

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 47

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 novembre 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. 287. Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Peculato d'uso - Disciplina - Omessa estensione all'ipotesi della mancata restituzione, per caso fortuito o forza maggiore, della cosa oggetto di appropriazione - Asserita violazione del principio della personalità della responsabilità penale - Difetto di rilevanza - Praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base del dubbio di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.

— Cod. pen., art. 314, secondo comma.

— Costituzione, art. 27, primo comma..... Pag. 1

N. 288. Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Controlli automatici sulle dichiarazioni dei redditi - Comunicazione dell'esito della liquidazione quando emerga un risultato diverso rispetto a quello indicato nella dichiarazione - Obbligo di effettuarla alternativamente al sostituto d'imposta o al sostituto, anziché ad entrambi - Denunciata irragionevolezza - Omessa motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

— D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 36-*bis*, comma 3, primo periodo, nel testo risultante dall'art. 13 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni.

— Costituzione, art. 3..... Pag. 4

N. 289. Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Estinzione del reato - Incapacità permanente e irreversibile dell'imputato a partecipare in modo cosciente al procedimento - Omessa configurazione come causa di estinzione del reato - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

— Cod. pen., art. 150.

— Costituzione, art. 3.

Processo penale - Sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato - Obbligatoria rinnovazione degli accertamenti peritali sullo stato di mente dell'imputato anche di fronte a situazioni di incapacità irreversibile - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e della ragionevole durata del processo - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

— Cod. proc. pen., art. 72.

— Costituzione, artt. 3 e 111, secondo comma..... Pag. 7

N. 290. Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Richieste di prova - Consenso delle parti all'acquisizione al fascicolo del dibattimento di tutti gli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero - Mancata previsione della diminuzione della pena stabilita dall'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. con riferimento al giudizio abbreviato - Denunciate disparità di trattamento e violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Asserita violazione dei principi del giusto processo e della ragionevole durata del processo - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

— Cod. proc. pen., art. 493, comma 3.

— Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 111..... Pag. 11



N. 291. Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezioni dell'Assemblea regionale siciliana e del Presidente della Regione - Esclusione dall'elettorato passivo dei cittadini non residenti in Sicilia - Denunciata lesione dell'inviolabile e fondamentale diritto politico di elettorato passivo - Difetto di giurisdizione del rimettente emergente *ictu oculi* in modo macroscopico, con conseguente irrilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, artt. 1-*quater*, 14-*bis*, comma 13, lett. c), 15, comma 3, lett. d), 16-*bis*, comma 7, lett. a), e 17-*ter*, comma 4, lett. b) e c).
- Costituzione, artt. 2, 3 e 51, primo comma.

Pag. 14

N. 292. Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Prestazioni straordinarie effettuate per determinati eventi - Pagamento anche in deroga ai contratti collettivi di lavoro - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2010, n. 25, art. 5.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. da 40 a 50; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Pag. 17

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 101. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 (della Regione Umbria)

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Riduzione del numero di posti di dirigente scolastico e reggenza in luogo dell'assegnazione di apposito dirigente per le istituzioni di dimensioni minori - Lamentato intervento puntuale e di dettaglio sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento della rete scolastica senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Umbria - 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, in legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119.

Pag. 19

N. 102. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 (della Regione Siciliana)

Regione Siciliana - Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Lamentata incidenza in ambito di competenza legislativa primaria già disciplinato dalla Regione speciale, nonché mancata concertazione



Stato-Regioni - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della competenza legislativa primaria della regione speciale in materia di istruzione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lett. r), e 20; decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246, artt. 1 e 6; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.....

Pag. 24

- N. 103. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 (della Regione Siciliana)

Regione Siciliana - Imposte e tasse - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Introduzione, a partire dall'anno 2011, di una addizionale erariale della tassa automobilistica da versare alle entrate del bilancio dello Stato destinando quota parte della relativa entrata alla copertura delle minori entrate e delle maggiori spese derivanti dagli interventi previsti da altre norme - Lamentata attribuzione allo Stato della nuova entrata in mancanza del requisito della specificità dello scopo - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della autonomia della Regione Siciliana in materia finanziaria.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, artt. 23, comma 21, e 40, comma 2.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Regione Siciliana - Imposte e tasse - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione di riserva integrale allo Stato del maggior gettito derivante dai nuovi importi fissati per il contributo unificato nel processo civile e nel processo amministrativo - Lamentata attribuzione allo Stato di una entrata priva del carattere della novità, nonché mancata partecipazione della Regione al procedimento di ripartizione dei proventi riscossi in Sicilia - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della autonomia della Regione Siciliana in materia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 37, comma 10.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.....

Pag. 27

- N. 104. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2001 (della Regione Puglia).

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Riduzione del numero di posti di dirigente scolastico e reggenza in luogo dell'assegnazione di apposito dirigente per le istituzioni di dimensioni minori - Lamentato intervento puntuale e di dettaglio sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento della rete scolastica - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione.

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

Pag. 30



- N. 105. Ricorso per questione di legittimità costituzionale del 12 settembre 2011 (della Regione Basilicata)

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Riduzione del numero di posti di dirigente scolastico e reggenza in luogo dell'assegnazione di apposito dirigente per le istituzioni di dimensioni minori - Lamentato intervento puntuale e di dettaglio, in prossimità dell'inizio dell'anno scolastico, sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento della rete scolastica, assenza di concertazione, discriminazione tra dirigenti scolastici - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata violazione della competenza legislativa, regolamentare e amministrativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione, violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità, di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 118 e 120.

Pag. 32

- N. 106. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 settembre 2011 (della Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste)

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Principi di valutazione specifici del settore sanitario - Applicabilità alle autonomie speciali - Lamentata indebita interferenza dello Stato, che non concorre al finanziamento della spesa sanitaria della Regione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione delle competenze statutarie della Regione nelle materie dell'ordinamento contabile e dell'igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, art. 29, comma 1, lett. k).
- Costituzione, art. 76; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a) e b), e 3, comma 1, lett. l); legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3; legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 34 e 36.

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalità da stabilirsi, in conformità con i relativi statuti, con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega, ovvero, decorsi sei mesi, applicazione immediata e diretta - Lamentato contrasto con la legge delega che prevede per gli ordinamenti contabili delle autonomie speciali il solo adeguamento ai principi, e che prevede il coordinamento finanziario unicamente attraverso lo strumento della normativa di attuazione - In subordine, mancata osservanza dei vincoli procedurali a tutela della leale collaborazione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della legge delega, lesione delle competenze statutarie, legislative e amministrative, della Regione nelle materie dell'ordinamento contabile e dell'ordinamento degli enti locali, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e, in particolare, art. 37.
- Costituzione, artt. 5, 76, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), 4 e 48-bis; legge 26 novembre 1981, n. 690; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, lett. h), 3, 4, 5 e 27, commi 1 e 3..

Pag. 39



- N. 107. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 settembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, in attuazione della legge n. 38/2010 - Campagne di informazione istituzionali verso i cittadini, istituzione e definizione dei compiti del "Coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore", promozione di specifici "Programmi di sviluppo delle cure palliative" presso le aziende per i servizi sanitari - Previsione di specifici finanziamenti regionali destinati ai nuovi progetti, con oneri in carico all'unità di bilancio e al capitolo indicati dallo stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale 2011-2013 e del bilancio per l'anno 2011 - Contrasto con la normativa statale di riferimento che esclude nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nonché mancata quantificazione e previsione dei mezzi di copertura finanziaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10, artt. 4, 5, 10 e 15.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 6 e 7; legge 15 marzo 2010, n. 38, art. 5, comma 5.

Pag. 45

- N. 108. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 settembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Istituzione del Centro regionale sangue (CRS) - Attribuzione alla Giunta regionale del compito di determinare la sede, le funzioni del direttore generale e del Comitato di gestione, nonché l'adozione dei provvedimenti conseguenti al piano di programmazione predisposto dal Centro - Lamentata creazione di un nuovo ente destinato ad operare nell'ambito sanitario, in contrasto con le previsioni del Piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario di cui all'accordo del 17 dicembre 2009, e con l'attuazione dello stesso realizzata attraverso il mandato commissariale del 30 luglio 2010 - Lamentata menomazione delle attribuzioni commissariali, nonché contrasto con gli atti commissariali che recepiscono l'Accordo Stato-Regioni in attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, e con i principi fondamentali statali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della potestà sostitutiva statale, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24, artt. 1; 1, comma 1; 2; 4, comma 1, e 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; decreto del Commissario *ad acta* per la Regione Calabria del 15 aprile 2011, n. 32; decreto del Commissario *ad acta* per la Regione Calabria del 4 agosto 2011, n. 85.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Istituzione del Centro regionale sangue (CRS) - Istituzione della Commissione regionale per le attività trasfusionali - Contrasto con la normativa statale di settore secondo cui le strutture di supporto devono essere limitate a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi istituzionali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 29; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 68.



Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Istituzione del Centro regionale sangue (CRS) - Disposizioni sugli oneri finanziari - Quantificazione per l'anno 2011 in 500.000 euro, e per gli anni successivi rinvio alla legge di approvazione del bilancio della Regione e alla collegata legge finanziaria - Lamentata incongruità e carenza della copertura finanziaria, nonché contrasto con le previsioni del Piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario di cui all'accordo del 17 dicembre 2009, e con l'attuazione dello stesso realizzata attraverso il mandato commissariale del 30 luglio 2010 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

— Legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24, art. 13.

— Costituzione, artt. 81 e 117, comma terzo.

Pag. 48

N. 12. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 31 ottobre 2011 (della Regione Puglia)

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

— Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2011, n. GAB-DEC-2011-0000128.

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

Pag. 51

N. 230. Ordinanza del Tribunale di Torino del 31 maggio 2011

Sanità pubblica - Ente "Ordine Mauriziano di Torino" - Previsione che lo stesso è costituito dai Presidi ospedalieri Umberto I di Torino e dall'Istituto per la ricerca e la cura del cancro di Candiolo (Torino) - Previsione altresì che il patrimonio immobiliare e mobiliare dell'Ente è trasferito alla Fondazione Ordine Mauriziano, con esclusione dei beni mobili ed immobili funzionalmente connessi allo svolgimento delle attività istituzionali del presidio ospedaliero Umberto I di Torino e di quelli mobili connessi allo svolgimento delle attività istituzionali dell'Istituto per la ricerca e la cura del cancro di Candiolo - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione dell'autonomia patrimoniale della Fondazione senza ricorso allo strumento previsto dell'espropriazione e dei conseguenti indennizzo e garanzie procedurali - Contrasto con la XIV disposizione transitoria e finale della Costituzione per l'assenza di disciplina delle funzioni c.d. residue, ma tradizionalmente caratterizzanti l'Ordine Mauriziano, di beneficenza, istruzione e culto - Contrasto con la CEDU.

— Decreto-legge 19 novembre 2011, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, artt. 1 e 2, comma 2; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1350.

— Costituzione, artt. 3, 41 e 42; XIV Disposizione transitoria e finale della Costituzione; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.



Sanità pubblica - Ente “Ordine Mauriziano di Torino” - Normativa della Regione Piemonte - Costituzione dell’Azienda sanitaria ospedaliera (ASO) “Ente ordine Mauriziano di Torino”, con personalità giuridica pubblica e con autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica - Previsione che fino all’adozione dell’atto di organizzazione aziendale continuano ad essere svolte le funzioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di ricovero ospedaliero già esercitate in forza delle convenzioni esistenti - Violazione dell’autonomia patrimoniale della Fondazione senza ricorso allo strumento previsto dell’espropriazione e dei connessi indennizzo e garanzie procedurali - Contrasto con la XIV Disposizione transitoria e finale della Costituzione per assenza di disciplina delle funzioni residue, ma tradizionalmente caratterizzanti l’Ordine Mauriziano, di beneficenza, istruzione e culto - Contrasto con la CEDU.

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 42; XIV Disposizione transitoria e finale della Costituzione; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.....

Pag. 55

N. 231. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Sezione staccata di Brescia del 9 marzo 2011

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni di salvaguardia per l’aeroporto di Montichiari - Divieto di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio ad eccezione di quelli espressamente autorizzati dalla legge censurata - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di giusto indennizzo in caso di vincoli espropriativi - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione di principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia.

- Legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5, art. 14, come modificato dall’art. 14 (*recte*: art. 1) della legge della Regione Lombardia 31 marzo 2008, n. 5, dall’art. 4 della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2008, n. 33, e dall’art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42, 97 e 117, comma terzo.....

Pag. 60

N. 232. Ordinanza del Tribunale di Lucca del 14 aprile 2011.

Lavoro e occupazione - Soci lavoratori di società cooperative - Previsione, fino alla completa attuazione della normativa in materia, in presenza di pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, dell’applicazione di trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria - Attribuzione di efficacia obbligatoria *erga omnes* di contratti collettivi ad accordi gestionali in violazione dei limiti stabiliti dalla Costituzione.

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, art. 7, comma 4.
- Costituzione, art. 39.....

Pag. 66



N. 233. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 luglio 2011.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Accordo tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per l'esercizio delle funzioni amministrative relative alle concessioni interessanti i rispettivi territori - Disposizioni particolari per la concessione dell'impianto di Schener-Moline - Presa d'atto da parte della Provincia autonoma e della Regione dell'alienazione degli impianti effettuata il 19 ottobre 2001 da Enel Produzione S.p.a. a Primiero Energia S.p.a. ed assenso al subentro di quest'ultima nella titolarità della concessione con decorrenza dalla medesima data - Previsione retroattiva interferente con il contenzioso (giudicato e pendente) dinanzi al Tribunale superiore delle acque pubbliche - Violazione dei limiti all'adozione di leggi retroattive fuori della materia penale - Inosservanza delle esigenze di ragionevolezza, eguaglianza, tutela dell'affidamento e rispetto della funzione giurisdizionale - Contrasto con il divieto al legislatore di influenzare l'esito di controversie giudiziarie (salvo che per motivi imperativi di interesse generale) e con la garanzia della parità delle armi nel processo, sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

- Legge della Regione Veneto 23 novembre 2006, n. 26, art. 1, e legge della Provincia autonoma di Trento 5 febbraio 2007, n. 1, artt. 1 e 2, in relazione all'art. 10 dell'Accordo allegato a tali leggi, sottoscritto dalla Provincia autonoma il 25 novembre 2005 e dalla Regione il 29 novembre 2005.
- Costituzione, artt. 3, 104 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848].

Pag. 68

N. 234. Ordinanza del Consiglio di Stato del 31 maggio 2011

Elezioni - Elezioni comunali in comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti - Previsione di quorum non inferiore al cinquanta per cento dei voti espressi per la validità delle elezioni - Inclusione in detto quorum dei cittadini iscritti all'AIRE aventi diritto al voto - Lesione del principio di sovranità popolare - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili dell'irragionevolezza e dell'ingiustificata discriminazione degli enti locali caratterizzati da fenomeni di migrazione superiori rispetto ad altri comuni - Lesione del principio di elettorato attivo.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 71, comma 10.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 3, 48, primo comma, e 51, primo comma.

Pag. 73



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 287

Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Peculato d'uso - Disciplina - Omessa estensione all'ipotesi della mancata restituzione, per caso fortuito o forza maggiore, della cosa oggetto di appropriazione - Asserita violazione del principio della personalità della responsabilità penale - Difetto di rilevanza - Praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base del dubbio di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. pen., art. 314, secondo comma.
- Costituzione, art. 27, 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 314, secondo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale di Nola nel procedimento penale a carico di B. C. con ordinanza del 4 novembre 2010, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, 1^a 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 Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 4 novembre 2010 (r.o. n. 35 del 2011), il Tribunale di Nola ha sollevato, in riferimento all'art. 27, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 314, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui non estende la disciplina del peculato d'uso alle ipotesi in cui la mancata restituzione della cosa, oggetto di appropriazione, sia dovuta solo a caso fortuito o forza maggiore, sottoponendola così al più grave regime del peculato;

che il giudice *a quo* procede nei confronti di persona imputata del reato di cui all'art. 314 cod. pen., perché – nominata custode di un veicolo di proprietà altrui sottoposto a sequestro amministrativo – era stata sorpresa a circolarvi;

che i carabinieri avevano proceduto a un nuovo sequestro dell'auto, dandone notizia all'Autorità giudiziaria;

che, ad avviso del rimettente, nell'ipotesi di utilizzazione, attraverso la messa in circolazione non autorizzata, del veicolo sottoposto a sequestro amministrativo la condotta contestata all'imputato non sarebbe suscumbibile nella fattispecie delittuosa dell'art. 334 cod. pen., ma dovrebbe essere invece «correttamente ravvisato il reato di peculato (...)», perché l'imputato, facendo uso dell'autovettura a lui «affidata solo per ragioni di ufficio», «operava una abusiva



interversione del titolo pubblicistico del possesso e si comportava *uti dominus* contravvenendo alle ragioni che giustificavano la sua disponibilità della *res*»;

che, essendo nel caso di specie configurabile un peculato, non sarebbe pertanto rilevante la questione, oggetto di un contrasto giurisprudenziale, sull'esistenza o meno di un rapporto di specialità tra l'art. 334 cod. pen. (reato di sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro) e l'art. 213 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), che sanziona come illecito amministrativo la condotta di colui che circola abusivamente con l'autovettura sottoposta a sequestro amministrativo;

che il reato contestato (peculato ex art. 314, primo comma, cod. pen.) doveva però essere derubricato in peculato d'uso ex art. 314, secondo comma, cod. pen., perché «nei casi in cui un custode venga sorpreso sulla pubblica via alla guida di un'auto sequestrata ex art. 213 C.d.S. e rimessa alla sua vigilanza, [dovrebbe] assumersi sussistente non tanto una appropriazione definitiva della *res* volta a violare definitivamente il vincolo di indisponibilità che il pubblico ufficiale doveva (far) rispettare, quanto il mero uso momentaneo della cosa da parte di un agente che, solo per la durata della fruizione, ha operato una (provvisoria) distrazione della stessa dalle finalità conservative che gli erano state affidate»;

che infatti, mancando la prova dell'intendimento del pubblico ufficiale di acquisire definitivamente la cosa sottoposta alla sua custodia, «per il generale principio del *favor rei* immanente nel nostro ordinamento, deve ritenersi che l'agente (...) abbia posto in essere solo un utilizzo momentaneo della stessa destinato a terminare, con restituzione immediata, non appena concluse le ragioni cronologicamente ridotte dell'indebita distrazione»;

che tuttavia, nel caso di specie, «la restituzione del mezzo al suo originario vincolo di indisponibilità non aveva luogo», a causa di «una situazione sopravvenuta (nuovo sequestro amministrativo) che, configurandosi in termini di forza maggiore (*factum principis*), impediva radicalmente all'agente di far luogo ad una libera restituzione, in tal modo imponendo l'applicazione del delitto di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen. nonostante che l'elemento psicologico del reato deponesse in senso diverso»;

che, pertanto, si sarebbe dovuta irrogare la sanzione prevista per il reato di peculato, difettando gli elementi specializzanti della meno grave ipotesi di peculato d'uso (uso momentaneo della cosa seguito dalla sua immediata restituzione);

che, con la sentenza n. 1085 del 1988, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 626, primo comma, numero 1), cod. pen., nella parte in cui non estende la disciplina da esso prevista alla mancata restituzione della cosa sottratta dovuta a caso fortuito o forza maggiore, per violazione dell'art. 27, primo comma, Cost., in quanto la norma costituzionale richiede non solo che tutti e ciascuno degli elementi che concorrono a contrassegnare il disvalore della fattispecie siano soggettivamente collegati all'agente e siano quindi investiti dal dolo o dalla colpa, ma anche che tutti e ciascuno dei predetti elementi siano allo stesso rimproverabili;

che, ad avviso del giudice *a quo*, il peculato d'uso è una figura di reato dalla struttura analoga a quella del furto d'uso, in cui «l'immediata restituzione della cosa oggetto di delitto integra una fattispecie criminosa meno grave (rispetto alla fattispecie base, peculato ordinario o furto semplice) meritevole di una risposta sanzionatoria più tenue»;

che, conclude il rimettente, l'art. 314, secondo comma, cod. pen. appare incostituzionale, per violazione dell'art. 27, primo comma, Cost., esattamente come l'art. 626, primo comma, numero 1), cod. pen., nella parte in cui non estende la disciplina del peculato d'uso alle ipotesi in cui la mancata restituzione della cosa oggetto di appropriazione sia dovuta solo a caso fortuito o a forza maggiore, sottoponendola così al più grave regime dell'art. 314, primo comma, cod. pen.;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 22 marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza;

che, secondo la difesa dello Stato, l'irrilevanza della questione discenderebbe dal rilievo che la censura di costituzionalità investirebbe una norma incriminatrice diversa da quella applicabile nel giudizio *a quo*;

che, infatti, la fattispecie sottoposta all'esame del giudice rimettente dovrebbe essere riquadrata, alla luce della sopravvenuta pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione del 28 ottobre 2010 - 21 gennaio 2011, n. 1963, quale illecito amministrativo ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. n. 285 del 1992;

che, con una successiva memoria depositata il 30 agosto 2011, l'Avvocatura generale dello Stato ha dedotto un'ulteriore ragione di inammissibilità della questione, perché il giudice *a quo* avrebbe omissso di accertare il carattere occasionale ed episodico dell'uso della *res* e l'intenzione dell'imputato di restituirla subito dopo.

