profilo di non manifesta illegittimità costituzionale anzidetto;

3.3. - quanto all'art. 111, Co. 2, 7 e 8 Cost.,

che, inoltre, il sistema costituzionale, all'art. 111, co. 7 Cost., configura un sistema non paritario fra giudice ordinario e giudice amministrativo, con una prevalenza istituzionale del primo, come un'autorevole dottrina non ha mancato di sottolineare, sicché la sottrazione di competenza giurisdizionale al primo deve esser fondata da concrete e corpose ragioni di specialità, nel caso non ricorrenti; che, sotto questa prospettiva, lo spostamento di competenza di cui si discute appare sottrarre alla giurisdizione di nomofilachia della Corte di Cassazione una materia dei diritti soggettivi, confliggendo con il disposto dell'art. 111, comma 8 Cost., di cui la presente materia ha goduto per oltre un decennio, atteso il rilievo costituzionale del grado di legittimità, sottolineato dalla stessa Corte Costituzionale, quale elemento integrante i canoni del giusto processo, validi anche per il giudizio amministrativo (così Corte Cost. 29 maggio 2009, n. 170, in motivazione), e tenuto conto della rilevanza costituzionale del diritto potenzialmente compromesso, rappresentato dall'incidenza della sanzione sulle potenzialità economiche dei soggetti e delle imprese, tale da incidere sulla effettiva libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41, comma 1 Cost.; che, ancora, la concentrazione presso un unico ufficio giudiziario di tutte le controversie in materia di sanzioni CONSOB appare confliggere con il canone costituzionale della ragionevole durata, di cui all'art. 111, comma 2 Cost., atteso che la distribuzione delle controversie medesime fra più Corti territoriali assicura una trattazione parallela dei processi, quindi con una minor durata di ciascuno, mentre la concentrazione in un unico ufficio comporta, necessariamente, una trattazione in sequenza, che finisce di incidere sulla ragionevole durata di tutti;

3.4. - quanto all'art. 3 Cost.,

che ciascuno di tali profili di possibile illegittimità costituzionale finisce per impingere, anche, sulla razionalità sia della tutela effettiva dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, sia della distribuzione degli affari contenziosi fra giurisdizioni diverse, onde ciascuno di essi appare confliggere anche con tal profilo di illegittimità costituzionale; che, ancora, lo spostamento suddetto opera una irrazionale disparità fra quello in esame e la miriade di altri casi in cui la pubblica amministrazione, in condizioni strutturalmente identiche a quelle della CONSOB, svolge sia una attività di vigilanza che l'esercizio di un potere sanzionatorio, concretizzantesi in una ordinanza-ingiunzione, impugnabile dinanzi al giudice ordinario ex art. 23, leggi 1981, n. 689 (legge applicabile anche alle sanzioni CONSOB), come, ad esempio, in materia di giochi d'azzardo leciti, ex art. 110, comma 9 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, emanato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, nella versione introdotta dal comma 525 dell'unico articolo dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266, sanzione irrogata dalla A.A.M.S.; di attività veterinaria, ex art. 36 d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 119, sanzione irrogata dalla A.S.L. competente; di lavoro subordinato, ex art. 4-bis comma 2 d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, introdotto dall'art. 6 comma 1 d.lgs. 2002, n. 297, art. 1 Legge 5 gennaio 1953, n. 4, sanzione irrogata dalla Direzione provinciale del lavoro, ed in mille altri casi in cui ad un'attività di vigilanza se ne affianca un'altra di natura sanzionatoria, dotata di una discrezionalità amministrativa la prima e di una doverosità inderogabile la seconda;

4.- Ritenuto, conclusivamente,

che la questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. l'art. 133, comma 1, lett. 1), 135, comma 1, lett. c), 134, comma 1, lett. c) del d.lgs. 2/7/2010, n. 104, nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva amministrativa, in generale, e del T.A.R. Lazio — Sede di Roma in ispecie, le controversie relative alle sanzioni amministrative irrogate dalla CONSOB, in quanto apparentemente confliggenti con gli artt. 3; 76; 103, commi 1 e 113, comma 1; 111, comma 2, 7, 8 Cost., è manifestamente rilevante e non manifestamente infondata; che deve, quindi, proporsi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale ridetta, disponendosi la sospensione dei processi riuniti, la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, notificandosi la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicandola ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.



P.Q.M.

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

«Propone la questione di legittimità costituzionale in relazione eventualmente all'art. 44 legge 18/6/2009, n. 69, nonché agli artt. l'art. 133, comma 1, lett. 1), 135, comma 1, lett. c), 134, comma 1, lett. c) del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva amministrativa in generale, e del T.A.R. Lazio - Sede di Roma in specie, le controversie relative alle sanzioni amministrative irrogate dalla CONSOB, ed ancora dell'art. 4, comma 1, n. 19 dell'allegato n. 4 d.lgs. 2010, n. 104 nella parte in cui abroga l'art. 187-septies, comma 4 d.lgs. 1998, n. 58, in quanto apparentemente confliggenti con gli artt. 3; 76; 103, comma 1 e 113, comma 1; 111, comma 2, 7, 8 Cost.;

Dispone la sospensione dei procedimenti riuniti nel presente giudizio;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Così deciso nella Camera di Consiglio, in Torino, addì 25 di marzo 2011.

Il Presidente: GRIFFE

11C0591

N. 221

Ordinanza del 13 aprile 2011 emessa dal Tribunale di Potenza nel procedimento civile promosso da SA.CA. Costruzioni di A. Santarsiere e C. snc, Santarsiere Antonio e Cantore Antonio Raffaele contro Banca Carime s.p.a. (Credem)

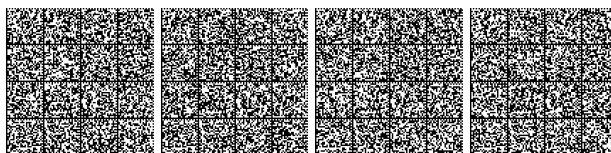
Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione autoqualificata come interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Contestuale esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Violazione dei limiti interni all'ammissibilità della legge interpretativa - Violazione del diritto di agire in giudizio - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento tra versamenti indebiti effettuati prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011.

- Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva assunta il 25 marzo 2011, ha emesso la presente ordinanza, nella causa civile di primo grado iscritta al n. 2297 del ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2006 tra SA.CA. Costruzioni di A. Santarsiere e C. snc, in persona dei legali rappresentanti, nonché Santarsiere Antonio e Cantore Antonio Raffaele, elettivamente domiciliati in Potenza, C.so 18 Agosto 1860 n. 28, presso lo studio dell'Avv. Domenico Antonio Ferrara che li rappresenta e difende, in virtù di procura rilasciata a margine dell'atto di citazione; Attori;

e (Banca Carime Spa (CREDEM), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Potenza, via Siracusa n.97, presso lo studio dell'Avv. Michele Albano, che la rappresenta e difende, in virtù di procura in calce all'atto di citazione notificato; Convenuta



Premesso che

Con atto di citazione ritualmente notificato la SA.CA. Costruzioni di A. Santarsiere e C. snc, nonché SANTARSIERE Antonio e CANTORE Antonio Raffaele, convenivano in giudizio la banca Carime spa, deducendo di avere intrattenuto con la convenuta un rapporto di conto corrente, dai cui estratti conto emergeva un saldo passivo; che, nel corso del rapporto, la Banca aveva applicato la capitalizzazione trimestrale degli interessi ed addebitato interessi usurari; aveva inoltre conteggiato interessi, commissioni su massimo scoperto ed attribuzioni di valuta e spese non corrispondenti a quelle pattuite.