Considerato che il Tribunale di Nola dubita, in riferimento all'art. 27, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 314, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui non estende la disciplina



del peculato d'uso alle ipotesi in cui la mancata restituzione della cosa, oggetto di appropriazione, sia dovuta solo a caso fortuito o forza maggiore, sottoponendola così al più grave regime del peculato;

che va preliminarmente accolta l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza formulata dall'Avvocatura dello Stato;

che la giurisprudenza di legittimità si è posta il problema di stabilire se, nel caso di fatto commesso dal custode in favore del proprietario dell'autovettura sottoposta a sequestro amministrativo o dal custode che ne sia anche proprietario, la condotta di colui che circola abusivamente con la stessa sia riconducibile alla sola norma sanzionatoria amministrativa dell'art. 213 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), ovvero integri anche la fattispecie delittuosa prevista dall'art. 334 cod. pen.;

che una parte della giurisprudenza ha escluso la configurabilità del delitto di cui all'art. 334 cod. pen., ritenendo sussistente un rapporto di specialità tra la fattispecie incriminatrice e quella sanzionata amministrativamente, con la conseguenza che la condotta di colui che circola abusivamente con l'autovettura sottoposta a sequestro dovrebbe rientrare esclusivamente nel campo di applicazione della disposizione speciale, costituita appunto dall'art. 213 del d.lgs. n. 285 del 1992;

che secondo un altro orientamento invece l'introduzione, da parte del codice della strada, di una fattispecie *ad hoc* non ha influito sull'ambito di operatività della norma incriminatrice dell'art. 334 cod. pen., la quale continuerebbe a trovare applicazione, eventualmente in concorso con l'illecito amministrativo, non sussistendo tra le due disposizioni un rapporto di specialità;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, le sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza del 28 ottobre 2010 - 21 gennaio 2011, n. 1963) hanno composto il contrasto giurisprudenziale, escludendo che, nella condotta di colui che circola abusivamente con l'autovettura sottoposta a sequestro amministrativo, sia configurabile, oltre alla violazione amministrativa prevista dal quarto comma dell'art. 213 del d.lgs. n. 285 del 1992, anche il reato di sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro;

che, in particolare, dopo aver ricordato che il concorso tra fattispecie penali e violazioni amministrative è disciplinato dal principio di specialità, ai sensi dell'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la Suprema Corte ha ritenuto che, nel caso di specie, sia configurabile solamente l'illecito amministrativo previsto dal codice della strada, che costituisce fattispecie speciale rispetto alla fattispecie delittuosa prevista dal codice penale;

che, infatti, l'art. 213 del d.lgs. n. 285 del 1992 delinea un illecito qualificato da elementi specializzanti rispetto al reato di cui all'art. 334 cod. pen.: la circolazione abusiva e la natura amministrativa del sequestro;

che, secondo i giudici di legittimità, anche la circostanza che l'illecito amministrativo possa essere commesso da "chiunque", e non solamente dal proprietario o dal custode del veicolo, rappresenta un ulteriore elemento specializzante per aggiunta, rispetto alla fattispecie delittuosa;

che il giudice *a quo* – rilevato che il pubblico ministero ha contestato all'imputato, in qualità di custode non proprietario del veicolo sottoposto a sequestro amministrativo, il reato di peculato – ha escluso che la condotta ad esso addebitata sia sussumibile nella fattispecie delittuosa prevista dall'art. 334 cod. pen., avendo questi agito a fini personali e non già per favorire il proprietario della cosa, e ha ritenuto inconferente la giurisprudenza che ravvisa un rapporto di specialità tra illecito amministrativo ex art. 213 del d.lgs. n. 285 del 1992 e illecito penale ex art. 334 cod. pen., perché nel caso di specie non è configurabile il reato di sottrazione di cose sottoposte a sequestro, ma quello di peculato;

che tuttavia il giudice *a quo* avrebbe dovuto verificare se anche rispetto al peculato l'illecito amministrativo previsto dall'art. 213 del d.lgs. n. 285 del 1992 possa essere considerato speciale, con la conseguenza che solamente questa disposizione dovrebbe trovare applicazione nel caso concreto;

che la mancata verifica preliminare – da parte del giudice *a quo*, nell'esercizio del potere ermeneutico riconosciuto dalla legge – della praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base del dubbio di costituzionalità prospettato, e tale da renderlo irrilevante nella specie, comporta – in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte – l'inammissibilità della questione sollevata (*ex plurimis*, sentenza n. 192 del 2007; ordinanze n. 110 del 2010, n. 338 e n. 171 del 2009, n. 32 del 2007 e n. 34 del 2006);

che la questione va dichiarata, pertanto, manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 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. 314, secondo comma, del codice penale, in riferimento all'art. 27, primo comma, della Costituzione, sollevata dal Tribunale di Nola, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: LATTANZI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 4 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0695

N. 288

Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Controlli automatici sulle dichiarazioni dei redditi - Comunicazione dell'esito della liquidazione quando emerga un risultato diverso rispetto a quello indicato nella dichiarazione - Obbligo di effettuarla alternativamente al sostituto d'imposta o al sostituito, anziché ad entrambi - Denunciata irragionevolezza - Omessa motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 36-*bis*, comma 3, primo periodo, nel testo risultante dall'art. 13 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

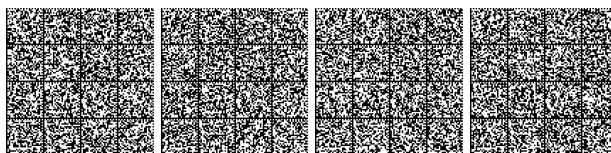
Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del comma 3, primo periodo, dell'art. 36-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nel testo risultante dall'art. 13 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), e



successive modificazioni, promosso con ordinanza n. 4362 del 2011, depositata il 23 febbraio 2011, dalla Corte di cassazione nel giudizio vertente tra il Ministero dell'economia e delle finanze, l'Agenzia delle entrate e Stefano Micucci, iscritta al n. 70 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, 1ª serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, con ordinanza n. 4362 del 2011, depositata il 23 febbraio 2011, la Corte di cassazione – nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione proposta dall'amministrazione finanziaria avverso la sentenza con la quale il giudice tributario di secondo grado, in accoglimento dell'appello proposto dal contribuente e motivando in base alla mancata comunicazione al sostituto d'imposta dell'esito del controllo, aveva annullato una cartella di pagamento emessa in sede di liquidazione delle imposte in base alla dichiarazione – ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 36-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) [*rectius*: del comma 3, primo periodo, del citato art. 36-*bis*, nel testo risultante dall'art. 13 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni) e successive modificazioni], «nella parte in cui pone alternativamente l'obbligo di comunicazione [dell'esito della liquidazione] nei confronti del sostituto d'imposta e del sostituto»;

che, secondo quanto riferito in punto di fatto dal giudice rimettente: *a)* il contribuente aveva impugnato una cartella di pagamento relativa all'IRPEF dovuta a titolo di tassazione separata per l'anno 1999, adducendo sia la mancata comunicazione nei suoi confronti dell'esito del controllo automatico, sia la decadenza dell'amministrazione finanziaria dal potere di controllo, sia, infine, la carenza di motivazione dell'atto; *b)* il giudice tributario di primo grado aveva rigettato il ricorso, affermando, tra l'altro, che non era necessaria detta comunicazione; *c)* il giudice di appello aveva accolto l'impugnazione del contribuente, perché aveva interpretato l'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 nel senso che la comunicazione è dovuta anche nei confronti del contribuente, al fine di porre quest'ultimo in grado di conoscere il contenuto e le ragioni della pretesa tributaria, mentre, nella specie, la comunicazione era stata effettuata al solo sostituto d'imposta; *d)* l'amministrazione finanziaria aveva proposto ricorso per cassazione, deducendo che il menzionato art. 36-*bis* prevede l'obbligo di comunicazione alternativamente nei confronti del contribuente «o» del sostituto d'imposta e che pertanto, nella specie, detto obbligo era stato soddisfatto con la comunicazione a quest'ultimo;

che, secondo quanto osservato dal medesimo rimettente in punto di non manifesta infondatezza della questione: *a)* l'interpretazione dell'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 da cui muove il giudice di secondo grado «non è consentita dal tenore letterale della disposizione, che, ricorrendo alla disgiuntiva «o», indica chiaramente come l'obbligo di comunicazione possa essere assolto in maniera soggettivamente alternativa» nei confronti del sostituto o del sostituto d'imposta; *b)*, con riferimento all'art. 3 Cost., è «oltremodo irragionevole consentire – una volta affermato l'obbligo di comunicazione preventiva dell'esito del controllo [...] – che la comunicazione stessa e la ricezione della cartella di pagamento riguardino soggetti diversi» e, in particolare, che il sostituto d'imposta, «direttamente interessato a conoscere le ragioni della pretesa creditoria», non venga «posto preventivamente in grado di ovviare a eventuali errori nella liquidazione [...] o di comunicare elementi utili alla corretta valutazione dei dati resi nella dichiarazione»;

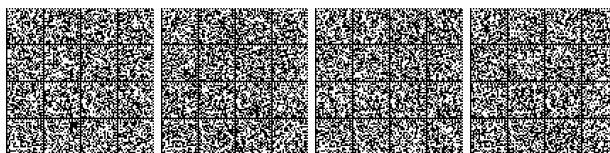
che per il giudice *a quo*, infine, il «carattere decisivo e di assoluta rilevanza» della questione «appare evidente»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione sia dichiarata inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza e comunque manifestamente infondata;

che l'inammissibilità è eccepita sotto due profili: in primo luogo perché non vi sarebbe motivazione sull'applicabilità della denunciata disposizione al caso in esame; in secondo luogo, perché non sarebbe motivato l'implicito assunto che, sempre nel caso concreto, la comunicazione dell'esito della liquidazione è dovuta a pena di nullità;

che, sotto il primo profilo, la difesa dello Stato osserva che la suddetta comunicazione è prevista dalla legge al dichiarato fine di «evitare la reiterazione di errori» e di «consentire la regolarizzazione degli aspetti formali» (finalità specificata dall'art. 13 del d.lgs. n. 241 del 1997, in applicazione del criterio stabilito dall'art. 3, comma 134, lettera *d)*, numero 2, della legge di delegazione del 23 dicembre 1996, n. 662, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»);

che, poiché tale finalità non può essere perseguita nell'ipotesi di tassazione separata, quale quella di specie, in cui non v'è pericolo di reiterazione di errori né vi sono errori formali da correggere, occorre ritenere – prosegue l'Avvocatura dello Stato – che in detta ipotesi non sussiste alcun obbligo di comunicazione e che è irrilevante, pertanto, il fatto che l'amministrazione finanziaria abbia deciso, in base ad una sua discrezionale ed incensurabile valutazione, di inviare ugualmente al sostituto d'imposta la non dovuta comunicazione;



che comunque, quale secondo profilo di inammissibilità, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che, in relazione alla normativa applicabile *ratione temporis* (cioè nel 2003, anno in cui venne emessa la cartella di pagamento impugnata dal contribuente), la comunicazione dell'esito della liquidazione della tassazione separata non era prevista a pena di nullità, perché nella specie, non essendo necessari chiarimenti né documenti, non ricorrevano quelle «incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione» che – ai sensi del comma 5 dell'art. 6 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) – impongono all'amministrazione finanziaria, a pena di nullità e prima di procedere alle iscrizioni a ruolo derivanti dalle liquidazioni di tributi risultanti da dichiarazioni, di invitare il contribuente a fornire i chiarimenti necessari od a produrre i documenti mancanti;

che l'infondatezza della questione è affermata dall'Avvocatura generale sul doppio rilievo che: a) la previsione di una comunicazione da inviare in via alternativa al sostituto od al sostituito d'imposta è giustificata dalla necessità di rendere edotto dei risultati della verifica il soggetto la cui dichiarazione è stata oggetto di controllo (nella specie, la dichiarazione proveniva dal sostituto d'imposta); b) la disposizione denunciata non può ritenersi viziata da irragionevolezza per il solo fatto che la scelta di imporre all'amministrazione finanziaria l'obbligo di inviare la comunicazione ad entrambi i soggetti (sostituto d'imposta e sostituito) sarebbe stata «forse [...] più opportuna».

Considerato che la Corte di cassazione dubita – in riferimento al principio di ragionevolezza espresso dall'art. 3 della Costituzione – della legittimità dell'art. 36-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) [*rectius*: del comma 3, primo periodo, del citato art. 36-*bis*, nel testo risultante dall'art. 13 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), e successive modificazioni], nella parte in cui dispone che, «Quando dai controlli automatici eseguiti emerge un risultato diverso rispetto a quello indicato nella dichiarazione [...], l'esito della liquidazione è comunicato al contribuente o al sostituto d'imposta per evitare la reiterazione di errori e per consentire la regolarizzazione degli aspetti formali», e cioè nella parte in cui prevede l'obbligo per l'amministrazione finanziaria di comunicare alternativamente al sostituto d'imposta od al sostituito l'esito della liquidazione;

che, per il rimettente, tale disposizione si pone in contrasto con l'evocato parametro, perché è «oltremodo irragionevole consentire – una volta affermato l'obbligo di comunicazione preventiva dell'esito del controllo [...] – che la comunicazione stessa e la ricezione della cartella di pagamento riguardino soggetti diversi» e, in particolare, che il sostituto d'imposta, «direttamente interessato a conoscere le ragioni della pretesa creditoria», non venga «posto preventivamente in grado di ovviare a eventuali errori nella liquidazione [...] o di comunicare elementi utili alla corretta valutazione dei dati resi nella dichiarazione»;

che la questione – come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato – è manifestamente inammissibile per omessa motivazione sulla rilevanza;

che, infatti, il giudice *a quo* non descrive la fattispecie oggetto di giudizio e non indica le conseguenze che deriverebbero, nel caso sottoposto al suo esame, dalla mancata comunicazione al contribuente dell'esito della liquidazione effettuata mediante controlli automatici;

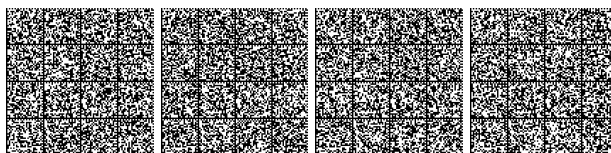
che, in particolare, il rimettente non precisa se, nella specie, sia emerso da detti controlli un risultato diverso rispetto a quello indicato dal sostituto d'imposta nella dichiarazione relativa alle ritenute effettuate (situazione, questa, che la legge indica come uno dei presupposti dell'obbligo di inviare la comunicazione) oppure se sia stato riscontrato solo l'omesso versamento di dette ritenute;

che, inoltre, il giudice *a quo* non chiarisce, in punto di fatto, se l'effettuazione della comunicazione (anche) al contribuente avrebbe potuto soddisfare le finalità previste dal censurato art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 di «evitare la reiterazione di errori e [...] consentire la regolarizzazione degli aspetti formali»;

che il giudice *a quo* non fa cenno alcuno, altresì, alle ragioni per le quali il mancato invio della comunicazione alternativamente al contribuente od al sostituto d'imposta darebbe luogo non ad una mera irregolarità, ma all'invalidità della cartella di pagamento, e cioè ad un vizio tale da rendere tale omissione rilevante per la decisione del giudizio principale;

che, al riguardo, il medesimo giudice non specifica neppure se, nella specie, ricorrano le condizioni per applicare il comma 5 dell'art. 6 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), secondo cui, «qualora sussistano incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione», l'amministrazione finanziaria, a pena di nullità e prima di procedere alle iscrizioni a ruolo derivanti dalle liquidazioni di tributi risultanti da dichiarazioni, deve invitare il contribuente a fornire i chiarimenti necessari o a produrre i documenti mancanti;

che tali lacune nella descrizione della fattispecie, unitamente alla mancata individuazione delle ragioni di invalidità della cartella emessa ai sensi dell'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973, nel caso in cui questa non sia pre-



ceduta dalla comunicazione dell'esito della liquidazione, rendono non motivata l'affermazione del rimettente circa l'evidenza del «carattere decisivo e di assoluta rilevanza» della sollevata questione.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 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 del comma 3, primo periodo, dell'art. 36-bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nel testo risultante dall'art. 13 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), e successive modificazioni, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte di cassazione con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 4 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0696

N. 289

Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

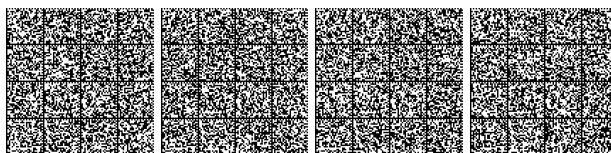
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Estinzione del reato - Incapacità permanente e irreversibile dell'imputato a partecipare in modo cosciente al procedimento - Omessa configurazione come causa di estinzione del reato - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. pen., art. 150.
- Costituzione, art. 3.

Processo penale - Sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato - Obbligatoria rinnovazione degli accertamenti peritali sullo stato di mente dell'imputato anche di fronte a situazioni di incapacità irreversibile - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e della ragionevole durata del processo - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., art. 72.
- Costituzione, artt. 3 e 111, secondo 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, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 72 del codice di procedura penale e dell'art. 150 del codice penale promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di G.R., con ordinanza del 7 dicembre 2010, iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, 1ª serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 7 dicembre 2010, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Lecce ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 72 del codice di procedura penale, per contrasto con gli artt. 3 e 111, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non esclude l'applicabilità della disciplina ivi dettata nei casi «in cui sia stato accertato che lo stato mentale dell'imputato ne impedisce in modo permanente la cosciente partecipazione al procedimento»;

b) dell'art. 150 del codice penale, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che l'estinzione del reato consegua, oltre che alla morte del reo, «ad uno stato mentale dell'imputato in vita che ne impedisca in modo permanente ed irreversibile la cosciente partecipazione al procedimento»;

che il giudice *a quo* – chiamato a svolgere l'udienza preliminare nei confronti di una persona imputata del reato di omicidio colposo, in cooperazione con altri soggetti – riferisce che, in esito a perizia disposta ai sensi dell'art. 70 cod. proc. pen., l'imputato era risultato permanentemente incapace di partecipare al procedimento in maniera cosciente e attiva, a causa degli esiti cronici di una patologia ischemica;

che – disposta la sospensione del processo, a norma dell'art. 71 cod. proc. pen. – si era successivamente proceduto, in ottemperanza all'art. 72 del medesimo codice, a due ulteriori accertamenti peritali sullo stato di mente dell'imputato, i quali avevano confermato la prognosi di irreversibilità della patologia riscontrata;

che il rimettente, all'esito dell'ultima perizia espletata, si troverebbe, dunque, a dover confermare il provvedimento di sospensione del processo;

che il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale del citato art. 72 cod. proc. pen., nella parte in cui non esclude che la disciplina da esso recata si applichi allorché sia stato accertato che lo stato mentale dell'imputato ne impedisce in modo permanente la cosciente partecipazione al procedimento;

che la norma censurata prevede, infatti, che – quando il procedimento è stato sospeso ai sensi dell'art. 71 cod. proc. pen. – il giudice deve disporre ulteriori accertamenti peritali sullo stato di mente dell'imputato allo scadere del sesto mese dalla pronuncia dell'ordinanza di sospensione (o anche prima, se ne ravvisi l'esigenza), e così a ogni successiva scadenza del termine semestrale, qualora il procedimento non abbia ripreso il suo corso;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale disciplina – del tutto ragionevole allorché l'incapacità dell'imputato appaia temporanea e reversibile – si rivelerebbe, al contrario, irrazionale – e, dunque, lesiva dell'art. 3 Cost. – quando ci si trovi di fronte a impedimenti a carattere permanente e irreversibile, connessi a patologie croniche;

che, in simili evenienze, la sospensione del procedimento – la quale, per sua natura, dovrebbe comportare una stasi solo temporanea delle attività processuali – sarebbe destinata, di fatto, a protrarsi «ad oltranza», per tutta la residua durata della vita dell'imputato, con conseguente compromissione anche del principio di ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost.;

che il rimettente dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 150 cod. pen., nella parte in cui non prevede che l'estinzione del reato consegua – oltre che alla morte del reo, la quale, secondo quanto affermato dalla



giurisprudenza di legittimità, «fa venir meno la prosecuzione del rapporto processuale» – anche «ad uno stato mentale dell'imputato in vita che ne impedisca in modo permanente ed irreversibile la cosciente partecipazione al procedimento», producendo, così, il medesimo effetto di impedire in via definitiva la prosecuzione del rapporto processuale;

che la mancata considerazione di tale ipotesi – pienamente assimilabile, sotto il profilo dianzi evidenziato, a quella regolata dalla norma censurata – porrebbe, dunque, quest'ultima in contrasto con l'art. 3 Cost.;

che le questioni sarebbero, infine, rilevanti nel giudizio *a quo*, giacché il loro accoglimento consentirebbe di emettere immediatamente una sentenza di non doversi procedere nei confronti dell'imputato;

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate.

Considerato che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Lecce solleva due questioni di legittimità costituzionale distinte, anche se fra loro correlate: una attinente alla norma processuale dell'art. 72 del codice di procedura penale, l'altra alla norma sostanziale dell'art. 150 del codice penale;

che, tra le due questioni, risulta peraltro pregiudiziale la seconda: quella intesa, cioè, a trasformare – tramite intervento additivo sull'art. 150 cod. pen. – l'incapacità irreversibile dell'imputato a partecipare in modo cosciente al procedimento in una causa di estinzione del reato;

che, ove tale questione fosse accolta, non vi sarebbe, infatti, alcuna necessità di incidere, nei sensi auspicati dal rimettente, anche sull'art. 72 cod. proc. pen.: la prognosi di irreversibilità dell'incapacità dell'imputato imporrebbe, infatti, di pronunciare sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei suoi confronti, ai sensi degli artt. 531 o 425, comma 1, cod. proc. pen.; circostanza che – alla luce dell'espresso disposto, rispettivamente, dell'art. 71, comma 1, ultima parte, e dell'art. 72, comma 2, cod. proc. pen. – renderebbe inoperante la disciplina della sospensione del procedimento, ovvero imporrebbe la revoca della sospensione già disposta, con conseguente venir meno anche del correlato obbligo di verifica periodica sullo stato di mente dell'imputato;

che, esaminando, dunque, per prima la questione avente ad oggetto l'art. 150 cod. pen., il giudice *a quo* assume che la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), nella parte in cui non configura come causa di estinzione del reato – in aggiunta alla «morte del reo, avvenuta prima della condanna» – anche l'incapacità permanente e irreversibile dell'imputato a partecipare in modo cosciente al procedimento;

che, ad avviso del rimettente, le due fattispecie risulterebbero pienamente assimilabili, producendo entrambe il medesimo effetto di impedire in via definitiva la prosecuzione del rapporto processuale;

che, a tale proposito, il giudice *a quo* richiama il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale la morte dell'imputato, intervenuta prima del passaggio in giudicato della condanna, determina la cessazione del rapporto processuale penale (e, con esso, anche di quello civile inserito nel processo penale, impedendo con ciò la pronuncia sull'impugnazione proposta dalla parte civile: a tale ipotesi si riferisce, in specie, la pronuncia della Corte di cassazione – Cass., sez. VI, 25 settembre 1988-30 novembre 1989, n. 16812 – citata nell'ordinanza di rimessione);

che l'asserita esigenza costituzionale di omologare, nei termini indicati, il trattamento delle due fattispecie poste a confronto si rivela, peraltro, palesemente insussistente;

che – a prescindere pure dal rilievo che le cause di estinzione del reato costituiscono *ius singulare*, rientrando, quanto a casi e disciplina, nella discrezionalità legislativa, giacché le norme che le prevedono implicano una eccezione alle regole generali circa le conseguenze della commissione di fatti penalmente illeciti – occorre, in primo luogo, osservare che mentre nel caso di morte dell'imputato la cessazione del rapporto processuale deriva dalla natura stessa dell'evento, che implica il venir meno, sul piano fisico, di uno dei soggetti di quel rapporto; nell'ipotesi considerata dal giudice *a quo* la definitività dell'impedimento alla prosecuzione delle attività processuali si correla, invece, a una prognosi (quella di assenza di prospettive di guarigione o di significativa attenuazione dell'infermità mentale da cui l'imputato risulta affetto): prognosi che – in quanto basata sulle attuali cognizioni scientifiche, e tenuto conto anche dell'eventualità di comportamenti simulatori (al riguardo, ordinanze n. 33 del 2003 e n. 298 del 1991) – appare connotata da margini di possibile errore certamente superiori, in linea generale, a quelli propri dell'accertamento dell'avvenuto decesso dell'imputato;

che dirimente è, peraltro, la considerazione della diversità della *ratio* di tutela che viene in rilievo nei due frangenti;

che l'estinzione del reato per morte del reo costituisce, infatti, diretto riflesso del principio – di carattere sostanziale – di personalità della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.), il quale impedisce che la potestà punitiva dello Stato si eserciti su soggetti diversi dall'autore del fatto criminoso;

che, di contro, la preclusione allo svolgimento del procedimento nei confronti della persona che, per il suo stato di mente, non è in grado di parteciparvi in modo cosciente ha un obiettivo di protezione di natura prettamente



processuale, mirando alla salvaguardia del diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.), nel particolare aspetto della difesa personale o autodifesa (sentenza n. 281 del 1995);

che l'eterogeneità delle situazioni poste a confronto impedisce, pertanto, di ravvisare la denunciata violazione del principio di eguaglianza;

che, alla luce delle considerazioni che precedono, la questione va, dunque, dichiarata manifestamente infondata;

che quanto, poi, alla questione avente ad oggetto l'art. 72 cod. proc. pen. – censurato nella parte in cui impone di rinnovare gli accertamenti peritali anche di fronte a situazioni di incapacità irreversibile – occorre rilevare che, secondo quanto si riferisce nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* ha già proceduto alla verifica periodica (la seconda) sullo stato di mente dell'imputato tramite accertamento peritale e si trova, sulla base dei suoi esiti, a dover stabilire se l'ordinanza di sospensione del processo debba essere o meno revocata;

che la questione risulta, pertanto, manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza, avendo il rimettente – nell'attuale fase del procedimento – già fatto applicazione della norma censurata; ciò, a prescindere dall'ulteriore rilievo che una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del solo art. 72 cod. proc. pen. non solo non eliminerebbe, ma rischierebbe addirittura di aggravare l'ipotizzato *vulnus* del principio di ragionevole durata del processo: essa avrebbe, infatti, come unico effetto, quello di escludere l'obbligo degli ulteriori controlli periodici sullo stato di mente dell'imputato, dopo che sia stata disposta la sospensione del procedimento ai sensi del precedente art. 71, col risultato di lasciare il procedimento stesso in una condizione di stasi a tempo indefinito, senza la previsione di alcuno strumento per riattivarne eventualmente il corso.

Visti gli artt. 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

1) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 150 del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Lecce con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Lecce con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2011.

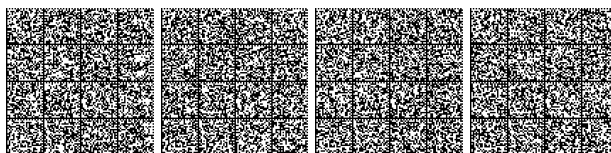
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 4 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 290

Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Richieste di prova - Consenso delle parti all'acquisizione al fascicolo del dibattimento di tutti gli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero - Mancata previsione della diminuzione della pena stabilita dall'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. con riferimento al giudizio abbreviato - Denunce disparità di trattamento e violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Asserita violazione dei principi del giusto processo e della ragionevole durata del processo - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 493, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 493, comma 3, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale di Como, sezione distaccata di Menaggio, nel procedimento penale a carico di D'A. G. con ordinanza del 12 gennaio 2011, iscritta al n. 81 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, 1^a serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Tribunale di Como, sezione distaccata di Menaggio, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24, secondo comma, e 111 della Costituzione, dell'articolo 493, comma 3, del codice di procedura penale, «là dove non prevede – in caso di consenso all'acquisizione di tutti gli atti del fascicolo del PM – la diminuzione della pena stabilita dall'art. 442, comma 2, del codice di procedura penale»;

che il giudice *a quo*, chiamato a pronunciarsi nel processo penale a carico di D'A. G., riferisce che all'udienza del 24 novembre 2010 il difensore di ufficio dell'imputato, dopo aver inutilmente tentato di prendere contatto con il proprio assistito, ha dichiarato di prestare il consenso per l'acquisizione al fascicolo del dibattimento di tutti gli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, a norma dell'art. 493, comma 3, cod. proc. pen., con conseguente rinuncia di tutte le parti a formulare ulteriori richieste di prove;

che, secondo il rimettente, la scelta compiuta dal difensore, non munito di procura speciale, determina un processo da definire allo stato degli atti, analogamente a quanto previsto dall'art. 438, comma 1, cod. proc. pen., con riferimento al giudizio abbreviato;

che, in particolare, il giudice *a quo* pone in rilievo come il giudizio abbreviato sia un "rito premiale" poiché, in caso di condanna, la pena è diminuita di un terzo, e «ciò in virtù della semplificazione processuale che consente di pervenire alla decisione, senza alcuna attività probatoria dibattimentale»;



che il rimettente osserva come il medesimo “risparmio processuale” si realizzi anche nell’ipotesi in esame ed in tutte le ipotesi in cui il difensore, a norma dell’art. 493, comma 3, cod. proc. pen., consenta all’acquisizione degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, senza, però, conseguire la medesima diminuzione di pena;

che, pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata si pone in contrasto con l’art. 3 Cost., in quanto a «parità di semplificazione processuale si determina un’evidente disparità di trattamento tra le due identiche situazioni»;

che, inoltre, la norma impugnata violerebbe anche gli artt. 24, primo comma, e 111 Cost., sotto il profilo della violazione del diritto di difesa, del principio del giusto processo e della ragionevole durata dello stesso, in quanto «l’assenza di qualsiasi premialità a parità di condizioni (decisione allo stato degli atti) rende il procedimento non giusto e, più in generale, non incentiva il difensore ad optare per un rito semplificato (decisione allo stato degli atti) più agevole per l’amministrazione della giustizia e più favorevole per l’imputato in caso di condanna»;

che, in punto di rilevanza, il rimettente riferisce che la questione di legittimità costituzionale dell’art. 493, comma 3, cod. proc. pen. risulta determinante per la decisione del giudizio in atto, incidendo concretamente sulla quantificazione dell’eventuale pena da irrogare;

che, infine, il giudice *a quo*, pur non ignorando l’ordinanza n. 182 del 2001, con la quale la Corte ha escluso l’illegittimità costituzionale dell’art. 493, comma 3, cod. proc. pen. «sotto il diverso profilo della necessità della procura speciale per il giudizio abbreviato e della diversità ontologica relativa al rito processuale prescelto e all’accordo sull’acquisizione della prova», ritiene che la questione possa essere nuovamente valutata sotto il profilo dell’entità della pena e della semplificazione del rito;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 31 maggio 2011, è intervenuto nel giudizio ed ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata;

che, al riguardo, l’Avvocatura pone in rilievo come la Corte costituzionale si sia già espressa in detta materia con l’ordinanza n. 182 del 2001, nella quale ha affermato l’assoluta disomogeneità e non assimilabilità degli istituti processuali del giudizio abbreviato e dell’accordo sulla prova;

che, in particolare, la difesa dello Stato osserva come, nel caso di accordo sulla prova, non risulti vulnerato il diritto di difesa dell’imputato, posto che la richiesta del difensore, non munito di procura speciale, proviene da un soggetto che si presenta come «il garante dell’autonomia e dell’indipendenza dell’imputato nella condotta di causa», in quanto in grado di assicurargli «quelle cognizioni tecnico-giuridiche, quell’esperienza processuale e quella distaccata serenità che gli consentono di valutare adeguatamente le situazioni di causa» (sentenza n. 498 del 1989);

che, inoltre, non vi è contrasto con i principi di cui all’art. 111 Cost., in quanto la normativa di attuazione di detta disposizione costituzionale – la legge 1° marzo 2001, n. 63 (Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell’articolo 111 della Costituzione) – ha introdotto una serie di negoziazioni sul rito e sulla utilizzabilità probatoria di elementi raccolti in assenza di contraddittorio, proprio per dare prevalenza alla esigenza di celerità del processo, rispetto al principio del contraddittorio;

che, infine, sotto il profilo dell’incentivo per l’imputato al consenso alla acquisizione di atti delle indagini preliminari, si sottolinea come lo stesso possa essere rappresentato dalla valutazione di detto accordo nell’ottica di un trattamento sanzionatorio mitigato, attraverso la concessioni delle attenuanti generiche, quale conseguenza del comportamento processuale del reo.

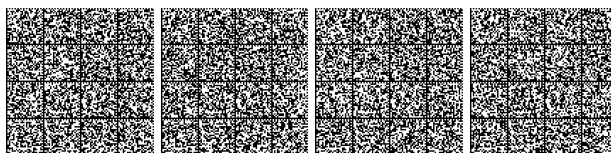
Considerato che il Tribunale di Como, sezione distaccata di Menaggio, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 secondo comma, e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’articolo 493, comma 3, del codice di procedura penale, «là dove non prevede – in caso di consenso all’acquisizione di tutti gli atti del fascicolo del PM – la diminuzione della pena stabilita dall’art. 442, comma 2, del codice di procedura penale»;

che la questione di legittimità costituzionale è manifestamente infondata;

che è consolidato l’orientamento della giurisprudenza di questa Corte secondo cui in tema di conformazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della irragionevolezza delle scelte compiute (*ex multis*: sentenze n. 229 e n. 50 del 2010; n. 221 del 2008; ordinanza n. 134 del 2009);

che il legislatore, attraverso la disposizione censurata e quella di cui all’art. 442, comma 2, cod. proc. pen., invocata quale *tertium comparationis*, ha disciplinato in modo differente situazioni processuali eterogenee, quali sono il rito del giudizio abbreviato e l’istituto della acquisizione della prova su accordo delle parti;

che, con specifico riferimento alla differenza di disciplina tra i due istituti, questa Corte, con l’ordinanza n. 182 del 2001, ha già affermato che «non sussiste la violazione del principio di eguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione, per irragionevole disparità di disciplina del meccanismo processuale oggetto della censura rispetto ai presup-



posti di accesso ed agli effetti della disciplina del rito abbreviato; che, infatti, i due istituti processuali posti a raffronto – rito abbreviato ed accordo sulla prova – risultano assolutamente disomogenei e non assimilabili, posto che gli accordi che possono intervenire tra le parti in ordine alla formazione del fascicolo per il dibattimento non escludono affatto il diritto di ciascuna di esse ad articolare pienamente i rispettivi mezzi di prova, secondo l'ordinario, ampio potere loro assegnato per la fase dibattimentale; ciò a differenza di quanto avviene per il rito abbreviato, la cui peculiarità consiste proprio nel fatto di essere un modello alternativo al dibattimento che – oltre a fondarsi sull'intero materiale raccolto nel corso delle indagini, a prescindere da qualsiasi meccanismo di tipo pattizio – consente una limitata acquisizione di elementi integrativi, che lo configurano quale rito a “prova contratta”»;

che, dunque, nel caso in esame, va ribadito come non sia riscontrabile la lamentata disparità di trattamento tra la disciplina di cui all'art. 493, comma 3, cod. proc. pen. e quella prevista per il giudizio abbreviato, con riferimento all'assenza, nel primo caso, della riduzione di un terzo della pena, trattandosi di due istituti disomogenei e non assimilabili;

che, peraltro, questa Corte ha più volte affermato la differenza tra il rito abbreviato ed il rito ordinario (nel cui ambito trova applicazione l'istituto di cui all'art. 493, comma 3, cod. proc. pen.), evidenziando che il richiamo al diverso regime previsto per il giudizio abbreviato è da ritenersi improprio al fine di fondare su di esso un pertinente termine di raffronto, in quanto la natura di procedimento speciale, che lo caratterizza, lo rende disomogeneo rispetto al rito ordinario e, quindi, non comparabile (*ex multis*: sentenza n. 184 del 2009, ordinanze n. 125 del 2005 e n. 326 del 2001);

che, del pari, non è riscontrabile la violazione, peraltro evocata in termini del tutto generici, degli artt. 24 e 111 della Costituzione;

che, infatti, dalla disposizione censurata non deriva alcuna “compressione” dell'esercizio del diritto di difesa, dal momento che l'assenza di previsione della riduzione di pena, non impedisce che l'imputato possa esercitare detto diritto con pienezza di garanzie nel corso del dibattimento;

che, infine, la disposizione in esame non è lesiva delle regole del giusto processo, né del principio della ragionevole durata del processo, dal momento che il rilievo per cui l'assenza della riduzione della pena non indurrebbe il difensore e/o l'imputato a prestare il consenso affinché gli atti del fascicolo del pubblico ministero confluiscono in quello del dibattimento, così determinando una maggiore durata del processo, è un mero accadimento di fatto, ricollegato ad una scelta processuale, che non comporta, per ciò solo, una durata non ragionevole del processo.

Visti gli artt. 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 infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 493, comma 3, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, secondo comma, e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Como, sezione distaccata di Menaggio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2011.

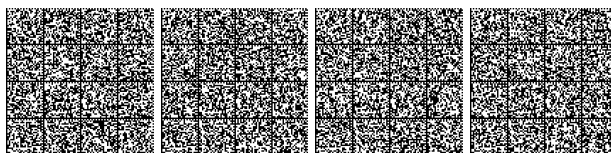
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 4 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 291

Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezioni dell'Assemblea regionale siciliana e del Presidente della Regione - Esclusione dall'elettorato passivo dei cittadini non residenti in Sicilia - Denunciata lesione dell'inviolabile e fondamentale diritto politico di elettorato passivo - Difetto di giurisdizione del rimettente emergente *ictu oculi* in modo macroscopico, con conseguente irrilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, artt. 1-*quater*, 14-*bis*, comma 13, lett. c), 15, comma 3, lett. d), 16-*bis*, comma 7, lett. a), e 17-*ter*, comma 4, lett. b) e c).
- Costituzione, artt. 2, 3 e 51, primo 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, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1-*quater*, 14-*bis*, comma 13, lettera c), 15, comma 3, lettera d), 16-*bis*, comma 7, lettera a), 17-*ter*, comma 4, lettere b) e c), della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, nel procedimento vertente tra Pignataro Maria Catena Rita e l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Catania ed altro con ordinanza del 2 novembre 2010, iscritta al n. 87 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, 1ª serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di intervento della Regione siciliana;

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania – chiamato a pronunciarsi sulla domanda risarcitoria, proposta dalla ricorrente nei confronti dell'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Catania e dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Palermo, in ragione della dedotta illegittimità della esclusione quale candidata di lista, nella circoscrizione elettorale di Catania, all'elezione dell'Assemblea regionale siciliana e del Presidente della Regione, fissate per i giorni 13 e 14 aprile 2008, pronunciata «poiché iscritta nelle liste elettorali del Comune di Casale sul Sile (TV), ubicato fuori dal territorio della Regione Sicilia» –, con ordinanza emessa il 2 novembre 2010, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1-*quater*, 14-*bis*, comma 13, lettera c), 15, comma 3, lettera d), 16-*bis*, comma 7, lettera a), 17-*ter*, comma 4, lettere b) e c), della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), per contrasto con gli articoli 2, 3 e 51, primo comma, della Costituzione;

che – premesso, in fatto, di avere sollevato in merito questione di pregiudizialità comunitaria, in ordine alla quale la Corte di giustizia CE (ordinanza 26 marzo 2009, C-535/08), si è ritenuta incompetente, affermando l'insus-



sistenza di ogni collegamento fra la situazione della ricorrente nella causa principale e una qualsiasi delle situazioni considerate dalle disposizioni del Trattato, in particolare dagli artt. 17 e 18 – il rimettente pregiudizialmente ribadisce la sussistenza della propria giurisdizione nel giudizio *a quo* in base ai principi sanciti dalla decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 24 novembre 2005, sull'assunto che «l'atto con il quale la lesione è stata prodotta [alla ricorrente] rientra nel novero delle operazioni elettorali»;

che, essendo stato riassunto il ricorso «ai soli fini di ottenere il risarcimento del danno per l'illegittima esclusione dalla competizione elettorale in applicazione di una norma che [parte ricorrente] ritiene incostituzionale sotto diversi profili», il rimettente, in termini di rilevanza, afferma che («essendo il ricorso finalizzato esclusivamente al risarcimento del danno conseguente all'esclusione dalla competizione elettorale») «solo dopo la verifica della conformità alla Costituzione della normativa in base alla quale l'esclusione è stata disposta (e segnatamente ai principi contenuti negli artt. 2, 3 e 51 Cost.) sarà possibile scrutinare la fondatezza della pretesa risarcitoria»;

che, nel merito, il Collegio rimettente ritiene che le norme censurate – nella parte in cui «sostanzialmente escludono che cittadini non residenti in Sicilia possano partecipare alle elezioni dell'Assemblea Regionale Siciliana e del Presidente della Regione» – si pongano in contrasto con gli articoli 2, 3 e 51 della Costituzione, che riconoscono e garantiscono a ogni cittadino il libero accesso alle cariche elettive, in condizioni di uguaglianza sostanziale su tutto il territorio nazionale, giacché la limitazione dell'elettorato passivo basato esclusivamente sul mero criterio territoriale della residenza determina una notevole e non giustificata compressione del diritto politico fondamentale di elettorato passivo riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità;

che – in assenza di un'espressa previsione statutaria che consenta di derogare all'art. 51 Cost. (laddove anzi l'art. 3 dello statuto siciliano dispone espressamente che la legge elettorale per l'Assemblea regionale siciliana sia «in armonia con la Costituzione e [con] i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica») – il giudice *a quo* rileva che la suddetta limitazione non sarebbe validamente motivata «da alcuna ragione idonea a giustificare il trattamento differenziato del “cittadino siciliano”, il quale, di conseguenza, sarebbe anche penalizzato sotto l'aspetto della libertà di circolazione sul territorio nazionale, poiché le disposizioni censurate, restringendo il diritto di elettorato passivo ai soli residenti nella Regione siciliana, limitano, di fatto, la libertà di circolazione dei lavoratori siciliani, inducendoli a non trasferirsi altrove per non perdere la possibilità di esercitare il diritto fondamentale di partecipazione politica»;

che è intervenuta la Regione siciliana, che ha concluso per la declaratoria di inammissibilità o, comunque, di non fondatezza della sollevata questione, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del t.a.r. adito, l'omessa indicazione dei parametri statutari che sarebbero stati violati e l'irrelevanza per mancato accertamento dell'effettiva sussistenza del diritto al risarcimento e di conseguenza della necessità di applicazione delle norme regionali denunciate;

che, nel merito, la Regione osserva che è solo apodittico il riferimento alla violazione del parametro dell'art. 2 Cost. e che, quanto alla asserita violazione degli artt. 3 e 51 Cost., il semplice confronto fra la normativa regionale in esame e quella delle altre Regioni a statuto speciale rivela che anche queste ultime prevedono identiche limitazioni territoriali al diritto di elettorato passivo con riguardo al requisito della residenza per l'iscrizione nelle liste per le elezioni ai Consigli regionali; e che d'altronde tali limitazioni, proprio con riferimento alla medesima legge elettorale della Regione siciliana oggetto del presente scrutinio, sono già state ritenute da questa Corte compatibili con gli evocati precetti costituzionali nella sentenza n. 20 del 1985.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 1-*quater*, 14-*bis*, comma 13, lettera *c*), 15, comma 3, lettera *d*), 16-*bis*, comma 7, lettera *a*), 17-*ter*, comma 4, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), nella parte in cui «sostanzialmente escludono che cittadini non residenti in Sicilia possano partecipare alle elezioni dell'Assemblea Regionale Siciliana e del Presidente della Regione»;

che, a giudizio del rimettente, le norme censurate si pongono in contrasto con gli articoli 2, 3 e 51, primo comma, della Costituzione, giacché la limitazione dell'elettorato passivo basato esclusivamente sul mero criterio territoriale della residenza (senza alcuna valida ragione in ordine al trattamento differenziato del «cittadino siciliano») determina una notevole e non giustificata compressione del diritto politico fondamentale di elettorato passivo riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità;



che la Regione siciliana ha preliminarmente eccepito (tra l'altro) l'inammissibilità della sollevata questione per difetto di giurisdizione del t.a.r., giacché le situazioni giuridiche soggettive che vengono in rilievo nel procedimento elettorale preparatorio devono essere sottoposte alla cognizione del giudice ordinario;

che l'eccezione è fondata;

che il rimettente – dato atto che, a seguito della restituzione degli atti dalla Corte di giustizia, il giudizio *a quo* è stato riassunto dalla ricorrente, «ai soli fini di ottenere il risarcimento del danno per l'illegittima esclusione dalla competizione elettorale in applicazione di una norma che ritiene incostituzionale» – si limita a sostenere la sussistenza nella specie della giurisdizione del giudice amministrativo sull'assunto che, se pure la ricorrente «lamenta che con la propria esclusione è stato leso il proprio diritto di elettorato passivo, l'atto con il quale la lesione è stata prodotta rientra nel novero delle operazioni elettorali, in ordine alle quali la cognizione sulle liti spetta al giudice amministrativo (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, decisione n. 10 del 2005) anche sotto il profilo risarcitorio»;

che, al di là del carattere apodittico di una tale argomentazione, questa Corte rileva, in primo luogo, che il rimettente equivoca le affermazioni contenute nella richiamata decisione dell'Adunanza plenaria n. 10 del 2005, la quale – lungi dal derogare al consolidato orientamento in materia di riparto di giurisdizione sul contenzioso elettorale amministrativo – si pone integralmente nel solco del costante orientamento giurisprudenziale (di cui vengono espressamente citati i precedenti conformi di Cassazione, Sezioni unite, sentenze n. 11646 del 2003, n. 3601 del 2003 e n. 717 del 2002; Consiglio di Stato, Sezione V, decisione n. 5695 del 2001) che individua la spettanza al giudice ordinario della cognizione delle controversie concernenti l'ineleggibilità, la decadenza e l'incompatibilità (ossia quelle relative alla tutela del diritto di elettorato passivo), e devolve al giudice amministrativo le controversie riguardanti le operazioni elettorali (Cassazione, Sezioni unite, sentenza n. 1459 del 1992), considerate non per il risultato in sé, ossia per l'incidenza sul diritto di eleggibilità del candidato, ma solo per le modalità di svolgimento delle stesse in conformità alla disciplina legale (Cassazione, Sezioni unite, n. 2854 del 1992);

che, peraltro, tale consolidato criterio di riparto non trova limitazioni o deroghe per il caso in cui la questione di eleggibilità venga introdotta mediante impugnazione del provvedimento di convalida degli eletti o dell'atto di proclamazione o di quello di decadenza, atteso che anche in tali ipotesi la decisione verte non sull'annullamento dell'atto amministrativo, ma sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato attivo o passivo (Cassazione, Sezioni unite, sentenze n. 23682 del 2009 e n. 22640 del 2007);

che è evidente – come d'altronde affermato ripetutamente dallo stesso rimettente, che fonda le censure di incostituzionalità proprio sull'assunto della lesività delle norme impugnate rispetto al diritto fondamentale inviolabile di elettorato passivo – che, nella specie, il *petitum* sostanziale azionato (che va identificato, non solo e non tanto in base alla concreta statuizione meramente risarcitoria richiesta dopo la riassunzione del giudizio, ma anche e soprattutto in funzione della sottostante *causa petendi*, fondata sulla specifica natura della posizione giuridica dedotta in giudizio) sia individuabile nella domanda di riconoscimento e di tutela del diritto politico della ricorrente, nella sua espansione tendenzialmente piena, attraverso la dichiarazione di illegittimità delle norme impugnate che escludono la candidabilità alle elezioni regionali dei cittadini non residenti in Sicilia;

che, dunque – al di là del carattere meramente assertivo (inidoneo persino a superare la soglia della non implausibilità) delle argomentazioni poste a sostegno dell'affermazione della sussistenza della giurisdizione in capo al giudice amministrativo sulla controversia *de qua* – il difetto di giurisdizione del rimettente emerge *ictu oculi* in modo macroscopico (sentenze n. 81 del 2010 e n. 241 del 2008);

che, in presenza di siffatto profilo assorbente, la sollevata questione è irrilevante e quindi va dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 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 degli articoli 1-quater, 14-bis, comma 13, lettera c), 15, comma 3, lettera d), 16-bis, comma 7, lettera a), 17-ter, comma 4, lettere b) e c), della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3 e 51, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 4 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0699