Chiedevano di rideterminare il saldo del conto corrente, di dichiarare che nulla era dovuto dagli attori alla banca e di condannare quest'ultima alla restituzione degli importi indebitamente percepiti.

Si costituiva in giudizio la Banca Carime Spa, la quale, oltre a contestare nel merito le domande proposte da parte attrice, eccepiva la prescrizione decennale del diritto alla ripetizione, d'indebito. Nel corso del giudizio, veniva espletata una CTU di natura contabile.

All'udienza del 25 marzo 2011 — fissata per esame dei chiarimenti resi dal CTU, parte convenuta contestava le risultanze dell'elaborato peritale e, precisando di aver sollevato eccezione di prescrizione nella comparsa di costituzione e risposta, richiedeva l'applicazione dell'art. 2, comma 61 della L. 10/2011 e la conseguente riconvocazione del CTU per l'espletamento di nuovi conteggi, che tenessero conto dell'intervenuta prescrizione del diritto alla ripetizione delle somme versate alla banca; di contro, parte attrice si opponeva alla riconvocazione del CTU.

Tutto ciò premesso,

Osserva

Ritiene il Giudice che sussistano, nel caso di specie, i presupposti per sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, Legge n. 10 del 2011, di conversione del D.L. 29 dicembre 2010 n. 225 (cd. Decreto Milleproroghe), per violazione dei limiti interni all'ammissibilità di una legge interpretativa e per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

La norma in questione così recita: “In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto legge”.

Quanto alla rilevanza della norma, nel caso di specie, osserva il Giudicante che, al fine di decidere se ed in quali termini affidare al CTU l'incarico di effettuare un nuovo conteggio delle somme movimentate sul conto corrente oggetto di causa, non può prescindere dall'esame della norma citata.

D'altro canto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61 L. 10/2011 non appare manifestamente infondata, per le ragioni di seguito indicate.

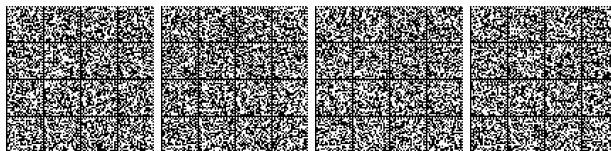
Ed invero, a differenza di quanto espressamente indicato dalla lettera della norma in esame, alla stessa non può essere attribuita natura di norma di interpretazione autentica dell'art. 2935 CC, né alla stessa può essere attribuita efficacia retroattiva.

Ed infatti, la Corte costituzionale ha chiarito che il Legislatore può adottare norme di interpretazione autentica in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali o quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore.

Inoltre, la medesima Corte ha fissato i limiti all'efficacia retroattiva delle leggi, da individuarsi nella salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri valori fondamentali di civiltà giuridica, tra i quali il principio di ragionevolezza, il divieto di ingiustificate disparità di trattamento, la tutela del diritto dei cittadini di agire a difesa dei propri diritti ed interessi, il principio dell'affidamento, nonché quello di coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico.

La norma in esame, a parere di questo Giudice, viola tutti i citati principi.

Ed infatti, nell'ambito del nostro ordinamento, non sono ravvisabili incertezze circa la decorrenza della prescrizione del diritto di ripetere le somme illegittimamente trattenute dalla banca nei rapporti regolati in conto corrente.



La Corte di Cassazione ha più volte chiarito che il termine di prescrizione decennale del diritto alla ripetizione delle somme indebitamente trattenute dalla Banca a titolo di interessi su un'apertura di credito in conto corrente, decorre dalla chiusura definitiva del rapporto (*ex plurimis* sent. n. 2262/1984 e n. 10127/2005).

Da ultimo, le Sezioni Unite della Suprema Corte —pronunciatesi per la particolare importanza delle questioni sollevate e non per difformità di orientamenti tra diverse sezioni—, hanno precisato che “Se, dopo la conclusione di un contratto di apertura di credito bancario regolato in conto corrente, il correntista agisce per far dichiarare la nullità della clausola che prevede la corresponsione di interessi anatocistici e per la ripetizione di quanto pagato indebitamente a questo titolo, il termine di prescrizione decennale cui tale azione di ripetizione è soggetta decorre, qualora i versamenti eseguiti dal correntista in pendenza del rapporto abbiano avuto solo funzione ripristinatoria della provvista, dalla data in cui è stato estinto il saldo di chiusura del conto in cui gli interessi non dovuti sono stati registrati” (sent. n. 24418 del 2/12/2010).

D'altro canto, l'art. 2935 CC prevede che la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

Le già citate Sezioni Unite della Suprema Corte hanno precisato che, ovviamente, perché possa sorgere il diritto alla ripetizione di un pagamento indebitamente eseguito, tale pagamento deve esistere ed essere ben individuabile.

La statuizione normativa secondo cui la prescrizione decorre dall'annotazione in conto dell'addebito degli interessi, attribuendo all'annotazione l'efficacia di un pagamento, introduce un concetto del tutto innovativo, ponendosi al di fuori delle possibili varianti interpretative delle preesistenti norme.

Inoltre, ove l'applicazione della norma in esame si estendesse anche ai giudizi in corso, si violerebbe il principio del legittimo affidamento delle parti in relazione all'applicazione di un orientamento consolidato in tema di prescrizione, essendo stato operato per via legislativa un vero e proprio overruling.

Infine, si osserva che la norma esaminata, rendendo impossibile la restituzione degli importi già

versati alla data della sua entrata in vigore, oltre ad impedire ai titolari di un diritto di ottenerne la relativa realizzazione per via giudiziaria (con conseguente violazione dell'art. 24 Cost.), non appare giustificata da alcun ragionevole principio e determina una inammissibile disparità di trattamento (con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.) tra i debitori che abbiano versato somme prima dell'entrata in vigore della legge e i debitori che dette somme abbiano versato successivamente.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge n. 1/48 e 23 legge n. 87/1953;

Promuove, ritenendola rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, Legge n. 10 del 2011, di conversione del D.L. 29 dicembre 2010 n. 225, per violazione dei limiti interni all'ammissibilità di una legge interpretativa e degli artt. 3 e 24 della Costituzione, per le ragioni indicate in motivazione;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché per la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato ed, infine, Or la trasmissione dell'ordinanza alla Corte Costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle predette notificazioni e comunicazioni.