N. 292

Ordinanza 18 ottobre - 4 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Prestazioni straordinarie effettuate per determinati eventi - Pagamento anche in deroga ai contratti collettivi di lavoro - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2010, n. 25, art. 5.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. da 40 a 50; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

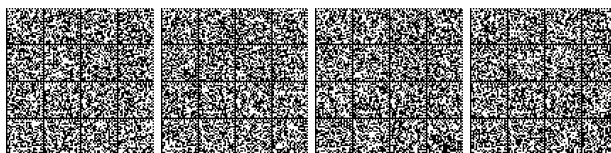
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2010, n. 25 (Legge finanziaria per l'anno 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio-3 marzo 2011, depositato presso la cancelleria il 7 marzo 2011 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.



Ritenuto che con ricorso notificato il 25 febbraio 2011 e depositato il successivo 7 marzo (reg. ric. n. 15 del 2011) il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2010, n. 25 (Legge finanziaria per l'anno 2011), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;

che la disposizione impugnata al comma 1 stabilisce: «La Giunta regionale è autorizzata a disporre il pagamento delle prestazioni straordinarie, anche in deroga a quelle retribuibili a norma dei contratti collettivi di lavoro, effettuate dal personale avente titolo, per eventi eccezionali, quali:

a) azioni tecnico-amministrative o di monitoraggio relative alle opere di ricostruzione e messa in sicurezza degli abitati e delle infrastrutture;

b) eventi calamitosi per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza e che richiedano la riparazione dei danni subiti da soggetti privati e imprese e per l'attivazione della sala operativa di protezione civile e per attività ad essa conseguenti;

c) attività relative all'evento Italia 150.»;

che il comma 2 aggiunge: «È autorizzato il pagamento di prestazioni straordinarie in deroga anche al personale del Consiglio regionale impegnato nelle attività di supporto alle sedute dell'Assemblea e degli altri organismi consiliari istituzionalmente costituiti.»;

che il ricorrente ritiene invasa la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, poiché, in contrasto con gli artt. da 40 a 50 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il legislatore regionale avrebbe «inciso sulla misura degli importi delle retribuzioni» in deroga alla contrattazione collettiva, cui sarebbe invece riservata tale determinazione nel quadro del rapporto privatizzato di pubblico impiego;

che sarebbero altresì lesi gli artt. 3 e 97 Cost. «in quanto il personale del comparto si troverebbe di fronte ad una diversa qualificazione e quantificazione degli emolumenti da percepire in sede di contrattazione»;

che si è costituita la Regione Piemonte, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato;

che, secondo la difesa regionale, la disposizione impugnata costituirebbe applicazione dell'art. 14 del contratto collettivo nazionale relativo al personale del comparto Regioni ed enti locali, siglato il 1° aprile 1999, e delle successive modifiche intervenute, sfuggendo così a censura.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2010, n. 25 (Legge finanziaria per l'anno 2011), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;

che la disposizione impugnata è stata sostituita dall'art. 36 della legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011);

che, a seguito di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, ha rinunciato al ricorso;

che la Regione, con delibera della Giunta, ha accettato la rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, accettata dalle parti costituite, estingue il processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2011.

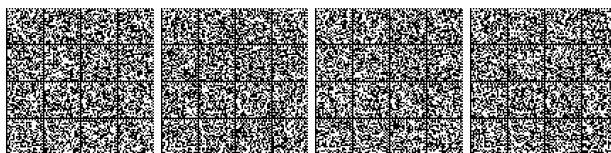
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: LATTANZI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 4 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 101

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011
(della Regione Umbria)

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Riduzione del numero di posti di dirigente scolastico e reggenza in luogo dell'assegnazione di apposito dirigente per le istituzioni di dimensioni minori - Lamentato intervento puntuale e di dettaglio sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento della rete scolastica senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Umbria - 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, in legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119.

Ricorso della Regione Umbria, in persona della Presidente *pro-tempore* della Giunta Regionale dott.ssa Catuscia Marini (codice fiscale 80000130544), rappresentata e difesa per delega a margine del presente atto dall'avv. Paola Manuali in forza di D.G.R. n. 914 del 6 settembre 2011 (codice fiscale MNLPLA53H68G478X - paola.manuali@avvocati-perugiapec.it - fax 075/5043625), elettivamente domiciliata in Roma, via Maria Cristina n. 8, presso lo studio dell'avv. Goffredo Gobbi – goffredogobbi@ordineavvocatiroma.org - fax 06/3216130;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi 4 e 5 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 155 del 6 luglio 2011, convertito in legge dall'art. 1 della legge 15 luglio 2011, n. 111 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 164 del 16 luglio 2011 per violazione degli articoli 117, comma 3, 118, comma 1, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, e 119 della Costituzione.

Nell'ambito della «manovra» di «stabilizzazione finanziaria» di cui al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111, è inserito l'art. 19, rubricato come «Razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica», i cui commi 4 e 5 così letteralmente recitano:

«4. Per garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

5. Alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 500 unità, ridotto fino a 300 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome».

La riduzione del numero delle istituzioni scolastiche autonome prevista dal comma 4 (con la conseguente riduzione dei posti di dirigente scolastico) e la «reggenza» in luogo dell'assegnazione di apposito dirigente prevista dal comma 5 per le istituzioni di dimensioni «minori» ivi indicate, sono volte, secondo quanto si legge nella relazione



illustrativa della legge di conversione del decreto, al conseguimento degli obiettivi finanziari previsti dall'art. 64, comma 6, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

Le indicate norme, che intervengono in modo puntuale sulla organizzazione e sul dimensionamento della istituzioni scolastiche, sono illegittime per violazione degli artt. 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.

a) Con le norme qui impugnate, ed in particolare con il comma 4 dell'art. 19, il legislatore nazionale detta disposizioni di dettaglio nella materia della «istruzione», appartenente alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione. Il legislatore nazionale, non solo «impone» l'accorpamento generalizzato delle «direzioni didattiche» e delle «scuole secondarie di primo grado» in «istituti comprensivi», ma interviene altresì sul «dimensionamento minimo» delle indicate istituzioni scolastiche (1000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site in zone disagiate o caratterizzate da specificità linguistiche), senza lasciare alcuno spazio all'autonomia delle Regioni.

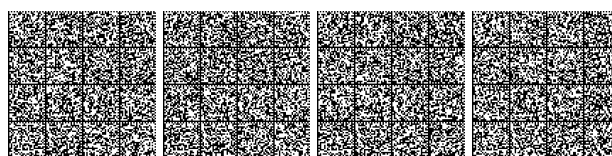
Va in proposito rilevato che codesta Ecc.ma Corte, già con la sentenza n. 13/2004 — dopo aver rilevato il «complesso intrecciarsi ... di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche» determinatosi nella materia dell'«istruzione» a seguito della riforma del titolo V parte II della Costituzione — affermava che «il prescritto ambito di legislazione regionale sta ... 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 dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Questo, per la parte che qui rileva, disponeva che alle Regioni fossero delegate le funzioni amministrative relative alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, alla suddivisione, sulla base delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa e, soprattutto, alla programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità delle risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione dell'offerta formativa integrata... 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 (punto 3 della parte in diritto).

La giurisprudenza successiva di codesta Corte ha riconfermato le competenze regionali in materia di «programmazione scolastica». Con la sentenza n. 34/2005, ad esempio, è stata riconosciuta, in base alle motivazioni già espresse con la pronuncia n. 13/2004, la legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, lettera c) della L. R. Emilia-Romagna n. 12/2003, relativo al potere — attribuito al Consiglio regionale — di approvare, tra l'altro, «i criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche». Le disposizioni impugnate con il presente ricorso non possano essere ricomprese tra le «norme generali in materia di istruzione», riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera n) della Costituzione, né tra i «principi fondamentali della materia» di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione stessa.

Codesta Corte, con la sentenza n. 200/2009, riprendendo ed approfondendo i concetti già in proposito espressi con decisione n. 279/2005, ha precisato che appartengono alla prima delle due categorie suindicate «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante un'offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (...) nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge». È stato precisato altresì che appartengono alla categoria dei «principi fondamentali dell'istruzione» «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese a dimostrare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi» (punto 25 in diritto).

Le norme oggetto del presente ricorso non possono essere ricondotte a nessuna delle due indicate categorie, in quanto non «definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione», non «richiedono di essere applicate in maniera unitaria in tutto il territorio nazionale», non riguardano la «sostanziale parità di trattamento tra gli utenti», né la «libertà di istituire scuole e la «parità tra le scuole».

In particolare, il comma 4 in commento non si limita a fissare i criteri, le direttive, gli obiettivi e le discipline «relativi all'esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale», propri dei «principi fondamentali della materia»,



come sopra definiti, ma si configura come norma di dettaglio in materia di organizzazione e di dimensionamento delle istituzioni scolastiche relative alla scuola dell'infanzia, alla scuola primaria ed alla scuola secondaria di primo grado.

Né può valere a giustificare la competenza legislativa dello Stato il richiamo all'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione.

Le norme qui impugnate, infatti, regolano in modo minuzioso l'esercizio dell'attività amministrativa delle Regioni nella materia ivi trattata, mentre la fissazione dei «livelli essenziali delle prestazioni» si può concretizzare solo nella individuazione di standards qualitativi minimi dei servizi, che ben possono essere migliorati dalle Regioni.

Non può revocarsi in dubbio, d'altra parte, che — fermo restando il rispetto degli standards minimi — la rete scolastica ed il dimensionamento degli istituti sono più efficacemente organizzati in riferimento alle diverse realtà territoriali, meglio conosciute dalle Regioni.

Le norme impuginate, invece, non lasciano alcuno spazio all'autonomia di queste ultime.

D'altra parte, codesta Corte ha avuto modo di pronunciarsi di recente (con la sentenza n. 200/2009, già sopra citata) in ordine a norme statali aventi la finalità di ricondurre in capo allo Stato le funzioni di ridimensionamento della rete scolastica, dichiarandone la incostituzionalità.

Con la decisione *de qua* è stata infatti dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, lettere *f-bis* ed *f-ter* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le quali prevedevano rispettivamente che, con atto regolamentare, avrebbe dovuto provvedersi alla «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica» (*f-bis*) e demandavano al regolamento governativo di prevedere, nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti (*f-ter*).

Codesta Corte ha precisato quanto segue: «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 delle istituzioni scolastiche”; 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 formativa 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 della Costituzione 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 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 la 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 predisposizione 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 socioeconomiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale.

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 con 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» (punto 38.1 in diritto).

Il comma 4 dell’art. 19 in commento contiene scelte coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni e riservate alla competenza di queste ultime, privandole del ruolo primario loro assegnato nella istituzione e nella organizzazione delle scuole e sottraendo loro competenze già ad esse affidate (sia pure solo a titolo di delega) addirittura prima della riforma del titolo V della Costituzione.

Sul piano concreto, peraltro, in Umbria le norme indicate vanno ad incidere su situazioni già disciplinate dalla Regione, la quale, non solo con D.G.R. n. 1666 del 23 novembre 2009 ha fissato le «Linee guida per la definizione dei piani regionali di programmazione della rete scolastica», ma ha altresì approvato fin dal dicembre 2010 (del. Cons. Reg. n. 38 del 21 dicembre 2010) il «Piano regionale dell’offerta formativa e della programmazione della rete scolastica anno 2011-2012».

b) Le disposizioni indicate non possono trovare giustificazione neppure alla luce della competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», giustificata da finalità di contenimento della spesa, come sembra ricavarsi dalla rubrica dell’art. 19 («Razionalizzazione della spesa relativa all’organizzazione scolastica»).

Anzi, anche sotto tale profilo si evidenzia ulteriormente l’illegittimità costituzionale della norma.

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).

Con la recente sentenza n. 182 del 2011, codesta Ecc.ma ha infine 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, rappresentanza, 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’estrapolazione, 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 auto qualificazione operata dal legislatore nazionale (sentenza n. 237 del 2009).

Le disposizioni impugnate con il presente ricorso non rispondono alle predette condizioni, in quanto — anziché limitarsi a porre limiti alla spesa complessiva — decidono in luogo delle Regioni quali specifiche voci di spesa devono essere eliminate per rispettarli.

Le limitazioni poste all'articolazione e/o organizzazione scolastica (*rectius* la formazione di istituti comprensivi con un minimo di 1000/500 iscritti e la conseguente riduzione dei dirigenti scolastici) ledono pertanto ulteriormente le competenze regionali, sotto il profilo della competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», posto che non residua alle Regioni alcun margine di scelta, con conseguente ingiustificato vincolo all'autonomia finanziaria delle Regioni, in violazione degli artt. 117, comma 3, e 119 Cost.

c) Va infine evidenziato — in via subordinata — un ulteriore profilo di illegittimità delle norme impugnate, le quali si pongono in contrasto anche con l'art. 118 della Costituzione e con il principio di leale collaborazione, in quanto disciplinano ambiti di competenza regionale senza alcuna concertazione con le Regioni.

Infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, consolidata a partire dalla fondamentale decisione n. 303/2003, nelle materie riconducibili alla competenza legislativa delle Regioni, l'intervento dello Stato in «sussidiarietà» volto a garantire esigenze di unitarietà, è giustificato solo se «la valutazione dell'interesse pubblico ...sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento delle Regioni interessate» (sentenza n. 88/2007).

Nel caso di specie, anche qualora si volessero ravvisare nelle norme impugnate esigenze di unitarietà tali da legittimare l'intervento in «sussidiarietà» da parte dello Stato, quest'ultimo avrebbe dovuto prevedere comunque adeguate forme di collaborazione con le Regioni.

P.Q.M.

Si conclude perché l'Ill.ma Corte adita voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi 4 e 5 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 («Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 155 del 6 luglio 2011, convertito in legge dall'art. 1 della legge 15 luglio 2011, n. 111 («Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 164 del 16 luglio 2011 per violazione degli articoli 117, comma 3, 118, anche sotto il profilo della violazione del principio di collaborazione, e 119 della Costituzione.

Si allegano:

copia conforme D.G.R. n. 914 del 6 settembre 2011;

copia art. 19, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98;

copia art. 1, legge 15 luglio 2011, n. 111;

copia D.G.R. n. 1666 del 23 novembre 2009;

copia Del. Cons. Reg. Umbria n. 38 del 21 dicembre 2010.

Perugia-Roma 12 settembre 2011

Avv. MANUALI



N. 102

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011
(della Regione Siciliana)*

Regione Siciliana - Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Lamentata incidenza in ambito di competenza legislativa primaria già disciplinato dalla Regione speciale, nonché mancata concertazione Stato-Regioni - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della competenza legislativa primaria della regione speciale in materia di istruzione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lett. r), e 20; decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246, artt. 1 e 6; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

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 Beatrice Fiandaca e Marina Valli, 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 n. 186 del 5 agosto 2011, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, presso gli Uffici della Presidenza Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4 del decreto legge, 6 luglio 2011, n. 98 come convertito, con modificazioni, con legge 15 luglio 2011, n. 111 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica 16 luglio 2011, n. 164 serie generale, per violazione degli articoli 14, lettera r), 17, lettera d) e 20 dello Statuto anche in relazione all'art. 117, terzo comma della Costituzione - laddove attribuisce a tutte indistintamente le Regioni competenza concorrente in materia di istruzione - con riferimento alla previsione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 nonché per violazione delle Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione di cui al D.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 e del principio di leale cooperazione.

F A T T O

Il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 come convertito, con modificazioni, con legge 15 luglio 2011, n. 111 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" reca, all'art. 19, comma 4 disposizioni che violano le prerogative statutarie di questa Regione in materia di istruzione primaria e secondaria di primo grado sancite, rispettivamente, dagli articoli 14, lettera r), 17, lettera d) e 20 dello Statuto nonché del D.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 recante "Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di pubblica istruzione" che assegna alla Regione "le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione" (art.1) e specifica che (art.6) "in materia di pubblica istruzione è di competenza regionale la predisposizione di piani regionali per l'istituzione di nuove scuole o istituti di ogni ordine e grado" ed il principio di leale cooperazione.

L'art. 19, comma 4 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 come convertito, con modificazioni, con legge 15 luglio 2011, n. 111 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" stabilisce che "per garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche".

La richiamata disposizione dell'art. 19, comma 4 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 come convertito, con modificazioni, con legge 15 luglio 2011, n. 111 si appalesa costituzionalmente illegittima e viene censurata, in quanto lesiva delle attribuzioni dell'autonomia della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione, per le seguenti ragioni di



D I R I T T O

Violazione degli articoli 14, lettera *r*), 17, lettera *d*) e 20 dello Statuto nonché delle “Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di pubblica istruzione” di cui al D.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 ed in particolare, degli articoli 1 e 6.

Il disposto di cui al sopra citato art. 19, comma 4, confligge con l'esercizio di competenze attestate alla Regione Siciliana in forza degli articoli 14, lettera *r*) e 17, lettera *d*) dello Statuto che le assegnano potestà legislativa primaria in materia di istruzione primaria di primo grado e competenza legislativa concorrente in materia di istruzione primaria di secondo grado. L'art. 20 dello stesso Statuto, poi, attribuisce alla Regione le funzioni esecutive ed amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale (fra le quali appunto la pubblica istruzione).

Inoltre l'art. 1 del D.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 - Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di pubblica istruzione - assegna alla Regione “le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione”.

Il successivo art. 6 delle “Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana” in materia di pubblica istruzione specifica che è di competenza regionale la predisposizione di piani regionali per l'istituzione di nuove scuole o istituti di ogni ordine e grado.

Tant'è che la regione siciliana ha disciplinato il suindicato settore della pubblica istruzione, occupandosi, in particolare, anche del dimensionamento delle istituzioni scolastiche in questione con proprie leggi 24 febbraio 2000, n. 6 e 12 luglio 2011, n. 13.

In particolare gli articoli 2, 3 e 4 della legge 24 febbraio 2000, n. 6 dettano le disposizioni in ordine al dimensionamento delle stesse istituzioni scolastiche, al riconoscimento dell'autonomia ed all'attribuzione della personalità giuridica, e l'art. 12 stabilisce le funzioni e i compiti della Regione.

In particolare l'art. 2 della legge 24 febbraio 2000, n. 6, al primo comma, afferma il principio che “l'autonomia amministrativa, organizzativa, didattica, di ricerca, di progettazione e di sperimentazione educativa è riconosciuta alle istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado, ivi comprese quelle dotate di personalità giuridica ed esclusi gli istituti di cui al comma 1 dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233, che raggiungono dimensioni idonee a garantire l'efficace esercizio dell'offerta formativa, la stabilità nel tempo e l'equilibrio ottimale tra domanda e offerta di istruzione e formazione” ed, al successivo terzo comma, precisa che “per acquisire o mantenere la personalità giuridica, le istituzioni scolastiche devono, di norma, avere una popolazione prevedibilmente stabile per almeno un quinquennio compresa tra 500 e 900 alunni”.