Potenza, addì 8 aprile 2011

Il Giudice: D'ALESSANDRO



N. 222

Ordinanza del 13 aprile 2011 emessa dal Tribunale di Potenza nel procedimento civile promosso da Iovine Cecilia contro Bancapulia s.p.a.

Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione autoqualificata come interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Contestuale esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Violazione dei limiti interni all'ammissibilità della legge interpretativa - Violazione del diritto di agire in giudizio - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento tra versamenti indebiti effettuati prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011.

- Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva assunta il 30.3.2011, ha emesso la presente ordinanza nella causa civile di I grado iscritta al n. 3004 del ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2008 tra Iovine Cecilia, titolare dell'impresa individuale «Central Park di Iovine Cecilia», elettivamente domiciliata in Potenza, corso XVIII Agosto n. 8, presso lo studio dell'avv. Arturo Andriuolo che la rappresenta e difende, in virtù di procura rilasciata in calce all'atto di citazione, attore e Bancapulia Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Potenza, via Nazario Sauro n. 52, presso lo studio dell'avv. Michele Gallo, che la rappresenta e difende, in virtù di procura a margine della memoria di costituzione, convenuto,

Premesso che

Con atto di citazione ritualmente notificato Iovine Cecilia, titolare dell'impresa individuale «Central Park di Iovine Cecilia», conveniva in giudizio Bancapulia spa, deducendo di avere intrattenuto quattro rapporti bancari di conto corrente con la convenuta; che, nel corso dei detti rapporti, la Banca aveva applicato interessi ultralegali non pattuiti per iscritto; aveva applicato unilateralmente la capitalizzazione trimestrale degli interessi; aveva addebitato costi, oneri e commissioni, tra cui le commissioni di massimo scoperto, senza una effettiva causa e una specifica pattuizione scritta; aveva gravato il conto attraverso il meccanismo dei cd. giorni valuta, con gli addebiti al correntista in tempo reale o anticipato e gli accrediti in tempo posticipato; aveva gravato il conto attraverso il sistema di calcolo in linea banca anziché in linea capitale; aveva applicato interessi usurari.

Affermava di avere fatti analizzare da un consulente la situazione dei quattro conto correnti e di aver conteggiato, per ognuno di essi, un saldo attivo in suo favore.

Chiedeva la condanna della convenuta al pagamento dei saldi effettivi finali dei conti correnti, ovvero alla restituzione dell'indebito pagato dalla cliente, ovvero al pagamento dell'indennizzo per arricchimento senza causa.

Si costituiva in giudizio Bancapulia Spa, la quale deduceva la decadenza dell'attrice da ogni pretesa, non essendovi mai stata contestazione degli estratti conto; eccepiva la prescrizione del diritto per il periodo precedente al quinquennio o al decennio dalla data di notificazione dell'atto di citazione. Nel merito deduceva che il tasso di interesse era stato pattuito per iscritto; che la capitalizzazione applicata era legittima; che la banca non aveva mai superato i tassi soglia usurari e non aveva richiesto spese non dovute.

Nel corso del giudizio, veniva effettuata un'istruttoria orale e si procedeva ad espletare una CTU di natura contabile.

All'udienza del 30.3.2011 — fissata per chiarimenti alla CTU —, parte convenuta contestando le risultanze dell'elaborato peritale, richiedeva, in punto di prescrizione, l'applicazione dell'art. 2, comma 61 della legge 10/2011, nonché della sentenza n. 24418/10 delle S.U. della Suprema Corte.

Anche parte attrice formulava rilievi nei confronti dell'espletata CTU.

Tutto ciò premesso,



Osserva

Ritiene il Giudice che sussistano, nel caso di specie, i presupposti per sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, legge n. 10 del 2011, di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225 (cd. decreto Milleproroghe), per violazione dei limiti interni all'ammissibilità di una legge interpretativa e per violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

La norma in questione così recita: «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge».

Quanto alla rilevanza della norma, nel caso di specie, osserva il Giudicante che, tenuto conto della eccezione di prescrizione sollevata da parte convenuta, non può prescindere dall'esame della norma citata, al fine di decidere se ed in quali termini affidare al CTU l'incarico di effettuare un nuovo conteggio delle somme movimentate sul conto corrente oggetto di causa.

D'altro canto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61 legge 10/2011 non appare manifestamente infondata, per le ragioni di seguito indicate.

Ed invero, a differenza di quanto espressamente indicato dalla lettera della norma in esame, alla stessa non può essere attribuita natura di norma di interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile, né alla stessa può essere attribuita efficacia retroattiva.

Ed infatti, la Corte costituzionale ha chiarito che il Legislatore può adottare norme di interpretazione autentica in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali o quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore.

Inoltre, la medesima Corte ha fissato i limiti all'efficacia retroattiva delle leggi, da individuarsi nella salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri valori fondamentali di civiltà giuridica, tra i quali il principio di ragionevolezza, il divieto di ingiustificate disparità di trattamento, la tutela del diritto dei cittadini di agire a difesa dei propri diritti ed interessi, il principio dell'affidamento, nonché quello di coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico.

La norma in esame, a parere di questo Giudice, viola tutti i citati principi.

Ed infatti, nell'ambito del nostro ordinamento, non sono ravvisabili incertezze circa la decorrenza della prescrizione del diritto di ripetere le somme illegittimamente trattenute dalla banca nei rapporti regolati in conto corrente.

La Corte di cassazione ha più volte chiarito che il termine di prescrizione decennale del diritto alla ripetizione delle somme indebitamente trattenute dalla Banca a titolo di interessi su un'apertura di credito in conto corrente, decorre dalla chiusura definitiva del rapporto (*ex plurimis* sent. n. 2262/1984 e n. 10127/2005).

Da ultimo, le Sezioni Unite della Suprema Corte — pronunciatesi per la particolare importanza delle questioni sollevate e non per difformità di orientamenti tra diverse sezioni —, hanno precisato che «Se, dopo la conclusione di un contratto di apertura di credito bancario regolato in conto corrente, il correntista agisce per far dichiarare la nullità della clausola che prevede la corresponsione di interessi anatocistici e per la ripetizione di quanto pagato indebitamente a questo titolo, il termine di prescrizione decennale cui tale azione di ripetizione è soggetta decorre, qualora i versamenti eseguiti dal correntista in pendenza del rapporto abbiano avuto solo funzione ripristinatoria della provvista, dalla data in cui è stato estinto il saldo di chiusura del conto in cui gli interessi non dovuti sono stati registrati» (sent. n. 24418 del 2/12/2010).

D'altro canto, l'art. 2935 del codice civile prevede che la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

Le già citate Sezioni Unite della Suprema Corte hanno precisato che, ovviamente, perché possa sorgere il diritto alla ripetizione di un pagamento indebitamente eseguito, tale pagamento deve esistere ed essere ben individuabile.