Il suindicato art. 2, nel testo come modificato ed integrato dall'art. 1 della successiva legge 12 luglio 2011, n. 13, al sesto comma, stabilisce che “Nelle isole minori, nei comuni montani, nonché nelle aree geografiche contraddistinte da specificità etniche o linguistiche gli indici di riferimento previsti dal comma 3 possono essere ridotti fino a 300 alunni per gli istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media di primo grado, o per gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado che comprendono corsi o sezioni di diverso ordine o tipo. Per gli istituti scolastici che abbiano sede nei comuni inseriti negli ambiti territoriali di cui all'articolo 3 della legge 15 dicembre 1999, n. 482 e successive modifiche ed integrazioni, l'indice di riferimento di cui al presente comma può essere ridotto del 50 per cento. Tale riduzione si applica esclusivamente qualora l'istituto scolastico interessato abbia sede in comune non confinante con altri comuni tutelati ai sensi della legge n. 482/1999 e successive modifiche ed integrazioni, e sempreché le condizioni di viabilità statale e provinciale del territorio siano disagiati causando una reale situazione di isolamento fisico e geografico del comune medesimo. Per gli istituti scolastici che abbiano sede nei comuni inseriti negli ambiti territoriali di cui all'articolo 3 della legge 15 dicembre 1999, n. 482 e successive modifiche ed integrazioni, l'indice di riferimento di cui al presente comma può essere ridotto del 50 per cento. Tale riduzione si applica esclusivamente qualora l'istituto scolastico interessato abbia sede in comune non confinante con altri comuni tutelati ai sensi della legge n. 482/1999 e successive modifiche ed integrazioni, e sempreché le condizioni di viabilità statale e provinciale del territorio siano disagiati causando una reale situazione di isolamento fisico e geografico del comune medesimo”.

Dall'esame delle suindicate disposizioni, emesse in forza della competenza legislativa della Regione siciliana nella suindicata materia della pubblica istruzione ed, in particolare, nel settore del dimensionamento delle scuole ai fini dell'acquisizione e del mantenimento della personalità giuridica della pubblica istruzione emerge, con palese evidenza, come i parametri indicati dall'art. 19, comma 4 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 come convertito, con modificazioni, con legge 15 luglio 2011, n. 111 (“gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche”) confliggano con quelli indicati dall'art. 2 della suindicata legge regionale.



Inoltre il soprarichiamato articolo 19, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con legge del 15 luglio 2011, n. 111, lede le competenze istituzionali della Regione Siciliana laddove prevede che:

“ la scuola dell’infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome “ mentre, ai sensi della vigente normativa regionale (crf. art. 12 l.r. 6/2000 e s.m.i.), l’istituzione, l’aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole sono attribuite alla competenza regionale.

In proposito è il caso di ricordare che, la costante giurisprudenza di Codesta Eccellentissima Corte, ha più volte ribadito il principio “secondo il quale, anche nelle materie indicate nell’art. 14 st. reg. sic., trovano applicazione le leggi dello Stato, tanto anteriori quanto posteriori alla istituzione delle Regioni, compresa quindi anche la Sicilia, fino a quando la Regione stessa non si sia avvalsa della potestà legislativa ad essa attribuita”. Alla disciplina di fonte statale viene, dunque, riconosciuta efficacia suppletiva, nel senso che può operare in ambito regionale se e fino a quando la Regione non abbia predisposto una propria disciplina (così, Corte cost. sent. n. 165/1973; v. anche C.Cost., sent. n. 18 del 1969). Dal che deriva, appunto, che ove la Regione abbia invece “in base e nei limiti della riconosciuta potestà, emanato proprie norme legislative”, queste ultime prevalgono sulla legislazione statale anche in presenza di diverse disposizioni emanate dal legislatore statale. Nella fattispecie sottoposta al vaglio di costituzionalità di Codesta Eccellentissima Corte la regione siciliana ha già disciplinato il settore dell’istituzione, aggregazione, fusione e soppressione di scuole ed il relativo dimensionamento e, dunque, è di tutta evidenza l’inapplicabilità della norma statale alla regione siciliana.

Peraltro, solo in queste ultime ipotesi (fattispecie regolate da leggi regionali), l’eventuale scelta del legislatore regionale di applicare le norme statali richiede un apposito intervento legislativo regionale a meno che non ricorra uno dei limiti cui è soggetta la potestà legislativa della Regione siciliana. Tuttavia occorre rilevare che la norma impugnata, pur non indicando fra i propri destinatari le regioni ad autonomia speciale, deve, in assenza di espresse previsioni di garanzia delle competenze loro attribuite dagli statuti speciali, ritenersi applicabile anche alle regioni ad autonomia speciale (cfr. sentenza n. 152/2011).

Tanto precisato in ordine alla prevalenza della norma regionale su quella statale (cd. principio di prevalenza) è il caso di ricordare come Codesta Eccellentissima Corte con la sentenza n. 177 del 2004 resa nel corso di un giudizio sulla spettanza del potere ispettivo nei confronti degli istituti scolastici paritari presenti nella Regione Siciliana e dai principi ivi affermati abbia avuto modo di ricostruire il quadro normativo delle competenze dello Stato e della Regione in materia di istruzione, precisando che, sulla base delle norme di attuazione dello Statuto, alla Regione spettano «le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione» e, specificamente, «le funzioni di vigilanza e tutela spettanti all’amministrazione dello Stato nei confronti di enti, istituti ed organismi locali, anche a carattere consorziale, che svolgono nella Regione attività nelle materie trasferite a norma del presente decreto».

Allo Stato, invece, residua la competenza in ordine alla disciplina della natura giuridica e del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali, essendo assegnato valore legale in tutto il territorio nazionale ai titoli di studio conseguiti negli istituti scolastici non statali «parificati, pareggiati e legalmente riconosciuti dalla Regione in conformità dell’ordinamento statale».

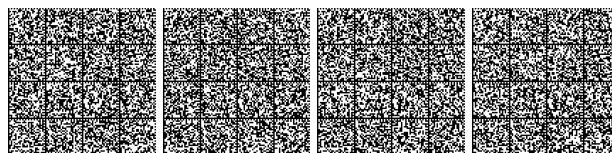
Tale assetto delle competenze dello Stato e della regione in materia di istruzione, deve ritenersi confermato anche dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, stante il disposto dell’art. 10 della stessa legge. È sufficiente rilevare che le disposizioni della surrichiamata legge costituzionale n. 3 del 2001, modificativa del Titolo V della Costituzione, si applicano alle Autonomie differenziate, ai sensi dell’art. 10 della stessa legge costituzionale, solo «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Come non ha mancato di precisare Codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, dall’applicazione della suddetta clausola di maggior favore deriva la titolarità in capo alle Regioni speciali e alle Province di ulteriori e più ampie competenze (C.Cost. sent. 236/2004) mentre deve necessariamente escludersi che ne possano conseguire limitazioni alla sfera di competenza legislativa già attribuita per effetto dello statuto di autonomia (C.Cost. Sent. 145/2005). In particolare, per quanto al presente ricorso viene in rilievo, l’art. 117, terzo comma della Costituzione - laddove assegna alla potestà legislativa concorrente di tutte indistintamente le regioni la materia della pubblica istruzione.

Tale disposizione conferma che lo Stato non ha alcuna competenza amministrativa sulle scuole presenti sul territorio della Regione per le quali essa regione, ai sensi degli articoli 14, lettera r), 17, lettera d) e 20 dello Statuto nonché delle “Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di pubblica istruzione” di cui al D.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 ed, in particolare, degli articoli 1 e 6 esercita la propria competenza legislativa esclusiva e concorrente.

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, per la prevista determinazione statale di soppressione di autonomie scolastiche, almeno nella fase di prima applicazione.

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.

P. Q. M.

Voglia Codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 come convertito, con modificazioni, con legge 15 luglio 2011, n. 111 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica 16 luglio 2011, n. 164 - Serie generale, per violazione degli articoli 14, lettera r), 17, lettera d) e 20 dello Statuto anche in relazione all'art. 117, terzo comma della Costituzione - laddove attribuisce a tutte indistintamente le Regioni competenza concorrente in materia di istruzione - con riferimento alla previsione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 nonché per violazione delle Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione di cui al D.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 e del principio di leale cooperazione.

Con riserva di ulteriori deduzioni.

Palermo - Roma 29 agosto 2011

Avv. Fiandaca

11C0609

N. 103

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011
(della Regione Siciliana)*

Regione Siciliana - Imposte e tasse - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Introduzione, a partire dall'anno 2011, di una addizionale erariale della tassa automobilistica da versare alle entrate del bilancio dello Stato destinando quota parte della relativa entrata alla copertura delle minori entrate e delle maggiori spese derivanti dagli interventi previsti da altre norme - Lamentata attribuzione allo Stato della nuova entrata in mancanza del requisito della specificità dello scopo - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della autonomia della Regione Siciliana in materia finanziaria.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, artt. 23, comma 21, e 40, comma 2.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Regione Siciliana - Imposte e tasse - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione di riserva integrale allo Stato del maggior gettito derivante dai nuovi importi fissati per il contributo unificato nel processo civile e nel processo amministrativo - Lamentata attribuzione allo Stato di una entrata priva del carattere della novità, nonché mancata partecipazione della Regione al procedimento di ripartizione dei proventi riscossi in Sicilia - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della autonomia della Regione Siciliana in materia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 37, comma 10.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

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 Beatrice Fiandaca e Marina Valli, elet-



tivamente 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 allegata, 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 23, comma 21 e 40, comma 2 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, come convertito con legge del 15 luglio 2011, n. 111, ove si prevede che a partire dall'anno 2011 è dovuta un'addizionale erariale della tassa automobilistica da versare alle entrate del bilancio dello Stato destinando quota parte della relativa entrata alla copertura delle minori entrate e delle maggiori spese derivanti dagli interventi previsti da altre norme nonché dell'art. 37, c. 10, che riserva integralmente allo Stato il maggior gettito derivante dall'applicazione dei commi 6, 7, 8 e 9, per violazione dell'art. 36 dello Statuto e delle correlate norme di attuazione di cui all'art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 e dell'art. 37, comma 10 anche per violazione del principio di leale cooperazione.

FATTO

Sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 164 del 16 luglio 2011, è stata pubblicata la legge 15 luglio 2011 n. 111 di conversione con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.

Detto decreto, quale risulta convertito in legge, all'art. 23 «Norme in materia tributaria» stabilisce che «comma 21. A partire dall'anno 2011, per le autovetture e per gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose è dovuta una addizionale erariale della tassa automobilistica, pari ad euro dieci per ogni chilowatt di potenza del veicolo superiore a duecentoventicinque chilowatt, da versare alle entrate del bilancio dello Stato. L'addizionale deve essere corrisposta con le modalità e i termini da stabilire con Provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con l'Agenzia delle entrate, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. In caso di omesso o insufficiente versamento dell'addizionale si applica la sanzione di cui all'art. 13 del D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, pari al 30 per cento dell'importo non versato».

Tale disposizione è poi richiamata dal successivo art. 40 che, recando le disposizioni finanziarie, al comma 2 prevede l'utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'art. 23 e dell'art. 24 a copertura di altri interventi recati dalla manovra.

Pertanto, nel prevedere una nuova entrata, non si indica specificamente la destinazione del relativo gettito.

L'art. 37, rubricato «Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie», al comma 10 stabilisce che «Il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, 7, 8 e 9, è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato ad apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, amministrativa e tributaria.».

Tutte le suindicate norme, stante la mancanza di qualunque clausola posta a salvaguardia delle prerogative sancite nello statuto di autonomia, risultano applicabili anche alla Regione siciliana e perciò si appalesano costituzionalmente illegittime e vengono censurate, in quanto lesive delle attribuzioni dell'autonomia della Regione siciliana in materia finanziaria, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

Violazione dell'art. 36 dello Statuto nonché delle «Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria» di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 e in particolare all'art. 2.

Per quanto riguarda l'art. 23, comma 21 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 come convertito, con modificazioni, con legge 15 luglio 2011 n. 111 si precisa quanto segue.

In Sicilia la tassa automobilistica si configura giuridicamente come tassa erariale di integrale spettanza regionale, ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria).

La destinazione all'erario regionale può essere sottoposta a deroghe e limitazioni qualora ricorrano determinate condizioni. La prima, e cioè quella della novità, è stata ben individuata dalla giurisprudenza di codesta Corte che, con sentenza n. 49 del 1972 ha precisato che «per nuova entrata tributaria, di cui all'art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965,



n. 1074, contenente le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, deve intendersi non un tributo nuovo, ma solo un'entrata derivante da un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata, a nulla rilevando che il nuovo atto impositivo introduca un tributo nuovo o ne aumenti soltanto uno precedente». Tuttavia l'atto impositivo nuovo deve soddisfare il requisito della specificità dello scopo così come espressamente previsto dall'art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria. Ed invero, dalle previsioni recate dagli artt. 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 ricomprendere le (effettivamente) 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.

Ora, la norma in esame, malgrado configuri un'entrata addizionale di un'imposta preesistente, non indica, come dovrebbe, una specifica destinazione del gettito che ne giustifichi l'attribuzione allo Stato assolvendo, così alla prescrizione contenuta dall'art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 ed è, pertanto, lesiva dei parametri rubricati.

Inoltre, poiché l'indicazione relativa alle fonti di copertura della spesa non è idonea a rappresentare le «particolari finalità», perseguite dai connessi proventi alla stregua dell'art. 2 del D.P.R. 1074/1965, ad integrare la condizione della specifica destinazione del gettito della nuova entrata tributaria non può soccorrere il disposto dell'art. 40, comma 2, che, quindi, viola a sua volta le evocate prerogative regionali in materia finanziaria.

Infine, per effetto del succitato art. 37, comma 10, lo Stato riserva a sé l'incremento di gettito derivante dalla mutata disciplina del contributo unificato introdotta al richiamato comma 6 che, novellando il Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, ha esteso detto contributo anche al processo tributario e ha aumentato gli importi di quello dovuto per l'iscrizione a ruolo nel processo civile e nel processo amministrativo.

La natura di «entrata tributaria erariale» del contributo unificato è già stata affermata da codesta Eccellentissima Corte con la sentenza n. 73 del 2005.

Ne consegue la spettanza alla Regione anche a voler prescindere dalla circostanza che la riserva al bilancio statale dei proventi in questione è finalizzata alla realizzazione di non meglio individuati interventi nel settore della giustizia e non a specifiche finalità che configurino il requisito della clausola di destinazione (*cf.* D.L. 31 maggio 2010, n. 78, art. 48-*bis*) richiesta dall'art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 per potersi fare eccezione al principio devolutivo - da esso stabilito ai sensi dell'art. 36 dello Statuto speciale - di «tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate».

E ciò in quanto con riferimento all'altro requisito, della novità dell'entrata, congiuntamente richiesto per la legittimità di detta eccezione, deve rilevarsi che il legislatore statale ha ommesso di considerare, per quanto riguarda il contributo unificato nei processi tributari, che detta entrata sostituisce l'imposta di bollo che spettava alla Regione e deve quindi, per i gradi di giudizio celebrati in Sicilia, essere mantenuto alla Regione difettando del carattere di novità.

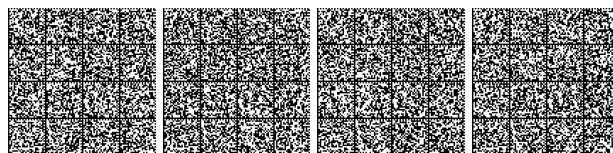
Ed invero lo stesso art. 37 nel già citato comma 6 alla lett. v) modifica altresì l'art. 18, comma 1 del Testo Unico delle spese di giustizia prevedendo che, anche nel processo tributario soggetto al contributo unificato, non si applica l'imposta di bollo.

In proposito è appena il caso di ricordare che, la costante giurisprudenza di Codesta Eccellentissima Corte, afferma che non configura una nuova entrata di spettanza statale (ai sensi dell'art. 2 delle citate norme di attuazione), una imposta sostitutiva di tributi di pacifica spettanza regionale (sent. 29/2004).

Pertanto, nella parte in cui ricomprende nella riserva a favore del bilancio statale il contributo unificato di iscrizione a ruolo dovuto nei processi tributari senza farne salva per quelli celebrati in Sicilia la spettanza alla Regione nemmeno per la quota sostitutiva dell'imposta di bollo, la norma impugnata è lesiva delle attribuzioni statutarie in materia finanziaria.

Violazione del principio di leale cooperazione

Un ulteriore *vulnus* al sistema finanziario garantito alla Regione deriva dalla norma impugnata nella parte in cui, riservando allo Stato il maggior gettito derivante dai nuovi importi fissati per il contributo unificato nel processo civile e nel processo amministrativo, non prevede la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia. Codesta ecc.ma Corte costituzionale decidendo giudizi instaurati da questa Regione ha più di una volta stigmatizzato l'illegittimità costituzionale dell'assenza di una tale previsione che viola il «principio di leale cooperazione, dal momento che le clausole di riserva all'erario di nuove entrate (contenute nelle disposizioni censurate) costituiscono un meccanismo di deroga alla regola della spettanza alla Regione del gettito



dei tributi erariali (salve alcune eccezioni) riscosso nel territorio della medesima, e la loro attuazione incide, dunque, direttamente sulla effettività della garanzia dell'autonomia finanziaria regionale» (così sent. 228/2001 e in termini le precedenti sentenze n. 98, n. 347 e n. 348/2000).

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli articoli:

23, comma 21, 40, comma 2 e 37, comma 10 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, come convertito con modificazioni con legge 15 luglio 2011, n. 111, per violazione dell'art. 36 dello Statuto siciliano, dell'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante «Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria»;

37, comma 10 anche per violazione del principio di leale cooperazione.

Con riserva di ulteriori deduzioni.

Si deposita con il presente atto:

1) autorizzazione a ricorrere.

Palermo, addì 9 settembre 2011

Avv. MANUALI - Avv. VALLI

11C0610

N. 104

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011
(della Regione Puglia)*

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Riduzione del numero di posti di dirigente scolastico e reggenza in luogo dell'assegnazione di apposito dirigente per le istituzioni di dimensioni minori - Lamentato intervento puntuale e di dettaglio sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento della rete scolastica - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione.

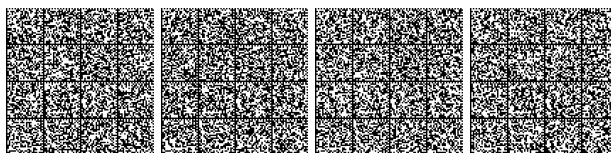
- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, commi 4 e 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Ricorso della Regione Puglia, in persona del presidente pro-tempore, autorizzato con deliberazione della Giunta Regionale n. 1893 del 9 settembre 2011, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dal prof. avv. Nicola Colaiani, elettivamente domiciliata in Roma presso la Delegazione Regione Puglia - via Barberini, 36 contro il Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi quarto e quinto, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, in legge 15 luglio 2011, n. 111, per violazione dell'art. 117, comma terzo della Costituzione.

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 16 luglio 2011 è stata pubblicata la legge n. 111/2011, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.

L'art. 19, commi quarto e quinto, di tale legge dispone:

4. Per garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite



separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

5. Alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 500 unità, ridotto fino a 300 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome.

Tali disposizioni, in quanto stabiliscono nel dettaglio l'aggregazione di scuole in istituti comprensivi e la soglia minima di alunni per l'assegnazione di dirigenti a tempo indeterminato, sono immediatamente (la loro decorrenza coincidendo con l'anno scolastico appena iniziato) lesive della competenza regionale in materia di offerta formativa e di programmazione della rete scolastica, delegata alle Regioni già prima della novella costituzionale del 2011 dall'art. 138 del d.lgs. n. 112/1998 («sono delegate alle regioni le seguenti funzioni amministrative: a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a»).

Nella revisione costituzionale dell'art. 117 la materia dell'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 lettera n). Ma nessun dubbio può esservi sulla persistenza della competenza suindicata in capo alle Regioni perché, come perspicuamente ribadito da codesta Corte nella sentenza n. 200 del 2009, «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».

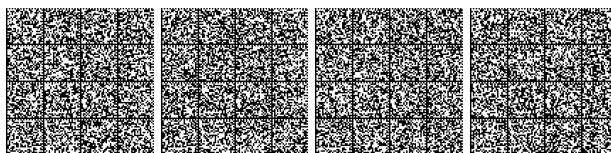
Se, «proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita» (sentenza n. 34/2005 che richiama la precedente e conforme sentenza n. 13 del 2004; cfr. anche la n. 423/2004), è indiscutibile la competenza regionale, ex art. 117 terzo comma Cost., in relazione ai profili organizzativi del servizio scolastico e in ordine all'articolazione della rete scolastica.

Le norme in oggetto non possono infatti essere inquadrare nelle norme generali sull'istruzione, di cui alla lettera n) del secondo comma dell'art. 117 Cost., cioè in quelle norme «sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» (Corte cost. n. 279/2005): quali «le indicazioni delle finalità» della scuola, le «condizioni minime di uniformità in materia scolastica» o 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).

Le norme in oggetto riguardano, invece, direttamente l'assetto organizzativo del sistema scolastico, per cui le Regioni vengono, di fatto, private del ruolo primario nell'istituzione e nell'organizzazione delle scuole, che rappresenta senz'altro l'aspetto più rilevante nell'ambito della programmazione e dell'organizzazione della rete scolastica.

L'attuazione di una così radicale riforma incide sull'offerta formativa, sulla programmazione e sul dimensionamento della rete scolastica. Con risultati verosimilmente peggiorativi in quanto 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: delle quali, invece, le disposizioni contestate neppure prevedono un adeguato coinvolgimento.

Peraltro, non possono ritenersi giustificate le disposizioni contestate con il richiamo ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117 secondo comma lettera m) Cost., perché esse non fissano standards minimi cui le Regioni devono attenersi nell'esercizio delle loro funzioni organizzative, ma, come rilevato, allocano in capo allo Stato le funzioni finalizzate alla riorganizzazione della rete scolastica e al nuovo dimensionamento degli istituti. Un conto è la



determinazione dei livelli essenziali, nel rispetto dei quali le Regioni ben potranno determinare standards qualitativi dei servizi superiori rispetto ai minimi, un altro è la minuziosa regolamentazione dell'esercizio della concreta potestà amministrativa.

Si aggiunga che la decorrenza delle disposizioni invasive coincide con l'anno scolastico 2011-2012, senza dare così alle Regioni il tempo per adeguare e modificare la propria offerta formativa al nuovo sistema e vanificando la programmazione annuale della rete scolastica regionale per l'anno 2011/2012 che, come le altre Regioni, la Regione Puglia ha già deliberato fin dal dicembre 2010 (DGR n. 2954 del 28 dicembre 2010, integrata dalla DGR n. 98 del 26 gennaio 2011).