La statuizione normativa secondo cui la prescrizione decorre dall'annotazione in conto dell'addebito degli interessi, attribuendo all'annotazione l'efficacia di un pagamento, introduce un concetto del tutto innovativo, ponendosi al di fuori delle possibili varianti interpretative delle preesistenti norme.

Inoltre, ove l'applicazione della norma in esame si estendesse anche ai giudizi in corso, si violerebbe il principio del legittimo affidamento delle parti in relazione all'applicazione di un orientamento consolidato in tema di prescrizione, essendo stato operato per via legislativa un vero e proprio *overruling*.

Infine, si osserva che la norma esaminata, rendendo impossibile la restituzione degli importi già versati alla data della sua entrata in vigore, oltre ad impedire ai titolari di un diritto di ottenerne la relativa realizzazione per via giudiziale



ria (con conseguente violazione dell'art. 24 Cost.), non appare giustificata da alcun ragionevole principio e determina una inammissibile disparità di trattamento (con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.) tra i debitori che abbiano versato somme prima dell'entrata in vigore della legge e i debitori che dette somme abbiano versato successivamente.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge 1/48 e 23 legge 87/1953;

Promuove, ritenendola rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 61, legge n. 10 del 2011, di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225, per violazione dei limiti interni all'ammissibilità di una legge interpretativa e degli artt. 3 e 24 della Costituzione, per le ragioni indicate in motivazione;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché per la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato ed, infine, per la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle predette notificazioni e comunicazioni.

Potenza, addì 8 aprile 2011

Il giudice: D'Alessandro

11C0593

N. 223

Ordinanza del 13 aprile 2011 emessa dal Tribunale di Potenza nel procedimento civile promosso da Franco Vito & C. snc contro Banca Credem s.p.a.

Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione autoqualificata come interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Contestuale esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Violazione dei limiti interni all'ammissibilità della legge interpretativa - Violazione del diritto di agire in giudizio - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento tra versamenti indebiti effettuati prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011.

- Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva assunta il 30.3.2011, ha emesso la presente ordinanza nella causa civile di I grado iscritta al n. 478 del ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2009 tra Franco Vito & C. Snc, elettivamente domiciliata in Potenza, via Nazario Sauro n. 102, presso lo studio dell'avv. Raffaele Roccanova che la rappresenta e difende, in virtù di procura rilasciata a margine dell'atto di citazione, attore e Credito Emiliano Spa (Credem), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Potenza, via Plebiscito n. 7, presso lo studio dell'avv. Alessandro Singetta, che la rappresenta e difende unitamente e disgiuntamente all'avv. Federica Nicolini del Foro di Reggio Emilia, in virtù di procura a margine della memoria di costituzione, convenuto,



Premesso che

Con atto di citazione ritualmente notificato la Franco Vito & C. Snc conveniva in giudizio la banca Credem spa, deducendo di avere acceso, prima del marzo 1994, un conto corrente di corrispondenza, con apertura di credito; che, nel corso del rapporto, la Banca aveva applicato interessi ultralegali non pattuiti per iscritto; aveva applicato unilateralmente la capitalizzazione trimestrale degli interessi; aveva addebitato costi, oneri e commissioni, tra cui le commissioni di massimo scoperto, senza una effettiva causa e una specifica pattuizione scritta; aveva gravato il conto attraverso il meccanismo dei cd. giorni valuta, con gli addebiti al correntista in tempo reale o anticipato e gli accrediti in tempo posticipato; aveva gravato il conto attraverso il sistema di calcolo in linea banca anziché in linea capitale; aveva applicato interessi usurari.

Affermava di avere analizzato la situazione del conto corrente dal 30.6.1995 al 30.9.2008 — periodo relativamente al quale disponeva degli estratti conto — e di aver conteggiato un saldo attivo in suo favore di euro 164.851,36.

Chiedeva la condanna della convenuta al pagamento del saldo effettivo finale del conto corrente, ovvero alla restituzione dell'indebito corrisposto dalla cliente, ovvero al pagamento di un indennizzo per arricchimento senza causa.

Si costituiva in giudizio la banca Credito Emiliano Spa, la quale deduceva che il contratto oggetto di causa era stato stipulato il 2 maggio 1995 ed estinto il 21.10.2008. Sul presupposto dell'avvenuta notifica dell'atto di citazione, in data 9.2.2009, eccepiva la prescrizione del diritto quinquennale (per il periodo anteriore all'8.2.2004) o decennale (per il periodo anteriore all'8.2.1999). Nel merito deduceva che il tasso di interesse era stato pattuito per iscritto; che la capitalizzazione trimestrale non era illegittima; che il contratto prevedeva il pagamento della c.m.s.; che i giorni di valuta erano stati espressamente pattuiti per iscritto tra le parti; che la banca non aveva mai superato i tassi soglia usurari; che il cliente non aveva mai contestato gli estratti conto.

Nel corso del giudizio, veniva espletata una CTU di natura contabile.

All'udienza del 30.3.2011 — prima udienza successiva al deposito della CTU —, parte convenuta contestava le risultanze dell'elaborato peritale e, precisando di aver sollevato eccezione di prescrizione nella memoria di costituzione, richiedeva l'applicazione dell'art. 2, comma 61 della legge 10/2011 e la conseguente riconvocazione del CTU per l'espletamento di nuovi conteggi, che tenessero conto dell'intervenuta prescrizione del diritto alla ripetizione delle somme versate alla banca; di contro, parte attrice, chiedeva di rinviare la causa per la precisazione delle conclusioni ed in subordine, sostenendo la illegittimità costituzionale della norma invocata da controparte, invitava il Giudice a sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale.

Tutto ciò premesso,

Osserva

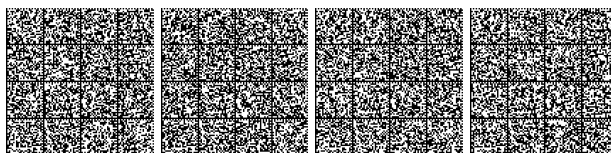
Ritiene il Giudice che sussistano, nel caso di specie, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, legge n. 10 del 2011, di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225 (cd. decreto Milleproroghe), per violazione dei limiti interni all'ammissibilità di una legge interpretativa e per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

La norma in questione così recita: «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge».

Quanto alla rilevanza della norma, nel caso di specie, osserva il Giudicante che, al fine di decidere se ed in quali termini affidare al CTU l'incarico di effettuare un nuovo conteggio delle somme movimentate sul conto corrente oggetto di causa ovvero rinviare la causa per la precisazione delle conclusioni, ritenendola matura per la decisione, non può prescindere dall'esame della norma citata. D'altro canto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61 legge 10/2011 non appare manifestamente infondata, per le ragioni di seguito indicate.

Ed invero, a differenza di quanto espressamente indicato dalla lettera della norma in esame, alla stessa non può essere attribuita natura di norma di interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile né alla stessa può essere attribuita efficacia retroattiva.

Ed infatti, la Corte costituzionale ha chiarito che il Legislatore può adottare norme di interpretazione autentica in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali o quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore.