Le disposizioni, per i profili qui in rilievo, rappresentano 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.

P. Q. M.

Chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi quarto e quinto, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, in legge 15 luglio 2011, n. 111, per violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

Si allega la deliberazione Giunta regionale Puglia n. 1893 del 9 settembre 2011.

Bari-Roma, 10 settembre 2011

PROF. AVV. Colaianni

11C0611

N. 105

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 settembre 2011
(della Regione Basilicata)*

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Riduzione del numero di posti di dirigente scolastico e reggenza in luogo dell'assegnazione di apposito dirigente per le istituzioni di dimensioni minori - Lamentato intervento puntuale e di dettaglio, in prossimità dell'inizio dell'anno scolastico, sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento della rete scolastica, assenza di concertazione, discriminazione tra dirigenti scolastici - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata violazione della competenza legislativa, regolamentare e amministrativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione, violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità, di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 118 e 120.

Ricorso della Regione Basilicata (80002950766) in persona del legale rappresentante, il Presidente della giunta regionale, dr. Vito De Filippo, autorizzato a proporre il presente ricorso con delibera di giunta regionale n. 1257 del 9 settembre 2011, rappresentato e difeso dall'avv. Valerio Di Giacomo, dell'Ufficio legale e del contenzioso dell'Ente, giusta procura speciale *ad litem* a margine del presente atto, con il quale è elettivamente domiciliato presso l'Ufficio rappresentanza in Roma, alla via Nizza n. 56;



Nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, con sede in Roma, piazza Colonna n. 370, Palazzo Chigi, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, con sede in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, presso cui è per legge domiciliato;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi degli artt. 127 Cost. e 32 legge n. 87 dell'11 marzo 1953, della legge n. 111 del 15 luglio 2011 di «conversione con modifiche del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 164 del 16 luglio 2011, ed, in particolare, dell'art. 19, comma 4, della suddetta legge, che recita: «per garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con meno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche»;

E dell'art. 19, comma 5, della suddetta legge, che recita: «alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 500 unità, ridotto fino a 300 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome».

MOTIVI

A. quanto all'art. 19, comma 4, della legge n. 111/2001 si prospettano le seguenti censure:

I) violazione dell'art. 117, commi 3 e 6, Costituzione;

II) violazione dell'art. 118 Costituzione;

III) violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni, di cui all'art. 120, Costituzione;

IV) violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

I. L'art. 117, comma 3 della Costituzione comprende tra le materie di competenza legislativa concorrente quella relativa all'«istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale»; puntualizza che: «Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Il precedente comma 2, lett. n), dell'art. 117 Cost., invece, affida esclusivamente al legislatore statale la determinazione delle «norme generali sull'istruzione».

Ha sostenuto la Consulta che «In particolare, sono norme generali all'istruzione quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione, nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge, ivi compresa la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche», facenti parte del sistema nazionale di istruzione.». Si tratta, dunque, di norme e discipline che «sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante — si ribadisce — la previsione di un'offerta formativa necessariamente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma Cost.» (cfr: sentenza Corte costituzionale n. 200 del 2009, p. 24).

Infine, un ambito di legislazione statale esclusiva che può incidere sulla materia istruzione riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.): tra i diritti suddetti è compreso quello all'istruzione, per cui la suddetta competenza è funzionale a garantire a tutti gli utenti del servizio scolastico «un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standards uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale, ferma comunque la possibilità delle singole regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazione e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa ed adeguandola in particolare alle esigenze locali. Tuttavia la fissazione dei livelli essenziali di prestazione del servizio scolastico non può includere l'assetto organizzativo e gestorio del servizio (sent. n. 120 del 2005 cit.) che comunque non rileva nella specie.» (cfr: Corte cost., sent. n. 200/2009, p. 27).



In sostanza, gli ambiti di competenza legislativa statale sono riconducibili alla fondamentale esigenza di garantire l'eguale diritto all'istruzione di tutti gli utenti dei servizi scolastici e formativi, sì da giustificare la necessità di una disciplina uniforme sull'intero territorio della Repubblica, mentre la competenza legislativa regionale deve essere garantita in ordine alla determinazione degli assetti organizzativi e gestionali del servizio istruzione, suscettivi di adattamento alle esigenze locali ed alle realtà sociali ivi insistenti.

A tali ambiti riservati alla competenza legislativa statale certamente non attengono le disposizioni contenute nel comma 4 dell'art. 19 legge n. 111/2011, il quale disponendo che «per garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche» pone una previsione normativa di dettaglio in materia di «istruzione».

Infine, rientrano nella competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), Cost. le materie dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici, nazionali e dell'ordinamento civile che rileva in particolare, per la disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola.

Certamente le disposizioni normative contenute nel citato comma dell'art. 19 legge n. 111/2011 non costituiscono norme generali sull'istruzione, bene, quest'ultimo, inteso come fondamentale diritto, collettivo ed individuale di ogni cittadino, da garantire in eguale misura, sì da legittimare un intervento normativo uniforme su tutto il territorio della Repubblica italiana.

In sostanza non si tratta di «... disposizioni che contribuiscono a delineare la struttura di base del sistema di istruzione», che «... non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale, e dunque, non possono essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione.», vale a dire quella struttura basilare del sistema istruzione che si evince dal quadro delle disposizioni di cui agli artt. 33 e 34 Cost. ed in prospettiva dei diritti la cui tutela è in quelle sottesa (come si esprime la Consulta, nella sentenza n. 200/2009 «il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale.»).

Soccorre, appunto, la ricostruzione normativa del quadro legislativo relativo alla normativa a carattere generale sull'istruzione che la Consulta, nella citata decisione, ha operato, evidenziando che la fondamentale legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) abbia ricompreso nelle norme generali sull'istruzione: «la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la “quota nazionale”; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei “percorsi” tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica; i principi della valutazione complessiva del sistema; il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; i principi di formazione degli insegnanti.».

La Consulta ha anche puntualizzato che «Inoltre, in via interpretativa, sono, in linea di principio, considerate norme generali sull'istruzione anche quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), quelle sull'assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233 (Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione).

Il complesso delle suindicate fonti legislative rappresenta, per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo.».



La norma censurata, invece, imponendo la formazione di istituti comprensivi per «la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado», sopprimendo «le istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado» e condizionando solo relativamente a detti istituti comprensivi il riconoscimento dell'autonomia scolastica ad un dimensionamento di «almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche», per un verso esorbita dal novero di quelle disposizioni che la Corte costituzionale ha indicato come norme generali in materia di istruzione, per altro verso, pone una norma di sicuro dettaglio, idonea ad incidere in modo vincolante sulle scelte regionali concernenti la definizione degli assetti programmatico-organizzativi della rete scolastica e ad elidere competenze ineludibilmente assegnate alle Regioni, le più idonee a conoscere ed operare scelte politiche rispondenti alle caratteristiche ed esigenze del proprio territorio e della popolazione ivi residente.

La disposizione, infatti, prevedendo in modo vincolante il siffatto accorpamento verticale delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di I grado ed il limite minimo del loro dimensionamento, preclude alle Regioni di adeguare la rete scolastica ed il suo dimensionamento, alle esigenze e particolarità del suo territorio.

Il legislatore, dunque, non ha riformato il «sistema basilare di istruzione» riguardo al primo ciclo, ma ha solamente previsto una necessaria aggregazione di scuole di infanzia, di scuola primaria e scuola secondaria di I grado (che restano tali) in istituti comprensivi, che attiene sicuramente ad aspetti organizzativo- gestionali inerenti la programmazione ed organizzazione della rete scolastica (già riferito alla competenza regionale dalla sentenza 13 gennaio 2004, n. 13 della Corte costituzionale) ed il dimensionamento delle istituzioni (pure riferito alla competenza regionale da Codesta Corte, con sentenza n. 34 del 2005), che non può prescindere dalle realtà ed esigenze sociali del territorio. La scelta obbligata impedisce, infatti, alle singole regioni, di considerare nell'effettuazione delle scelte programmatiche ed organizzative della rete scolastica, la composizione e la dislocazione sul territorio della popolazione scolastica e delle strutture e servizi locali, la realtà geografica e la composizione orografica del suo territorio, la composizione demografica della popolazione regionale, la dislocazione e consistenza di strutture ed infrastrutture, particolarmente quelle relative ai trasporti ed ogni altro aspetto che deve essere demandato alle autonome scelte politiche delle regioni, invece ridotte a ben poca cosa con siffatti pesanti e spropositati condizionamenti.

Trattasi di scelte che fino a prima dell'emanazione della norme censurate venivano effettuate dalla regioni in occasione dell'adozione dei piani di dimensionamento scolastico.

Richiamando la sua giurisprudenza, nella citata sentenza, la Corte ha avuto modo di chiarire che «Con la sentenza n. 13 del 2004, più volte richiamata dalle stesse ricorrenti, la Corte ha affermato che «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 dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998.

Successivamente, con la sentenza n. 34 del 2005 la Corte, nel richiamare la suindicata sentenza n. 13 del 2004, ha affermato che l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge n. 59 del 1997, ed attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998, ha visto delegare importanti e nuove funzioni amministrative alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera a)), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera b)).».

Nella sentenza n. 200/2011, punto 38.1, Codesta Corte ha evidenziato: «Sul punto, infatti, questa Corte ha avuto modo di rilevare che, da un lato, l'art. 138, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 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 decreto del Presidente della Repubblica 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 decreto legislativo 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 Corte costituzionale ha avuto anche modo di evidenziare che «Appartengono invece alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale quelle norme che nel fissare criteri obiettivi direttive o discipline pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi.

In particolare, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico. In questa prospettiva viene in rilievo, come si dirà oltre nell'analisi delle specifiche censure prospettate, sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio, negli ambiti sopra indicati, va intesa, come questa Corte ha avuto modo di affermare, nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per aggiungere detti obiettivi (sentenze n. 430 del 2007 e n. 181 del 2006). In altri termini, la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale (sentenza n. 177 del 1988). Ciò implica, nella concreta attuazione, che i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le "norme generali" e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell'ambito di scelte riservate all'autonomia del legislatore regionale; scelte che, legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, operino nel quadro di una discrezionalità volta a garantire la diretta presenza delle Regioni medesime nella disciplina del servizio scolastico sul territorio, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, nonché, ovviamente, delle "norme generali sull'istruzione". In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni (sul rapporto tra diversi livelli di competenza e sulla funzione dei principi fondamentali si veda, sia pure con riferimento a fattispecie diversa da quella in esame, la sentenza n. 102 del 2008).».

Trova conferma l'orientamento di Codesta Corte, secondo cui «la relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio (...) va intesa (...) nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (sentenze nn. 430 del 2007 e 181 del 2006). In altri termini, la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale (sentenza n. 177 del 1988)».

II. Il carattere di dettaglio della norma legislativa statale censurata, inoltre, condiziona pesantemente, menomandola, la funzione di programmazione della rete scolastica, funzione già assegnata alle competenze regionali dall'art. 138, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 112/1998, così violando anche l'art. 117, comma 6, Cost., secondo cui «La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.» e l'art. 118 Cost. che assegna le funzioni amministrative alle autonomie locali, in ragione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.



III. Violato risulta, altresì, il canone di leale collaborazione sancito dall'art. 120 Cost., secondo cui «La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»: la normativa è giunta a sorpresa, senza interessare i necessari organismi e momenti di intesa e concertazione fra lo Stato ed il sistema delle Autonomie locali.

Come ha precisato codesta Corte (sent. n. 51/2005) «l'intervento legislativo dello Stato — proprio perché incidente su plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate — deve prevedere strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le regioni».

IV. L'espedito giustificativo celato sotto la formula «garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012» non deve trarre in inganno: a parte l'assoluta novità di tale «esigenza», invero, mai avvertita prima di oggi dal legislatore nazionale e, comunque, avvertita solo per le scuole del primo ciclo scolastico comprendente scuole eterogenee, quali quella dell'infanzia, quelle primarie e quelle secondarie di I grado, è il caso di evidenziare che la scelta organizzativa imposta alle regioni, per un verso discrimina tra istituzioni pubbliche e private, tra «la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado» a cui impone un modulo organizzativo di necessaria aggregazione verticale e dimensionamento di almeno 1000 alunni (500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche) ed altre scuole, a cui non impone alcun modulo aggregativo e consente un'autonomia che prescinde dai precitati dati dimensionali (come ampiamente si osserverà anche in seguito, sviluppando le censure relative al successivo comma); per altro verso costituisce una soluzione non necessitata vale a dire che essa non trova risposta obbligata e congrua nell'aggregazione verticale in istituti comprensivi, ma, anzi, si presta a comprimere anche la libertà di scelta degli utenti, rivelandosi poco logica e sproporzionata.

Invero, l'occultamento della sottesa reale volontà di rinvenire soluzioni per comprimere ulteriormente le risorse umane e finanziarie destinate all'istruzione pubblica (che si evince dal tenore dell'art. 19 in esame, intitolato appunto razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica.) non trovano legittimazione neanche alla luce delle competenze concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

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).

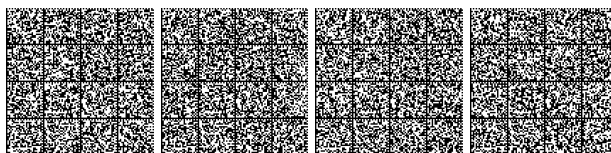
Pertanto «norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un 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 2001 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).

Emerge, pertanto, un ulteriore aspetto di illegittimità costituzionale.

Ancor più evidente si palesa la violazione dei canoni di proporzione e ragionevolezza, ove si consideri che l'intervento legislativo si riferisce all'anno scolastico 2011-2012, già interessato dalla programmazione dell'organizzazione della rete scolastica e del dimensionamento delle istituzioni effettuata dalla regione Basilicata, che, appunto, ha già approvato i piani di dimensionamento scolastico relativo al suddetto anno scolastico: l'improvvisata normativa statale inficia tutto lo sforzo programmatico operato dalle regioni, bruciando le energie e risorse occorse, anche a detrimento dell'esigenza di buon andamento dell'azione amministrativa pubblica.

B) Anche riguardo all'art. 19, comma 5, della legge n. 111/2001 si prospettano le censure formulate riguardo al precedente comma 4.



Le censure prospettate in ordine al comma 4 dell'art. 19, legge n. 111/2011 valgono, *mutatis mutandis*, per la norma del successivo comma 5; questa dispone che «alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 500 unità, ridotto fino a 300 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome».

La norma, legando la condizione di assegnazione della dirigenza scolastica con incarico a tempo indeterminato all'autonomia, discrimina tra istituti necessariamente comprensivi del primo ciclo scolastico, per i quali condiziona l'autonomia scolastica alla necessaria configurazione e dimensionamento di cui al precedente comma, che ne costituisce, quindi, logico presupposto, e le altre istituzioni scolastiche, a cui sembrerebbe consentire l'autonomia rapportata ad un differente dimensionamento (anche meno di 500 alunni); pertanto, in quanto necessariamente correlata al precedente capoverso e per le conseguenze che implica in termini di illogica discriminazione — di cui si dirà in seguito —, la norma merita le censure già prospettate riguardo al precedente comma del medesimo art. 19.

Non s'intende contestare la competenza esclusiva statale in ordine alla disciplina del rapporto di lavoro della dirigenza scolastica, quanto a requisiti, titoli e contenuti, ma la scelta organizzativa a monte, che — come innanzi illustrato — sottrae alle singole regioni scelte relative all'organizzazione della rete scolastica ed al dimensionamento delle istituzioni scolastiche, determinando anche un'inaccettabile discriminazione tra scuole del primo ciclo scolastico (dell'infanzia, primaria, secondaria di I grado) a cui è imposta l'aggregazione verticale in istituti comprensivi ed un dimensionamento minimo di 1000 alunni (500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche) per poter acquisire l'autonomia e, dunque, ottenere l'assegnazione di dirigenti con incarico a tempo indeterminato, che implica — come già sostenuto — l'estromissione delle regioni dalle scelte di loro competenza relative agli assetti organizzativo-dimensionali della rete scolastica, imprescindibilmente correlate alle concrete realtà sociali e territoriali delle singole regioni.

La norma, quindi, finisce per determinare senza logica giustificazione differenti trattamenti e discriminazioni, anche tra dirigenti scolastici, distinguendo tra quelli assegnati ad istituti necessariamente comprensivi e con almeno 1000 alunni delle scuole del primo ciclo scolastico e quelli assegnati agli altri istituti autonomi con almeno 500 alunni (300 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche), tra l'altro incaricati di reggenza presso istituti con popolazione scolastica inferiore a 500 alunni (300 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche) sebbene anch'essi autonomi e, ciononostante, loro malgrado incomprensibilmente privi di loro dirigenza.

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, contrariis reiectis, ritenere contrarie alla Costituzione ed illegittime le norme di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 19 della legge n. 111 del 15 luglio 2011 di «conversione con modifiche del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 164 del 16 luglio 2011, perché lesive delle competenze legislative, regolamentari ed amministrative riconosciute alle Regioni e, dunque, alla ricorrente Regione Basilicata, dagli artt. 117 e 118 e 120 della Costituzione italiana e dei principi indicati nei motivi di censura.

Potenza, 12 settembre 2011

L'Avvocato: DI GIACOMO



N. 106

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 settembre 2011
(della Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste)

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Principi di valutazione specifici del settore sanitario - Applicabilità alle autonomie speciali - Lamentata indebita interferenza dello Stato, che non concorre al finanziamento della spesa sanitaria della Regione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione delle competenze statutarie della Regione nelle materie dell'ordinamento contabile e dell'igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, art. 29, comma 1, lett. *k*).
- Costituzione, art. 76; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. *a*) e *b*), e 3, comma 1, lett. *l*); legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3; legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 34 e 36.

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalità da stabilirsi, in conformità con i relativi statuti, con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega, ovvero, decorsi sei mesi, applicazione immediata e diretta - Lamentato contrasto con la legge delega che prevede per gli ordinamenti contabili delle autonomie speciali il solo adeguamento ai principi, e che prevede il coordinamento finanziario unicamente attraverso lo strumento della normativa di attuazione - In subordine, mancata osservanza dei vincoli procedurali a tutela della leale collaborazione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della legge delega, lesione delle competenze statutarie, legislative e amministrative, della Regione nelle materie dell'ordinamento contabile e dell'ordinamento degli enti locali, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e, in particolare, art. 37.
- Costituzione, artt. 5, 76, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. *a*) e *b*), 3, comma 1, lett. *f*), 4 e 48-bis; legge 26 novembre 1981, n. 690; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, lett. *h*), 3, 4, 5 e 27, commi 1 e 3.

Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, c.f. 80002270074, in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione della Giunta regionale n. 2172 del 16 settembre 2011, dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (C.F. MRNFNC73D28H501U; PEC: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax: 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 48, ha eletto domicilio; ricorrente;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - serie generale - n. 172 del 26 luglio 2011, e, in particolare, degli articoli 37, e 29, comma 1, lett. *k*), nella parte in cui non escludono l'applicabilità delle disposizioni recate dal medesimo decreto legislativo alle Autonomie speciali.

FATTO

1. La legge n. 42 del 2009 ha ad oggetto, come noto, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione». Attraverso tale intervento legislativo si è inteso «assicurare autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni», garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, «in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire



la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti» (art. 1, comma 1, legge n. 42/2009).

2. L'art. 2 della citata legge prevede quanto segue: «Il Governo è delegato ad adottare, entro trenta mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica».

3. L'art. 1, comma 2, legge n. 42/2009, specifica, poi, con riferimento alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, che a tali Enti si applicano, «in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27» della legge delega, ad esclusione, quindi, di ogni altra disposizione.

Scendendo nel dettaglio, quanto all'articolo 15, esso attiene alle modalità di finanziamento delle città metropolitane; l'art. 22 disciplina, dal canto suo, la «perequazione strutturale»; l'art. 27, invece, reca norme di «coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome».

Tale ultimo articolo merita di essere approfondito.

Esso prevede, al suo comma 1, che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà previsti dalla legge n. 42/2009, «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi [...]» (cfr. art. 27, comma 1, legge n. 42/2009).

Il comma 3 del medesimo art. 27, attribuisce alle suddette norme di attuazione il compito di disciplinare:

a) «il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma»;

b) «i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali, locali»;

c) individuare forme di fiscalità di sviluppo.

L'articolo 27, comma 7, prevede, infine, l'istituzione, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di «un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma», con il compito di individuare, in attuazione del principio di leale collaborazione, «linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi» contenuti nella legge di delega n. 42 del 2009 «e con i nuovi assetti della finanza pubblica».

4. Ciò premesso, in attuazione dell'art. 2 della legge delega n. 42/2009 (che, come visto, non si applica alle Autonomie speciali), il Governo ha adottato il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, oggetto del presente giudizio, il quale reca «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

5. Il decreto prevede, tra l'altro, l'adozione di regole contabili uniformi per gli enti territoriali; un comune piano dei conti integrato e comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la contabilità nazionale; l'adozione di un bilancio consolidato; l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di quello economicopatrimoniale, ispirati a comuni criteri di contabilizzazione; la raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi; la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi; la definizione di un sistema di indicatori di risultato.

6. Al fine di verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e per individuare eventuali criticità del sistema, l'art. 36 del d.lgs. in questa sede impugnato prevede l'avvio, a decorrere dall'anno 2012, di una fase di sperimentazione (della durata di due esercizi) riguardante l'attuazione dei principi contabili generali, nonché l'emanazione, a seguito della suddetta sperimentazione, entro il 2014, di ulteriori decreti legislativi di ridefinizione dei predetti principi (art. 36, comma 5).

7. Con riferimento, poi, alle Regioni ordinarie, l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 118 dispone che le stesse adeguino con legge i propri ordinamenti alle disposizioni del decreto medesimo entro sei mesi dall'entrata in vigore dei suddetti



decreti legislativi di ridefinizione e che, nell'ipotesi in cui non vi provvedano, troveranno diretta e immediata applicazione le disposizioni statali.

8. Passando ad esaminare l'art. 37 del decreto — che forma oggetto specifico del presente giudizio — tale disposizione, anziché escludere, in conformità alla legge delega, l'applicazione delle norme recate dal d. lgs. n. 118 alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, stabilisce, di contro, che: «la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo [...] sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano».

La norma impugnata, pertanto:

i) obbliga le Regioni a statuto speciale e le Province autonome ad un adattamento a tutte le disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 e non soltanto ai principi in esso contenuti;

ii) rinvia alle modalità previste dall'art. 27, legge n. 42/2009 (norme di attuazione) esclusivamente la definizione «della decorrenza e delle modalità di applicazione» delle suddette disposizioni, senza sostanziali margini di adattamento per gli Enti medesimi;

iii) prevede l'applicazione immediata e diretta alle autonomie speciali delle «disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5», nel caso in cui non vengano concluse, entro il termine di legge, le procedure previste dal citato art. 27, legge n. 42/2009, e sino al completamento delle stesse.

9. In proposito occorre specificare, peraltro, che la formulazione dell'art. 37, come risultante dal testo definitivamente approvato in data 9 giugno 2011 dal Consiglio dei Ministri e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 26 luglio 2011 (in questa sede impugnato), è assai diversa da quella sulla quale era stata sancita l'intesa in seno alla Conferenza unificata in data 3 marzo 2011.

La versione inizialmente concertata, infatti, prevedeva che le Regioni a statuto speciale e le province autonome avrebbero provveduto ad adeguare i propri ordinamenti contabili ai (soli) principi statali ai sensi dei propri statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione. All'esito dell'intesa, infatti, il tenore letterale della disposizione risultava il seguente: «Le Regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono, anche nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni e Province autonome, laddove la finanza locale rientri nelle loro competenze, ad adeguare i propri ordinamenti contabili ai principi di cui al presente decreto legislativo».

In argomento sia consentito rilevare, infine, come il Governo abbia modificato unilateralmente il testo dell'articolo in questione senza fornire alcuna motivazione delle ragioni che lo hanno indotto a non conformarsi all'intesa raggiunta in seno alla Conferenza unificata. Tale aspetto, comunque, sarà trattato successivamente.

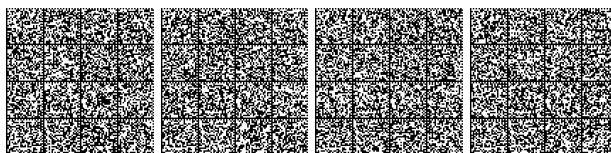
10. Da ultimo, con riguardo all'art. 29, comma 1, d.lgs. n. 118 del 2011, esso fissa i «principi di valutazione specifici del settore sanitario». In proposito si rileva come la lettera k) di tale disposizione, parimenti impugnata, preveda, per quel che qui interessa, l'applicabilità della relativa disciplina anche alle Province autonome e dunque, il riferimento alle Regioni sembra includere implicitamente anche le Regioni a Statuto speciale.

11. Tutto ciò premesso, l'odierna ricorrente, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata, ritenuta la lesione delle proprie competenze costituzionali e statutarie per effetto delle norme recate dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e, segnatamente, di quelle desumibili dagli articoli 37 e 29, comma 1, lett. k), le impugna dinanzi a codesta ecc. ma Corte alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale di tutte le norme recate dal d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, dell'art. 37, per violazione del combinato disposto di cui agli articoli 27, commi 1 e 3, e 1, comma 2, della legge delega, n. 42/2009, letti congiuntamente all'art. 76 Cost.: Lesione delle competenze costituzionalmente garantite in capo alla regione ricorrente.

L'art. 37, d.lgs. n. 118 del 2011, in questa sede impugnato, si mostra illegittimo sotto una pluralità di profili, anzitutto per violazione del combinato disposto di cui agli artt. 27, commi 1 e 3, e 1, comma 2, legge n. 42/2009, nonché dell'art. 76 Cost.. Il legislatore delegato, infatti, ha esercitato la funzione legislativa in contrasto con i precetti contenuti nella legge delega, determinando la lesione delle competenze costituzionalmente garantite in capo alla Regione Valle



d'Aosta dagli articoli 2, comma 1, lett. *a)* e *b)*, 3, comma 1, lett. *f)*, 4 dello Statuto valdostano, approvato con legge cost. n. 4/1948, nonché violazione delle relative norme di attuazione e, segnatamente, quelle di cui alla legge n. 690/1981 e successive modificazioni, nonché del combinato disposto di cui agli articoli 117, commi 3 e 4, 118, 119 Cost. e 10, legge cost. n. 3/2001.

Sul punto valgono le seguenti considerazioni.

L'art. 27, comma 1, della legge di delegazione, giova ribadirlo, stabilisce che le Regioni a Statuto speciale provvedono al perseguimento degli obiettivi fissati dalla legge delega secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi [...].

Il comma 3, lett. *a)* del medesimo articolo, riserva espressamente alla normativa di attuazione — da adottarsi in conformità agli statuti speciali e, per quanto riguarda la Valle d'Aosta, in ossequio all'art. 48-bis dello statuto (che risulta, Quindi, parimenti lesa per effetto della disposizione gravata) — «il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma», nonché la definizione dei «principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale [...]».

Il comma 7 dell'art. 27, legge n. 42/2009, prevede, infine, l'istituzione di un tavolo di confronto tra il Governo e le Autonomie speciali affinché venga assicurato, ad opera di quest'ultime, il rispetto delle norme fondamentali e dei principi in materia di federalismo fiscale.

Alla luce di siffatte previsioni, dunque, il coordinamento della finanza regionale e locale valdostana rispetto alla normativa statale doveva essere realizzato unicamente attraverso lo strumento della normativa di attuazione, ad esclusione di qualsiasi intervento ad opera di altre fonti.

Ciò che trova conferma nell'art. 1, comma 2, legge n. 42/2009, parimenti lesa dalle norme impugnate, in base al quale: «Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27».

La stessa Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sull'argomento, ha chiaramente riconosciuto che «la clausola di esclusione contenuta nel citato art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27» (*cf.* sent. 201 del 2010).

L'art. 37, d.lgs. n. 118 del 2011 — adottato in esecuzione dell'art. 2, legge n. 42/2009 e, dunque, di una disposizione che non è riferibile alle Autonomie speciali — è da ritenere, quindi, manifestamente illegittimo nella parte in cui non esclude — anzi pretende di estenderla l'applicabilità delle norme recate dal medesimo decreto alla Valle d'Aosta.

Ciò determina la violazione dei parametri normativi più sopra invocati, con conseguente lesione delle competenze costituzionalmente garantite in capo alla Valle in materia di ordinamento contabile.

La disposizione gravata, infatti, viola gli articoli 2, comma 1, lett. *a)* e *b)*, 3, comma 1, lett. *f)*, e 4 dello Statuto valdostano, approvato con legge cost. n. 4/1948, nonché le relative norme di attuazione e, segnatamente, quelle di cui alla legge n. 690/1981 e successive modificazioni, nonché il combinato disposto di cui agli articoli 117, commi 3 e 4, 118, 119 Cost. e 10, legge cost. n. 3/2001.

Valgono in proposito i seguenti rilievi.

L'«ordinamento contabile», come espressamente affermato da codesta ecc.ma Corte sin dalla sentenza n. 107/1970, va ricondotto nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», in ordine alla quale la Regione ricorrente gode, come noto, di competenza legislativa ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettere *a)* dello Statuto speciale.

Conseguentemente, nella relativa disciplina, la Regione valdostana non può essere limitata dall'intervento del legislatore statale, essendo peraltro venuto meno, al riguardo, il limite del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dell'interesse nazionale e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, in virtù della previsione di cui all'art. 10 della legge cost. 3 del 2001 (si veda Corte cost., sent. n. 274/2003).

Codesta ecc.ma Corte ha ritenuto, inoltre, che nella materia «ordinamento degli uffici» vada ricompreso «il potere di regolare [...] la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziato» (*cf.* sent. n. 107/1970).

Alla luce di quanto detto, la contrarietà dell'art. 37, d.lgs. n. 118 del 2011, rispetto al citato art. 2, comma 1, lett. *a)* dello Statuto speciale, risulta di tutta evidenza. La violazione, infatti, della norma interposta costituita dal combinato disposto degli articoli 1, comma 2 e 27 della legge delega, importa la violazione dell'art. 76 Cost., che può essere oggetto del ricorso regionale in quanto si riflette in una lesione indiretta di competenze regionali e radica, pertanto, l'interesse processuale della Regione.



Per effetto della norma impugnata, del resto, non viene richiesto alla Regione ricorrente un mero adattamento ai principi generali derivanti dall'assetto contabile ridisegnato dallo Stato, ma un adeguamento automatico alla disciplina statale di attuazione del federalismo fiscale, tale da comprimere indebitamente il potere della Valle di regolare «la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziato», di cui all'art. 2, comma, 1, lett. *a*) dello Statuto.

Parimenti violato risulta l'art. 2, comma 1, lett. *b*) dello Statuto speciale (legge cost. n. 4/1948), che riconosce alla Valle d'Aosta la potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali».

E non vi è dubbio che l'intervento statale realizzato attraverso il citato art. 37 incida altresì su tale ambito materiale, atteso che le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 118/2011 riguardano l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi contabili riferibili anche agli enti locali.

La illegittimità dell'art. 37, rileva, inoltre, anche sotto il profilo della violazione dell'autonomia finanziaria della Regione ricorrente, garantita dall'art. 3, comma 1, lett. *f*) dello Statuto speciale (legge cost. n. 4/1948). Tale previsione statutaria, infatti, riconosce alla Valle la potestà di legiferare, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali».

Inoltre, come noto, il citato art. 3, comma 1, lett. *f*), letto alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost., (i quali risultano parimenti lesi dall'art. 37), qualifica la competenza normativa regionale in materia di finanza locale non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale.

Ebbene, il fatto che la Valle d'Aosta goda di autonomia finanziaria costituzionalmente garantita, fa sì che alla stessa possa essere richiesto unicamente il rispetto dei principi e delle norme fondamentali in materia di finanza pubblica e non anche, come accade nel caso di specie, l'adeguamento, tanto più automatico, alle disposizioni statali attuative dell'intero processo di federalismo fiscale.

Coerentemente con tale assunto, il più volte citato art. 27, comma 3, legge n. 42/2009, apertamente violato dal legislatore delegato, riservava il compito di coordinare le leggi statali in materia di finanza pubblica — tra le quali rientra il d.lgs. n. 118 del 2011 — e le leggi regionali e provinciali in materia di finanza regionale e locale alla normativa di attuazione, chiarendo, al comma 7, che il «tavolo di confronto» tra il Governo e ciascuna Regione a Statuto speciale e Provincia autonoma, fosse finalizzato, appunto, ad assicurare il rispetto, ad opera delle autonomie speciali, delle (sole) norme fondamentali e dei (soli) principi derivanti dalla legge delega.

D'altro canto, poiché la normazione statale nelle materie di cui si è detto (ordinamento contabile proprio e dei propri enti locali, finanza regionale e locale) non può non incidere (limitandole) sull'esercizio delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti, ne risulta altresì violato l'art. 4 dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, ai sensi del quale «la Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3» dello Statuto stesso.

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'illegittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui non esclude dall'applicabilità delle proprie norme le Regioni a Statuto speciale e, segnatamente, dell'art. 37, risulta, per le ragioni e sotto i profili appena esaminati, del tutto evidente.

II. Illegittimità costituzionale degli articoli 37, e 29, comma 1, lett. *k*), d. lgs. n. 118 del 2011, per violazione del combinato disposto di cui agli articoli 27, commi 1 e 3, e 1, comma 2, della legge delega, n. 42/2009, letti congiuntamente all'art. 76 Cost.: lesione delle competenze statutarie della regione ricorrente.

Deve pervenirsi ad una pronuncia di incostituzionalità anche con riferimento all'art. 29, comma 1, lett. *k*) del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 29 del decreto fissa i principi di valutazione specifici del settore sanitario, in una prospettiva volta ad assicurare l'omogeneità, la confrontabilità ed il consolidamento dei bilanci dei servizi sanitari regionali.

Il comma 1, lett. *k*) del citato articolo, riferendosi alle Province autonome, afferma implicitamente l'applicabilità del regime fiscale delineato dal d.lgs. n. 118 in materia sanitaria, anche alle Regioni a Statuto speciale e, dunque, alla Valle d'Aosta.

Nella misura in cui tale disposizione estende siffatta disciplina alle Autonomie speciali, risulta anch'essa, per le stesse ragioni evidenziate in merito all'art. 37, cui si rimanda, contraria al combinato disposto di cui agli articoli 27, commi 1 e 3, e 1, comma 2, della legge di delegazione, letti congiuntamente all'art. 76 Cost., nonché lesiva delle competenze costituzionalmente garantite in capo alla Regione ricorrente in materia di ordinamento contabile proprio e dei propri enti dipendenti, compresa l'Azienda sanitaria valdostana [art. 2, comma 1, lett. *a*) e *b*), dello Statuto], nonché in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica», con profili che attengono all'organizzazione dei servizi sanitari [art. 3, comma 1, lett. *l*) dello Statuto].

Tanto l'art. 37, quanto l'art. 29, comma 1, lett. *k*), non tengono in nessuna considerazione, inoltre, il fatto che, diversamente da quanto accade per le altre Regioni, la gestione della finanza sanitaria regionale, per quanto riguarda la



Valle d'Aosta, è posta interamente a carico del bilancio regionale, secondo quanto stabilito dagli articoli 34 e 36 della legge n. 724/1994.

Proprio il particolare sistema di finanziamento del servizio sanitario regionale ha indotto la Corte costituzionale a ritenere che esso costituisca uno degli aspetti caratterizzanti l'autonomia finanziaria della Regione ricorrente, la cui disciplina può essere modificata soltanto con l'accordo tra lo Stato e la Regione. In tale ambito inoltre, è del tutto preclusa allo Stato, che non concorre al finanziamento della spesa sanitaria regionale, la possibilità di dettare norme di coordinamento finanziario (*cf.* sentt. nn. 133/2010 e 341/2009), di contro a quanto è accaduto nel caso di specie attraverso l'adozione del d.lgs. n. 118 del 2011 e la previsione che le disposizioni da esso recate si applichino anche alla Valle d'Aosta.

Si insiste, pertanto, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme oggetto del presente giudizio.

III. Con riferimento all'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata in data 3 marzo 2011.

Fermo restando quanto sin qui rilevato, si evidenzia, subordinatamente, come l'art. 37, d.lgs. n. 118 del 2011, violi altresì gli articoli 2, commi 1 e 2, lett. h), 3, 4 e 5, legge n. 42/2009, letti congiuntamente all'art. 76 Cost., nonché l'art. 5 Cost..

Alla luce delle disposizioni legislative da ultimo citate, infatti, il Governo era tenuto ad adottare i decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, «previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata» (art. 2, comma 3, legge n. 42/2009), nonché assicurando, «nella predisposizione dei decreti legislativi [...] piena collaborazione con le regioni e gli enti locali» (art. 2, comma 5, legge n. 42/2009).

Inoltre, diversamente da quanto accaduto nel caso di specie, ove il Governo non avesse inteso conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, avrebbe dovuto, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge di delegazione, trasmettere «alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa».

Come già evidenziato in narrativa, tuttavia, in spregio ai precetti ora menzionati, il legislatore delegato ha modificato unilateralmente, e in senso restrittivo, il testo della clausola di salvaguardia di cui all'art. 37, su cui era intervenuta l'intesa, senza dar conto delle specifiche ragioni alla base di tale modifica.

Tanto è vero che nella relazione deliberata ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge delega, in data 9 giugno 2011 (doc. 2), il Governo si è limitato ad affermare di essersi discostato dalle indicazioni emerse in Conferenza unificata «laddove questa è risultata non compatibile con le condizioni poste dalle Commissioni parlamentari competenti» (doc. 2).

Ebbene, è evidente come anziché esplicitare le «specifiche motivazioni di difformità dall'intesa», il legislatore delegato abbia addotto una giustificazione generica e apparente, inidonea ad assolvere l'obbligo motivazionale impostogli dalla legge delega.

Ciò che ha determinato la violazione dei vincoli procedurali posti dalla legge n. 42/2009 a tutela della leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, con conseguente lesione dell'art. 76 Cost., idonea a tradursi, per quanto già chiarito a p. 13 del presente ricorso, in una lesione delle competenze regionali statutarie in materia di bilancio e ordinamento degli uffici.

È, altresì, violato il principio di leale collaborazione, il quale, come noto, è ormai pacificamente considerato di rango costituzionale trovando diretto fondamento negli articoli 5 e 120 Cost. (*ex plurimis*, C. cost. sentt. nn. 19 e 242 del 1997, n. 503 del 2000; n. 282 del 2002; n. 303 del 2003).

Quanto precede trova conferma nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, la quale ha espressamente affermato, con riferimento ad una fattispecie analoga a quella di cui trattasi, che le modificazioni introdotte dal legislatore delegato in maniera difforme rispetto a quanto sancito nell'intesa e senza alcuna motivazione in ordine alla difformità, costituiscono un vizio procedimentale di formazione dell'atto, tale da determinarne l'illegittimità costituzionale per violazione indiretta dell'articolo 76 Cost., oltre che del principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost. (Corte cost., sent. 6-26 giugno 2001, n. 206; in termini, *cf.* Corte cost., sent. 22 luglio 2009, n. 225).

Né si potrebbe obiettare, in argomento, che la modifica introdotta dal Governo abbia, rispetto al testo su cui era stata raggiunta l'intesa, natura ampliativa e non restrittiva delle funzioni spettanti alla Regione ricorrente. Come in precedenza rilevato, infatti, la versione dell'art. 37 concertata in sede di Conferenza unificata e in seguito unilateralmente e immotivatamente modificata dal Governo, demandava alle procedure di cui all'art. 27, legge n. 42/2009 (norme di attuazione), l'adattamento regionale ai principi generali derivanti dal nuovo assetto contabile ridisegnato dallo Stato, senza contemplare alcuna possibilità di una applicazione immediata e diretta delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 alle Autonomie speciali. Anche sotto tale ultimo profilo, quindi, la illegittimità dell'art. 37 si mostra di tutta evidenza.



P.Q.M.

Con riserva di ulteriormente argomentare, la Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme recate dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», e, in particolare, di quelle di cui agli articoli 37 e 29, comma 1, lett. k), nella parte in cui non escludono l'applicabilità alle Autonomie speciali delle disposizioni recate dal medesimo decreto legislativo, per contrarietà a Costituzione e lesione delle competenze costituzionalmente garantite in capo alla Regione ricorrente dagli articoli 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f) e l), 4, 48-bis, dello Statuto valdostano, approvato con legge cost. n. 4/1948, e dal combinato disposto degli articoli 117, commi terzo e quarto, 118, 119 Cost. e 10 della legge cost. n. 3/2001, nonché per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione, sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.

Roma, addì 19 settembre 2011

Prof. avv. MARINI

Si depositerà, unitamente al presente ricorso debitamente notificato, la seguente documentazione:

- 1) Delibera della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 2172 del 16 settembre 2011;
- 2) Relazione governativa redatta ai sensi dell'art. 2, comma 4, legge n. 42/2009.

11C0613

N. 107

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 settembre 2011

(del Presidente del Consiglio dei ministri)

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

Sanità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, in attuazione della legge n. 38/2010 - Campagne di informazione istituzionali verso i cittadini, istituzione e definizione dei compiti del "Coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore", promozione di specifici "Programmi di sviluppo delle cure palliative" presso le aziende per i servizi sanitari - Previsione di specifici finanziamenti regionali destinati ai nuovi progetti, con oneri in carico all'unità di bilancio e al capitolo indicati dallo stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale 2011-2013 e del bilancio per l'anno 2011 - Contrasto con la normativa statale di riferimento che esclude nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nonché mancata quantificazione e previsione dei mezzi di copertura finanziaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10, artt. 4, 5, 10 e 15.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 6 e 7; legge 15 marzo 2010, n. 38, art. 5, comma 5.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è *ope legis* domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione dell' 8 settembre 2011.

Contro la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, con sede in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 1

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 15, 4, 5 e 10 della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 14 luglio 2011 n. 10, pubblicata nel BUR n. 29 del 20 luglio 2011, recante il titolo «Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore»

Per violazione dell'articolo 117, comma 3 e dell'articolo 81, comma 4 Cost.



FATTO

La legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 10 del 14 luglio 2011 disciplina gli interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, in attuazione della legge statale n. 38 del 15 marzo 2010.

In particolare, l'articolo 4 promuove la realizzazione delle «Campagne di informazione» istituzionali verso i cittadini sulle modalità e sui criteri di accesso alle prestazioni e ai programmi di assistenza in materia di cure palliative e di terapia del dolore; l'articolo 5 prevede l'istituzione, presso la Direzione centrale competente in materia di tutela della salute, del «Coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore» e ne stabilisce i compiti; l'articolo 10 dispone la promozione di specifici «Programmi di sviluppo delle cure palliative» presso le aziende per i servizi sanitari.

L'art. 15 (Disposizioni finanziarie) prevede specifici finanziamenti regionali destinati ai nuovi progetti introdotti dagli articoli 4, 5 e 10 della medesima legge regionale, statuendo che gli eventuali oneri fanno carico all'unità di bilancio e al capitolo indicati dello stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale 2011-2013 e del bilancio per l'anno 2011.

Le disposizioni normative della legge della Regione Friuli Venezia Giulia indicate, oggetto di censura con il presente ricorso, eccedono dalle competenze legislative attribuite alla Regione dagli articoli 4, 5, 6 e 7 dello Statuto speciale, approvato con legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 e sono costituzionalmente illegittime in quanto si pongono in manifesto contrasto con l'art. 117, comma 3 e con l'articolo 81, comma 4 della Costituzione, per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Violazione dell'art. 117, terzo comma Cost.; degli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione).

La legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 10 del 14 luglio 2011 — che disciplina gli interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, in attuazione della legge 15 marzo 2010, n. 38 («Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore») — prevede che le Campagne istituzionali di informazione (art. 4), il Coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) ed i Programmi di sviluppo delle cure palliative (art. 10) sono suscettibili di determinare i nuovi oneri di cui all'articolo 15.

Tali oneri non sono contemplati ed anzi risultano espressamente esclusi dalla legge statale n. 38 del 15 marzo 2010.