Inoltre, la medesima Corte ha fissato i limiti all'efficacia retroattiva delle leggi, da individuarsi nella salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri valori fondamentali di civiltà giuridica, tra i quali il principio di ragionevolezza, il divieto di ingiustificate disparità di trattamento, la tutela del diritto dei cittadini di agire a difesa dei propri diritti ed interessi, il principio dell'affidamento, nonché quello di coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico.

La norma in esame, a parere di questo Giudice, viola tutti i citati principi.

Ed infatti, nell'ambito del nostro ordinamento, non sono ravvisabili incertezze circa la decorrenza della prescrizione del diritto di ripetere le somme illegittimamente trattenute dalla banca nei rapporti regolati in conto corrente.

La Corte di cassazione ha più volte chiarito che il termine di prescrizione decennale del diritto alla ripetizione delle somme indebitamente trattenute dalla Banca a titolo di interessi su un'apertura di credito in conto corrente, decorre dalla chiusura definitiva del rapporto (*ex plurimis* sent. n. 2262/1984 e n. 10127/2005).

Da ultimo, le Sezioni Unite della Suprema Corte — pronunciatesi per la particolare importanza delle questioni sollevate e non per difformità di orientamenti tra diverse sezioni —, hanno precisato che «Se, dopo la conclusione di un contratto di apertura di credito bancario regolato in conto corrente, il correntista agisce per far dichiarare la nullità della clausola che prevede la corresponsione di interessi anatocistici e per la ripetizione di quanto pagato indebitamente a questo titolo, il termine di prescrizione decennale cui tale azione di ripetizione è soggetta decorre, qualora i versamenti eseguiti dal correntista in pendenza del rapporto abbiano avuto solo funzione ripristinatoria della provvista, dalla data in cui è stato estinto il saldo di chiusura del conto in cui gli interessi non dovuti sono stati registrati» (sent. n. 24418 del 2/12/2010).

D'altro canto, l'art. 2935 del codice civile prevede che la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

Le già citate Sezioni Unite della Suprema Corte hanno precisato che, ovviamente, perché possa sorgere il diritto alla ripetizione di un pagamento indebitamente eseguito, tale pagamento deve esistere ed essere ben individuabile.

La statuizione normativa secondo cui la prescrizione decorre dall'annotazione in conto dell'addebito degli interessi, attribuendo all'annotazione l'efficacia di un pagamento, introduce un concetto del tutto innovativo, ponendosi al di fuori delle possibili varianti interpretative delle preesistenti norme.

Inoltre, ove l'applicazione della norma in esame si estendesse anche ai giudizi in corso, si violerebbe il principio del legittimo affidamento delle parti in relazione all'applicazione di un orientamento consolidato in tema di prescrizione, essendo stato operato per via legislativa un vero e proprio *overruling*.

Infine, si osserva che la norma esaminata, rendendo impossibile la restituzione degli importi già versati alla data della sua entrata in vigore, oltre ad impedire ai titolari di un diritto di ottenerne la relativa realizzazione per via giudiziaria (con conseguente violazione dell'art. 24 Cost.), non appare giustificata da alcun ragionevole principio e determina una inammissibile disparità di trattamento (con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.) tra i debitori che abbiano versato somme prima dell'entrata in vigore della legge e i debitori che dette somme abbiano versato successivamente.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge 1/48 e 23 legge 87/1953;

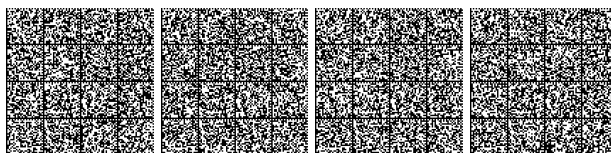
Promuove, ritenendola rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 61, legge n. 10 del 2011, di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225, per violazione dei limiti interni all'ammissibilità di una legge interpretativa e degli artt. 3 e 24 della Costituzione, per le ragioni indicate in motivazione;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché per la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato ed, infine, per la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle predette notificazioni e comunicazioni.

Potenza, addì 8 aprile 2011

Il giudice: D'ALESSANDRO



N. 224

Ordinanza dell'8 marzo 2011 emessa dal Tribunale di Macerata - Sez. distaccata Civitanova Marche nel procedimento civile promosso da Youness El Hilate contro Compagnia di Assicurazioni Allianz s.p.a.

Responsabilità civile - Risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e natanti per i quali vi è obbligo di assicurazione - Azione giudiziale nei confronti dell'impresa designata alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di garanzia per le vittime della strada - Proponibilità solo dopo che siano decorsi sessanta giorni da quello in cui in cui il danneggiato abbia chiesto il risarcimento del danno, a mezzo raccomandata, all'impresa designata e alla CONSAP cumulativamente - Conseguente improponibilità della domanda giudiziarie nel caso di richiesta risarcitoria comunicata solo all'impresa designata - Previsione esorbitante dalla delega per il riassetto normativo in materia di assicurazioni - Eccesso di delega - Ingiustificata compressione del diritto di azione e di difesa.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 287, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, 76 e 77, in relazione all'art. 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di primo grado iscritta al R.G. n. 1841/2009, proposta da: Youness El Hilate, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine dell'atto di citazione, dall'Avv. Barbara Mariucci, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Civitanova Marche, Viale Vittorio Veneto 13.

Nei confronti di Compagnia di Assicurazioni Allianz s.p.a., in persona del procuratore *pro tempore*, quale impresa designata per la Regione Marche alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di Garanzia per le vittime della strada, rappresentata e difesa, in forza di procura apposta in calce alla copia notificata dell'atto di citazione, dall'Avv. Massimiliano Fraticelli, ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Macerata, Corso Cavour 105.

F A T T O

Con atto di citazione ritualmente notificato l'attore conveniva in giudizio la Compagnia di Assicurazioni Allianz s.p.a., nella qualità di impresa designata per la liquidazione dei danni per i sinistri in carico al Fondo di Garanzia per le vittime della strada, allegando di essere stato vittima il 2.6.2008, quale terzo trasportato inconsapevole della circolazione illegale (art. 283, comma secondo, ultimo periodo Dlgs. 209/2005), di un sinistro stradale che vedeva coinvolta l'autovettura su cui viaggiava, risultata poi compendio di furto già regolarmente denunciato dal proprietario, e che gli procurava gravi lesioni all'integrità fisica e danni di natura patrimoniale; per il cui risarcimento invocava la tutela giudiziaria, a seguito del fallimento della trattativa in sede stragiudiziale.

Si costituiva la Compagnia di Assicurazioni Allianz s.p.a. eccependo in via pregiudiziale di rito l'improcedibilità/improponibilità della domanda per violazione dell'art. 287, I comma, Cod. Assic., il quale, novellando sul punto la normativa previgente, prevede ora che nelle ipotesi contemplate dall'articolo 283, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *d)*, *d-bis)* e *d-ter)*, l'azione per il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione, può essere proposta solo dopo che siano decorsi sessanta giorni da quello in cui il danneggiato abbia chiesto il risarcimento del danno, a mezzo raccomandata, all'impresa designata ed alla CONSAP - Fondo di garanzia per le vittime della strada, con ciò apportando una sostanziale modifica alla disciplina precedentemente recata dall'art. 22 legge n. 990/1969 che stabiliva che di quell'onere di comunicazione, previsto a pena di improponibilità della domanda giudiziaria, fossero destinatari non cumulativamente, ma disgiuntamente, l'impresa designata ovvero la Consap.

La parte attrice non contesta di aver inviato prima dell'introduzione del giudizio la raccomandata di cui all'art. 287 cit. soltanto all'impresa designata, ma deduce l'infondatezza dell'eccezione, sul presupposto che la violazione dell'obbligo di comunicazione alla Consap ora previsto dalla legge non comporterebbe alcuna conseguenza processuale, dal momento che l'azione per il risarcimento del danno deve essere esercitata esclusivamente nei confronti dell'impresa designata e che, comunque, l'art. 287, I comma, Dlgs. 209/2005 sarebbe costituzionalmente illegittimo *in parte qua* per violazione dell'art. 76 della Costituzione, stante il superamento dei limiti della delega attribuita dal Parlamento come stabiliti dall'art. 4 L. 229/2004.



La parte convenuta replica che la modifica intervenuta è invece necessaria per assicurare alla Consap la conoscenza delle richieste di risarcimento inviate alle Imprese designate, al fine di esercitare il diritto di intervento in sede giudiziale che la norma le attribuisce.

D I R I T T O

Rilevanza della questione.

La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'attore può considerarsi senza dubbio rilevante ai fini della decisione del giudizio, dal momento che l'introduzione, da parte del legislatore delegato, del nuovo e ulteriore onere da parte danneggiato di cumulativa comunicazione sia all'Impresa designata sia alla Consap, pena l'improponibilità dell'azione giudiziale (condizione di proponibilità dell'azione, la cui sussistenza, da riferirsi al momento della proposizione della domanda: Cass. Civ. 15138/2000), determina evidentemente la sorte dell'eccezione pregiudiziale e, conseguentemente, del giudizio, essendo pacifico che la comunicazione alla Consap è stata omessa. In punto di rilevanza della questione è necessario verificare altresì se non esistano diverse interpretazioni della norma (nonostante l'inequivocabile chiarezza letterale della disposizione) tali da escludere la sanzione dell'improponibilità, come sembrerebbe suggerire la parte attrice. Ciò è da escludere, poiché sia la tesi della parte attrice sia quella della parte convenuta si fondano su un postulato errato, quello secondo cui la preventiva comunicazione alla Consap sarebbe preordinata alla tutela dell'interesse di quest'ultima di intervenire in giudizio. Ed invero, la *ratio* della predetta comunicazione (prima alternativa, oggi cumulativa) è invece quella di attivare una fase stragiudiziale che prevenga ed eviti il ricorso al giudice, favorisca il soddisfacimento stragiudiziale delle istanze risarcitorie e ponga le imprese e gli istituti assicuratori della r. c. auto in grado di istruire la pratica e raccogliere tutti gli elementi di valutazione onde favorire la possibilità di liquidazione dell'indennizzo in via di composizione bonaria, evitando così i costi del giudizio (Corte Costituzionale, 24/1973; 19/1975; Cassazione civile, 6058/2010).

Se questa è la *ratio* della norma, va escluso che la comunicazione predetta sia preordinata ad assicurare il diritto alla Consap di predisporre tempestivamente l'intervento volontario adesivo; ed anzi, a ben vedere, tale comunicazione, che non offre evidentemente alcun elemento preciso in ordine all'an e al quando di un'eventuale ed incerta azione giudiziaria futura (che, per di più, lo *spatium deliberandi* concesso alla compagnia assicurativa dalla legge intenderebbe scongiurare), non tutela neppure le facoltà processuali della Consap quale ipotetico futuro interveniente ed il suo altrettanto ipotetico interesse a non incorrere in decadenze, dacché essa attraverso tale comunicazione non apprende se e quando l'azione giudiziale sarà effettivamente introitata, tanto più se si considera il fatto che né oggi né sotto la vigenza dell'art. 22 legge n. 990/1969 è previsto alcun obbligo per il danneggiato di notificare o comunicare successivamente a Consap l'avvio dell'eventuale fase giudiziale. È chiaro, infatti, che se il Legislatore avesse inteso proteggere un interesse siffatto, avrebbe previsto che, ferma la legittimazione passiva esclusiva dell'Impresa designata, l'atto di citazione dovesse essere notificato, a mo' di mera *litis denuntiatio*, anche alla Consap, onde consentirle un tempestivo intervento in un giudizio non più ipotetico ed eventuale, ma certo, cristallizzato nell'oggetto e nelle ragioni della domanda, e già pendente. Tale rilievo trova ulteriormente conferma nella constatazione che la disciplina previgente fissata dagli artt. 19-22 legge n. 990/1969, pur prevedendo come quella attuale la legittimazione passiva esclusiva dell'Impresa designata e la facoltà della Consap di dispiegare intervento volontario in fase giudiziale, stabiliva che la comunicazione potesse essere inviata alternativamente all'Impresa designata ovvero alla Consap, attestando così che i due piani (quello della comunicazione stragiudiziale e quello della eventuale e successiva fase contenziosa) erano nettamente distinti e che alla previsione della ridetta comunicazione era sottesa una *ratio* che non lambiva neppure marginalmente il diverso profilo della tutela delle facoltà processuali riservate alla Consap.

Sulla scorta di tali premesse occorre concludere che, non essendo predicabile un'interpretazione della norma novellata nel senso di escludere la sanzione dell'improponibilità ove venga omessa la comunicazione (anche) alla Consap la dottrina è unanime in tal senso, così come la sparuta giurisprudenza di merito che si è pronunciata sul punto successivamente alla modifica legislativa: *cf.* Tribunale di Milano, 3999/2008; Tribunale Nola, 10.1.2008; Tribunale Rimini, 9.1.2008; Giud. Pace S. Anastasia, 29 gennaio 2007 — la questione di legittimità costituzionale è rilevante per la definizione del giudizio *a quo*.

Non manifesta infondatezza.

La questione ad avviso di questo giudicante si presenta altresì non manifestamente infondata, venendo l'attuale formulazione dell'art. 287, comma 1, dlgs 209/2005 ad involgere un profilo di possibile violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, anche in relazione all'art. 24.



La modifica alla previgente disciplina operata dal Governo con l'art. 287 cit. introduce un nuovo e importante caso di improponibilità della domanda giudiziale, imponendo al danneggiato l'onere di comunicare cumulativamente la richiesta risarcitoria sia all'Impresa designata sia alla Consap. Occorre pertanto verificare se tale modifica innovativa sia conforme ai criteri ed ai principi stabiliti dalla delega conferita dal Parlamento, come individuati all'art. 4 legge n. 229/04, il cui testo è opportuno qui di seguito trascrivere:

«Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge (1), e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali;

b) tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli, sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché dell'informativa preliminare, contestuale e successiva alla conclusione del contratto, avendo riguardo anche alla correttezza dei messaggi pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di tale servizio;

c) salvaguardia dell'effettiva concorrenza tra le imprese autorizzate all'esercizio dell'attività assicurativa in Italia o operanti in regime di libertà di prestazioni di servizi;

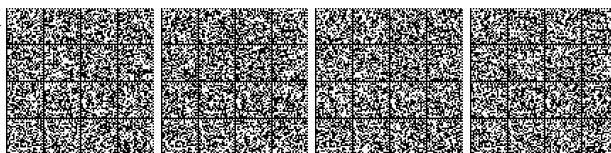
d) previsione di specifici requisiti di accesso e di esercizio per le società di mutua assicurazione esonerate dal pieno rispetto delle norme comunitarie, nonché per le imprese di riassicurazione;

e) garanzia di una corretta gestione patrimoniale e finanziaria delle imprese autorizzate all'esercizio dell'attività assicurativa, anche nell'ipotesi di una loro appartenenza ad un gruppo assicurativo, nonché con riferimento alle partecipazioni di imprese assicurative in soggetti esercenti attività connesse a quella assicurativa e di partecipazione di questi ultimi in imprese assicurative;

f) armonizzazione della disciplina delle diverse figure di intermediari nell'attività di distribuzione dei servizi assicurativi, compresi i soggetti che, per conto di intermediari, svolgono questa attività nei confronti del pubblico;

g) armonizzazione della disciplina sull'esercizio e sulla vigilanza delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi alla normativa comunitaria;

(1) «Salvi i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, l'esercizio delle deleghe legislative di cui ai commi 1 e 2 si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta, con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente; b) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile; c) indicazione dei principi generali, in particolare per quanto attiene alla informazione, alla partecipazione, al contraddittorio, alla trasparenza e pubblicità che regolano i procedimenti amministrativi ai quali si attengono i regolamenti previsti dal comma 2 del presente articolo, nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni; d) eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino gli interessi pubblici alla difesa nazionale, all'ordine e alla sicurezza pubblica, all'amministrazione della giustizia, alla regolazione dei mercati e alla tutela della concorrenza, alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'ambiente, all'ordinato assetto del territorio, alla tutela dell'igiene e della salute pubblica; e) sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, permesso e di consenso comunque denominati che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa e il cui rilascio dipenda dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge, con una denuncia di inizio di attività da presentare da parte dell'interessato all'amministrazione competente corredata dalle attestazioni e dalle certificazioni eventualmente richieste; f) determinazione dei casi in cui le domande di rilascio di un atto di consenso, comunque denominato, che non implichi esercizio di discrezionalità amministrativa, corredate dalla documentazione e dalle certificazioni relative alle caratteristiche tecniche o produttive dell'attività da svolgere, eventualmente richieste, si considerano accolte qualora non venga comunicato apposito provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti in relazione alla complessità del procedimento, con esclusione, in ogni caso, dell'equivalenza tra silenzio e diniego o rifiuto; g) revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente rivolte: 1) alla regolazione ai fini dell'incentivazione della concorrenza; 2) alla eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività, anche alla luce della normativa comunitaria; 3) alla eliminazione dei limiti all'accesso e all'esercizio delle attività economiche e lavorative; 4) alla protezione di interessi primari, costituzionalmente rilevanti, per la realizzazione della solidarietà sociale; 5) alla tutela dell'identità e della qualità della produzione tipica e tradizionale e della professionalità; h) promozione degli interventi di autoregolazione per standard qualitativi e delle certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive, sotto la vigilanza pubblica o di organismi indipendenti, anche privati, che accertino e garantiscano la qualità delle fasi delle attività economiche e professionali, nonché dei processi produttivi e dei prodotti o dei servizi; i) per le ipotesi per le quali sono soppressi i poteri amministrativi autorizzatori o ridotte le funzioni pubbliche condizionanti l'esercizio delle attività private, previsione dell'autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione, nonché di adeguati strumenti di verifica e controllo successivi. I modelli di regolazione vengono definiti dalle amministrazioni competenti in relazione all'incentivazione della concorrenzialità, alla riduzione dei costi privati per il rispetto dei parametri di pubblico interesse, alla flessibilità dell'adeguamento dei parametri stessi alle esigenze manifestatesi nel settore regolato; l) attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, salvo il conferimento di funzioni a province, città metropolitane, regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; determinazione dei principi fondamentali di attribuzione delle funzioni secondo gli stessi criteri da parte delle regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente; m) definizione dei criteri di adeguamento dell'organizzazione amministrativa alle modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma; n) indicazione esplicita dell'autorità competente a ricevere il rapporto relativo alle sanzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.»



h) riformulazione dell'apparato sanzionatorio alla luce dei principi generali in materia:

1) affiancando alle ipotesi di ricorso alla sanzione amministrativa pecuniaria nei riguardi di imprese e operatori del settore, la previsione di specifiche sanzioni penali, modulate tra limiti minimi e massimi, nei casi di abusivo esercizio di attività assicurativa, agenziale, mediatizia e peritale da parte di imprese e soggetti non autorizzati o non iscritti ai previsti albi e ruoli ovvero di rifiuto di accesso, opposto ai funzionari dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), agli uffici o alla documentazione relativa alle anzidette attività, anche esercitate in via di fatto o, infine, di truffa assicurativa;

2) prevedendo la facoltà di difesa in giudizio da parte dell'ISVAP, a mezzo dei suoi funzionari, nei ricorsi contro i provvedimenti sanzionatori di cui all'articolo 6 della legge 5 marzo 2001, n. 57;

i) riassetto della disciplina dei rapporti tra l'ISVAP e il Governo, in ordine alle procedure di crisi cui sono assoggettate le imprese di assicurazione.».

Ritiene il rimettente che, anche a voler adottare una interpretazione la più estensiva e sistematica, che lasci al Governo una ampia discrezionalità nell'ambito della formazione delegata a livello primario, la sostanziale ed innovativa modifica introdotta con l'art. 287 cit. (in ordine alla quale la Sezione Consultiva all'interno del Parere 14 febbraio 2005, n. 11603 non fa alcun riferimento, di talché è dubbio se essa fosse contenuta nello schema sottoposto al Consiglio di Stato) non possa ritenersi ricompresa nella delega conferita né ad essa conforme, salvo operare una ulteriore forzatura ermeneutica che implicherebbe una surrettizia disapplicazione dell'art. 76 della Costituzione, il quale fa pur sempre riferimento a "principi e criteri direttivi" e ad "oggetti definiti". È noto che il "riassetto" sostanziale cui fa riferimento la norma delegante conferisce al Governo attribuzioni che vanno al di là della mera compilazione dei testi precedenti, conferendogli altresì il potere di apportare modifiche innovative, ma ciò pur sempre, e necessariamente, in conformità dei principi e criteri direttivi specifici per le singole materie e dei principi e criteri direttivi comuni a tutti gli interventi previsti dall'art. 20 legge n. 59 /1997 (come modificato dall'art. 1 legge n. 229/2003), ispirati alla massima riduzione dell'intervento pubblico laddove non necessario. I cosiddetti codici di "riassetto" pertanto posseggono due requisiti essenziali:

la riforma dei contenuti della disciplina legislativa della materia, ispirandosi necessariamente anche a criteri di semplificazione "sostanziale" (alleggerimento degli oneri burocratici) e di "deregolazione";

la creazione di una raccolta organica a livello primario di tutte le norme relative a una determinata materia.

Pertanto si osserva che l'operazione del Governo non mirava tanto nell'ambito del riassetto della materia assicurativa ad una effettiva semplificazione della materia — che non viene peraltro evidenziata né dalla relazione né dallo schema di articolato — ma si limitava piuttosto ad una raccolta organica delle norme del settore e ad alcune, certamente rilevanti, innovazioni richieste dalla delega, come, ad esempio, quelle relative all'accresciuta competenza sul piano normativo dell'ISVAP. (v. pareri Cons. Stato Adunanza Generale 25.10.2004 n. 2/2004; Sezione Consultiva per gli atti normativi, 14 febbraio 2005).

Il rimettente tiene ovviamente conto dell'insegnamento del Giudice delle Leggi sulla necessaria elasticità della delega quando essa abbia ampio oggetto e sulla conseguente necessità di riconoscere al legislatore delegato un grado di discrezionalità adeguato all'attuazione complessiva della delega. Si è affermato, infatti, che ai fini di un corretto controllo in ordine ad un preteso vizio costituzionale di eccesso di delega occorre condurre l'interpretazione tenendo conto del complessivo contesto e delle finalità che hanno ispirato la legge delega, considerando che i principi e criteri direttivi, oltre che fondamento e limite, sono anche un criterio interpretativo delle norme delegate (da leggere, fin dove possibile, in senso compatibile con i principi della delega), ed infine riconoscendo al legislatore delegato un potere di scelta negli ambiti alternativi ad esso offerti. (Corte Costituzionale 5 febbraio 1999, n. 15). È stato altresì chiarito che nell'ambito del criterio costituito dalla «definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia» rientra l'obiettivo di ricondurre a sistema la disciplina del settore, introducendo disposizioni di carattere sostanziale e processuale che, per quanto non formino oggetto di espressa previsione nella normativa delegante, siano però coerenti con la *ratio* della delega e di essa costituiscano sviluppo. (Corte Costituzionale, Sentenza n. 230/2010, in riferimento specifico alla legge 229/03 ed al Dlgs n. 209/2005).

Non pare tuttavia al rimettente, neppure aderendo a tale approccio sistematico e facendo applicazione di siffatte direttive ermeneutiche, che la modifica introdotta dall'art. 287 cod. assic. possa essere ritenuta coerente con i principi e i criteri, già laschi, contenuti nella delega né che nell'ambito di nessuno di essi possa essere sussunta.

Ed anzi a ben vedere essa sembra porsi, al contrario, su di un piano di frizione con alcuni dei ridetti principi e con la *ratio* di fondo della legge. Se infatti tra le grandi linee direttrici del "riassetto" una delle più rilevanti, anche in un'ottica di adeguamento al diritto europeo, è quella del rafforzamento della tutela del danneggiato contraente debole (art. v. Corte Costituzionale, sentenza n. 180/2009), allora appare distonica una norma che non fa che introdurre un'ulteriore onere, un incombenza, un adempimento e quindi un condizionamento e una remora seppur temporanea alla tutela dei



diritti del danneggiato e all'esercizio del diritto di difesa, onere presidiato per di più in ambito processuale dalla sanzione di improponibilità dell'azione. E sotto tale profilo va ulteriormente osservato che la giurisprudenza costituzionale non nega che l'introduzione di termini dilatori per accedere alla tutela giurisdizionale, il cui rispetto venga per di più presidiato da sanzioni di improponibilità dell'azione, costituisca astrattamente una limitazione del diritto di difesa, ma esclude che in concreto al cospetto di interessi preminenti al Legislatore sia precluso, contemperando i diversi valori in gioco, prevedere qualsivoglia modulazione e limitazione all'accesso alla tutela giurisdizionale, attraverso l'imposizione di oneri non manifestamente irragionevoli e temporalmente contenuti (v. Corte costituzionale, sentenza n. 24 del 1973).

Nel caso di specie, tuttavia, la previsione di ulteriori oneri al danneggiato, la dilazione all'accesso alla tutela giurisdizionale e l'estensione della sanzione processuale di improponibilità dell'azione ad opera di una norma introdotta nell'ordinamento dal Governo in violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, e quindi in carenza del relativo potere, si trasfonde conseguentemente e per l'effetto anche in una illegittima e non giustificata compressione del diritto di difesa presidiato dall'art. 24 della costituzione.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 287, 1 comma, Dlgs. 209/2005, in relazione agli artt. 76, 77 e 24 della Costituzione, nella parte in cui prevede che l'azione per il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione, può essere proposta solo dopo che siano decorsi sessanta giorni da quello in cui il danneggiato abbia chiesto il risarcimento del danno, a mezzo raccomandata, all'impresa designata ed alla CONSAP cumulativamente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento iscritto al R.G. n. 1841/2009 alla Corte Costituzionale affinché si pronunzi sulla questione;

Per l'effetto, sospende il procedimento in corso e dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

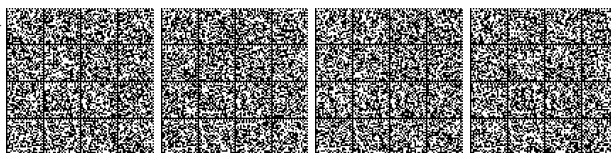
Civitanova Marche, addì 8 marzo 2011

Il Giudice: ASCOLI

11C0595

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

(WI-GU-2011-GUR-045) 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.





GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2011 (salvo conguaglio)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57)* (di cui spese di spedizione € 66,28)*	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45)* (di cui spese di spedizione € 132,22)*	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili

Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2011**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)*

(di cui spese di spedizione € 73,81)*

- annuale € **297,46**
- semestrale € **163,35**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)*

(di cui spese di spedizione € 20,77)*

- annuale € **85,71**
- semestrale € **53,44**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 21% inclusa € 1,01

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

€ **190,00**

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

€ **180,50**

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 18,00

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

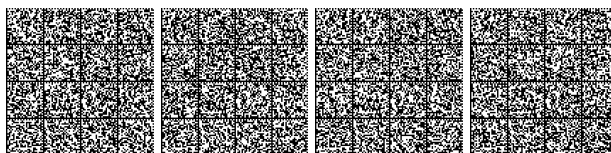
N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 8,00