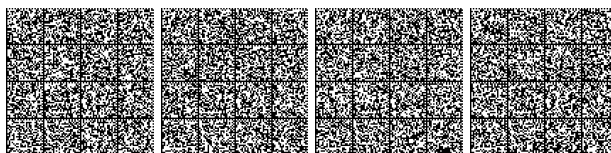
Invero, appare del tutto evidente il contrasto tra quanto risulta dal combinato disposto degli articoli 15, 4, 5 e 10 della legge regionale impugnata e quanto previsto dall'articolo 5, comma 5, della legge statale n. 38 del 2010 che, nel fissare i principi in materia di accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, stabilisce che alla attuazione della legge si provvede, ai sensi dell'articolo 12, comma 2 («Copertura finanziaria»), «nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Pertanto, la normativa regionale censurata contrasta con la suddetta legge statale laddove costituisce espressione del principio di coordinamento della finanza pubblica, materia che, come noto, rientra nella competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost. Ne discende che il mancato rispetto della normativa statale di principio, essendo questo parametro interposto tra il testo costituzionale e la legge regionale, si pone in contrasto con le competenze legislative statutarie ed integra la sicura violazione dell'art. 117, terzo comma Cost.

2. Violazione dell'art. 81, quarto comma Cost.

L'art. 15 della legge regionale impugnata si appalesa, altresì, censurabile sotto ulteriore profilo e parametro costituzionale.

La disposizione, infatti, non quantifica, neppure in via almeno indicativa, gli oneri derivanti dall'attuazione di quanto previsto agli articoli 4, 5 e 10 e non prevede espressamente, attraverso le modalità previste dall'art. 17 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009, i mezzi di copertura finanziaria.



Né, peraltro, può dubitarsi del fatto che la normativa introdotta dal legislatore regionale comporti nuove spese. Infatti, non solo è la stessa legge n. 10 del 2011 a menzionare, nell'art. 15 censurato, gli «eventuali oneri» a carico del bilancio pluriennale; ma appare difficilmente contestabile che tanto «le campagne di informazione» (art. 4), quanto l'istituzione del «Coordinamento regionale» (art. 5), nonché l'attivazione dei «programmi di sviluppo delle cure palliative» (art. 10) necessitano per la loro realizzazione del relativo mezzo di copertura finanziaria.

Tuttavia all'interno della legge oggetto di impugnazione è di tutta evidenza come le suddette misure introdotte dal legislatore regionale agli articoli 4, 5 e 10 siano assolutamente prive della dovuta specifica copertura finanziaria: non è infatti presente alcun riferimento normativo né alla consistenza dei progetti che il legislatore regionale intende attuare, né sono enucleate le risorse con cui si intendono finanziare gli stessi.

Al contrario, il legislatore regionale avrebbe dovuto quantificare l'aggravio di spesa derivante dalle nuove disposizioni legislative e provvedere alla loro copertura. Peraltro nemmeno, in senso contrario, varrebbe l'ipotetico rilievo secondo cui le eventuali spese potrebbero essere disposte attraverso provvedimenti attuativi successivi, in quanto è la stessa legge regionale, come ha avuto modo di stabilire la Corte costituzionale (sent. n. 141 del 2010) a costituire la loro fonte primaria, pena la chiara violazione dell'art. 81, quarto comma della Costituzione.

Ne deriva un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione nella misura in cui la potestà legislativa regionale viene esercitata in violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa che incombe anche sul legislatore regionale.

A questo proposito l'orientamento del tutto uniforme e consolidato della Corte costituzionale, ribadito anche da recenti pronunce (Corte cost., sentenze n. 106 del 2011; nn. 141 e 100 del 2010; nn. 386 e 213 del 2008; n. 359 del 2007) dimostra l'illegittimità delle disposizioni regionali oggetto di impugnazione.

Infatti, come ha avuto modo di affermare chiaramente codesta ecc.ma Corte, le Regioni, incluse quelle a statuto speciale (Corte cost., sent. n. 359/2007), non possono sottrarsi a quella «fondamentale esigenza di chiarezza e solidità» alla quale l'art. 81 Cost. si ispira (sent. n. 359/2007 cit.), e possono stabilire solamente quelle nuove spese la cui copertura sia «credibile e non arbitraria o irrazionale, in adeguato rapporto con la spesa che s'intende effettuare» (*ex multis*, sent. n. 213/2008).

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 15, 4, 5 e 10 della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10, pubblicata nel BUR n. 29 del 20 luglio 2011, recante il titolo «Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore» per violazione dell'articolo 117, terzo comma e dell'articolo 81, quarto comma della Costituzione.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si deposita copia conforme per estratto 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, addì 16 settembre 2011

L'Avvocato dello Stato: CESARONI



N. 108

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

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Istituzione del Centro regionale sangue (CRS) - Attribuzione alla Giunta regionale del compito di determinare la sede, le funzioni del direttore generale e del Comitato di gestione, nonché l'adozione dei provvedimenti conseguenti al piano di programmazione predisposto dal Centro - Lamentata creazione di un nuovo ente destinato ad operare nell'ambito sanitario, in contrasto con le previsioni del Piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario di cui all'accordo del 17 dicembre 2009, e con l'attuazione dello stesso realizzata attraverso il mandato commissariale del 30 luglio 2010 - Lamentata menomazione delle attribuzioni commissariali, nonché contrasto con gli atti commissariali che recepiscono l'Accordo Stato-Regioni in attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, e con i principi fondamentali statali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della potestà sostitutiva statale, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24, artt. 1; 1, comma 1; 2; 4, comma 1, e 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; decreto del Commissario *ad acta* per la Regione Calabria del 15 aprile 2011, n. 32; decreto del Commissario *ad acta* per la Regione Calabria del 4 agosto 2011, n. 85.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Istituzione del Centro regionale sangue (CRS) - Istituzione della Commissione regionale per le attività trasfusionali - Contrasto con la normativa statale di settore secondo cui le strutture di supporto devono essere limitate a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi istituzionali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 29; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 68.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Istituzione del Centro regionale sangue (CRS) - Disposizioni sugli oneri finanziari - Quantificazione per l'anno 2011 in 500.000 euro, e per gli anni successivi rinvio alla legge di approvazione del bilancio della Regione e alla collegata legge finanziaria - Lamentata incongruità e carenza della copertura finanziaria, nonché contrasto con le previsioni del Piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario di cui all'accordo del 17 dicembre 2009, e con l'attuazione dello stesso realizzata attraverso il mandato commissariale del 30 luglio 2010 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24, art. 13.
- Costituzione, artt. 81 e 117, comma terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587 per il ricevimento degli atti, fax 06/96514000 e PECags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Calabria (c.f. 022053407931 in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, Via Sensales, 20 88100 - Catanzaro;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale della Legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24, pubblicata nel BUR n. 13 del 22 luglio 2011, recante «istituzione del Centro regionale sangue», come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 8 settembre 2011.



FATTO

In data 22 luglio 2011 è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria (BUR), la Legge Regionale n. 24 del 18 luglio 2011, con la quale sono state poste norme relative al «Istituzione del Centro regionale sangue».

La legge regionale in esame, che istituisce il Centro Regionale Sangue, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 1, comma 1, e all'art. 2, nonché alle altre disposizioni con essi inscindibilmente connesse, e con riferimento all'art. 1, comma 2 all'art. 4, comma 1, all'art. 10, comma 2 e all'art. 13.

È opportuno premettere che la Regione Calabria, per la quale è stata verificata una situazione di disavanzi nel settore sanitario tali da generare uno squilibrio economico-finanziario che compromette l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, ha stipulato, il 17 dicembre 2009, un accordo con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che individua gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005).

La Regione Calabria, peraltro, non avendo realizzato gli obiettivi previsti dal Piano di rientro nei tempi e nelle dimensioni di cui all'articolo 1, comma 180, della legge n. 311/04, nonché dall'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, e dai successivi interventi legislativi in materia, è stata commissariata ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, nei modi e nei termini di cui all'articolo 8, comma 1, della legge n. 131/2003.

Nella seduta del 30 luglio 2010, infatti, il Consiglio dei Ministri ha deliberato la nomina del Commissario ad acta per la realizzazione del vigente piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario della Regione Calabria, individuando lo stesso nella persona del Presidente della Regione *pro tempore*.

Le disposizioni sopra indicate eccedono dalle competenze regionali, violano precise previsioni costituzionali e sono illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; devono pertanto essere impugnate con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 e dell'art. 2.

L'art. 1, comma 1, che istituisce il Centro regionale sangue, e l'art. 2, che ne definisce le funzioni (consistenti nel coordinamento, nella programmazione e nel controllo di tutte le attività trasfusionali che si svolgono nella regione, nel coordinamento dei rapporti tra le regioni circa la raccolta del sangue, e nella gestione dei finanziamenti), nonché le altre disposizioni ad essi inscindibilmente connesse creano e disciplinano un nuovo ente destinato ad operare nell'ambito sanitario. Tali disposizioni prevedono pertanto specifici interventi in materia di organizzazione sanitaria che esulano dal novero degli interventi ricompresi nel menzionato Piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario di cui all'accordo del 17 dicembre 2009 stipulato tra il Presidente della regione Calabria e i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze. Esse pertanto si pongono in contrasto con le previsioni di detto Piano, nonché con l'attuazione dello stesso, realizzata attraverso il menzionato mandato commissariale del 30 luglio 2010.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, dell'art. 4, comma 1 e dell'art. 10, comma 2.

Inoltre l'art. 1, comma 2, l'art. 4, comma 1, e l'art. 10, comma 2 demandano alla Giunta regionale compiti che interferiscono sulle funzioni attribuite al Commissario ad acta con il menzionato mandato commissariale del 30 luglio 2010. In particolare le disposizioni sopra menzionate, istituendo e regolamentando nuove strutture sanitarie (art. 1, comma 1, e art. 2) e attribuendo alla Giunta regionale il compito di determinare la sede del Centro (art. 1, comma 2), 19 funzioni del direttore generale e del Comitato di gestione (art. 4, comma 1) nonché l'adozione dei provvedimenti conseguenti al piano di programmazione predisposto dal Centro (art. 10, comma 2), menomano le attribuzioni commissariali di cui alla lett. a), nn. 2, 6 e 9 del mandato commissariale, che assegnano al Commissario *ad acta* la realizzazione degli interventi riguardanti il riassetto della rete ospedaliera, gli interventi sulla spesa farmaceutica ospedaliera, e l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali.

Inoltre le disposizioni in esame si pongono in contrasto con i decreti n. 32 del 15 aprile e n. 85 del 4 agosto 2011, con i quali il Commissario ad Acta, in attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, ha recepito per la regione Calabria l'Accordo Stato-Regioni del 16 dicembre 2010 recante i «requisiti minimi organizzativi, strut-



turali, e tecnologici delle attività sanitarie dei servizi trasfusionali e delle unità di raccolta e sul modello per le visite di verifica» (Obiettivo: G01.S01.).

Con gli stessi decreti il Commissario ha inoltre dato mandato alla struttura amministrativa della Regione, il Dipartimento Tutela della salute, di porre in essere tutti gli adempimenti connessi al recepimento del menzionato accordo.

Pertanto le disposizioni regionali in esame che istituiscono nuove strutture sanitarie e demandano alla Giunta regionale specifici interventi in materia di organizzazione sanitaria in costanza di Piano di, rientro dal disavanzo sanitario, e quindi di stretta competenza del Commissario *ad acta*, sono incostituzionali sotto, un duplice aspetto:

interferiscono con le funzioni commissariali, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Al riguardo la Corte costituzionale, nella sentenza n. 78 del 2011, richiamando i principi già espressi nella sentenza n. 2 del 2010, ha precisato che anche qualora non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, ma ricorra comunque una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, tale situazione è idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Secondo tale sentenza in particolare «l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti — malgrado il carattere vincolante (art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007») dell'accordo concluso dal Presidente della Regione — ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica».

È, dunque, proprio tale dato — in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute — a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali;

Le stesse disposizioni, inoltre, prevedendo interventi in materia di organizzazione sanitaria non contemplati nel piano di rientro, si pongono in contrasto con i principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali gli interventi previsti nell'Accordo e nel relativo Piano «sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro». La disposizione regionale in esame pertanto viola l'art. 117, terzo comma Cost., in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte costituzionale con le sentenze n. 100 e n. 141 del 2010 ha infatti ritenuto che le norme statali (quale l'art 1, comma 796, lett. *b*), della legge n. 296 del 2006) — che hanno reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», possono essere qualificate come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare con la sentenza n. 141 del 2010 la Consulta ha giudicato incostituzionale la L.r. Lazio n. 9 del 2009, che istituiva nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale un nuovo tipo di distretti socio-sanitari, definiti «montani» (con rispettivi ospedali, servizio di eliambulanza, e possibilità di derogare alla normativa in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale e di contenimento della spesa pubblica) in quanto «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa».

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 5.

L'art. 5, che istituisce la Commissione regionale per le attività trasfusionali, non è in linea con l'art. 29 del d.l. n. 223/2006 (convertito in legge n. 248/2006) e con l'art. 68 del d.l. n. 112/2008 (convertito in legge n. 133/2008), che ne conferma l'indirizzo e le finalità, secondo i quali le strutture di supporto devono essere limitate a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi istituzionali.

Di conseguenza l'articolo in esame si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost., con riferimento al richiamato principio di coordinamento della finanza pubblica. Tale interpretazione della menzionata normativa statale, anche nei confronti delle regioni, trova riscontro nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2010



4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 13.*

L'art. 13, recante le norme finanziarie, è censurabile sotto un duplice profilo:

il comma 1, nel quantificare in 500.000 euro gli oneri finanziari derivanti della legge in esame per l'anno 2011, indica una somma incongrua, considerato che il Centro dovrà sostenere, oltre alle spese per i relativi organi, anche quelle del personale da assegnare al Centro medesimo (al quale peraltro la legge in esame non fa alcun riferimento) e quelle di funzionamento.

Inoltre il comma 2, riguardante gli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, non ne quantifica l'ammontare, né specifica i relativi mezzi di copertura. Entrambi i commi risultano pertanto privi di copertura finanziaria, in contrasto con l'art. 81 Cost.

L'articolo 13 inoltre introduce una maggiore spesa del SSN, non prevista nel Piano di rientro di cui all'accordo del 17 dicembre 2009 tra il Presidente della regione Calabria e i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze. Esso pertanto si pone in contrasto con le previsioni di detto Piano, nonché con l'attuazione dello stesso, realizzata attraverso il menzionato mandato commissariale del 30 luglio 2010, ed è pertanto incostituzionale per gli stessi motivi sposti sub 1) nei confronti dell'art. 1, dell'art. 2, dell'art. 4, comma 1, e dell'art. 10, comma 2.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, l'art. 1, comma 1 e l'art. 2, dell'art. 1, dell'art. 4, comma 1 e dell'art. 10, comma 2, dell'art. 4 e dell'art. 13, nonché dell'art. 5 della Legge della Regione Calabria n. 24 del 18 luglio 2011, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 13 del 22 luglio 2011, recante «Istituzione del Centro regionale sangue», come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 8 settembre 2011.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 8 settembre 2011;*
- 2. copia della. Legge regionale impugnata;*
- 3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli Affari Regionali.*

Roma, addì 15 settembre 2011

L'Avvocato dello Stato: RAGO

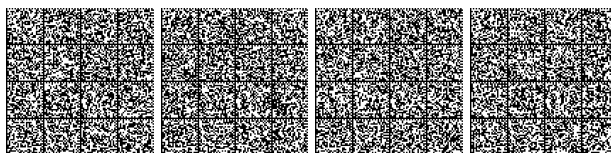
11C0628

N. 12

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 31 ottobre 2011
(della Regione Puglia)*

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

- Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2011, n. GAB-DEC-2011-0000128.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, commi terzo e quarto, e 118; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 9, comma 3.



Ricorso della Regione Puglia, con sede in Bari al Lungomare Nazario Sauro n. 31, in persona del Presidente della Giunta Regionale e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Nicola Vendola, elettivamente domiciliato in Roma, presso la Delegazione romana della Regione Puglia, alla via Barberini n. 36, rappresentato e difeso dall'avv. Marina Altamura e dall'avv. Tiziana T. Colelli, come da procura speciale, conferita in virtù di delibera di G.R. n. 2237 del 13 ottobre 2011, a margine del presente atto a firma del Presidente della G.R. *pro tempore*, dott. Nicola Vendola;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*. e per quanto possa occorrere, contro il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Avverso il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot. GAB-DEC-2011-0000128 del 10 agosto 2011 con il quale «il dott. Massimo Avancini, funzionario della Direzione generale per la Protezione della Natura e del Mare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, è confermato Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia per la durata di tre mesi a decorrere dalla data dell'11 maggio 2011 e comunque non oltre la nomina del Presidente».

La proposizione del presente ricorso è stata decisa dalla Giunta Regionale della Puglia nella seduta del 13 ottobre 2011 (si depositerà all'atto di costituzione in giudizio la relativa delibera n. 2237 di G.R.).

Con decreto n. 128 del 10 agosto 2011, acquisito al protocollo della Regione Puglia, Gabinetto del Presidente, in data 17 agosto 2011, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha confermato il dott. Massimo Avancini Commissario Straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia.

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

Il decreto n. 128 del 10 agosto 2011, oggetto del presente conflitto di attribuzione — al pari dei precedenti decreti n. 73 del 9 maggio 2011 e n. 62 dell'11 febbraio 2011 — è stato emesso in violazione delle attribuzioni riconosciute dalla Corte costituzionale alle Regioni in quanto la conferma del Commissario straordinario non è stata preceduta dalla procedimentalizzazione dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Ente Parco, prevista dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991.

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

In particolare, con nota del 28.4.2010 prot. 4862, il Presidente della Regione Puglia ha segnalato l'importanza di «attivare celermente il percorso di intesa sulle figure dei presidenti dei due Parchi nazionali della Regione Puglia, il Gargano (...) e l'Alta Murgia (...)» e di rilanciare le due grandi aree «individuando due figure nuove, esperte, che abbiano a cuore, come input primario, l'interesse e la necessità di dare un senso virtuoso e partecipato a nuovi percorsi di sviluppo, di tutela, conservativo ed economico».

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

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

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

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

Nonostante tali reiterate istanze, il procedimento finalizzato al raggiungimento dell'intesa non è mai stato avviato e il silenzio del dicastero statale è stato interrotto dapprima con il decreto n. 62 dell'11 febbraio 2011 e successivamente, con decreto n. 73 del 9 maggio 2011 (entrambi impugnati dinanzi a codesta illustre Corte con ricorso per conflitto di attribuzione fra enti, contrassegnati rispettivamente dai nn. 3/2011 e 5/2011 del registro).



Nonostante la pendenza di tali giudizi, il Ministero con il decreto n. 128 del 10 agosto 2011, ha confermato il Commissario già nominato, nella persona di Massimo Avancini, senza dar seguito alle richieste di incontro formulate più volte dalla Regione Puglia e finalizzate al raggiungimento di una intesa sul nominativo.

La modifica, sul piano esclusivamente formale, del decreto — che riferisce di un (non meglio precisato) «infiltrarsi dei rapporti tra gli organi politici tra cui deve essere raggiunta l'intesa prevista dall'art. 9 comma 3 della legge n. 394/1991» — non ha, invero, influito sul procedimento finalizzato alla nomina del Presidente, tanto che non v'è stata alcuna convocazione né alcun incontro né alcuna risposta alle sollecitazioni della Regione Puglia in cui siano state tracciate le basi per l'effettivo compimento di una scelta condivisa.

Il decreto oggetto del presente conflitto di attribuzione, dunque, ripropone la medesima situazione di totale stasi che aveva già determinato la necessità di ricorrere al giudizio di codesta Illustre Corte.

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

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

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

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

Al fine di evitare che tale condotta venga ancora replicata — e, allo stato, sussistono tutti i presupposti perché ciò accada in quanto, nonostante l'approssimarsi della scadenza dell'incarico commissariale, non si è tenuto l'auspicato incontro finalizzato ad una scelta condivisa fra Stato e Regione — la questione viene nuovamente sottoposta a codesta ecc.ma Corte affinché affermi, anche in linea di principio, che la previsione dell'art. 9, comma 3, legge n. 394 del 1991 costituisce (non già sterile formalità) ma condizione di legittimità della nomina del Commissario straordinario, in considerazione del mancato raggiungimento di codeterminazione sul nominativo del Presidente.

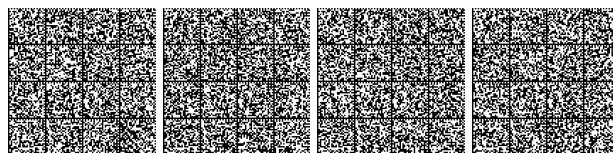
2. — Sulla lesione delle competenze costituzionalmente riservate alle regioni.

Chiarita la sussistenza e il perdurante interesse ad una pronuncia di codesta ecc.ma Corte, la Regione Puglia solleva il conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in relazione al decreto di quest'ultimo n. 128 del 10 agosto 2011, in quanto lesivo delle competenze regionali delineate (a) dall'art. 117, comma 3, Cost. relativamente alla potestà legislativa concorrente nelle materie del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali; (b) dall'art. 117, comma 4, Cost. relativamente alla potestà legislativa residuale nelle materie dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca; (c) dall'art. 118 Cost. relativamente alla ripartizione delle funzioni amministrative nonché dei principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici di cui all'art. 97 Cost. e del principio di leale collaborazione derivante dall'art. 5 Cost. (come conseguenza del temperamento dei principi di unità ed autonomia in esso sanciti) in relazione all'art. 9, comma 3, della legge n. 394/1991 (legge - quadro sulle aree protette).

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

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

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



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

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

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

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

Tale principio è stato confermato di recente con riferimento alla nomina del Commissario Straordinario di un altro Parco nazionale della Puglia, il Parco del Gargano (*cf.* sent. 255 del 30 settembre 2011).

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

Del resto, è sufficiente considerare che neanche dopo i primi due decreti di nomina del Commissario Straordinario sono state avviate le necessarie trattative né sono stati accettati i ripetuti inviti del Presidente della Regione Puglia ad individuare congiuntamente, nel corso di un incontro, una professionalità adeguata: il Ministro competente, infatti, non ha neanche formalmente chiesto l'intesa sul nominativo del Presidente, provvedendo sic et simpliciter alla nomina del Commissario, nonostante la chiara volontà della Regione Puglia — manifestata anche mediante la proposizione dei ricorsi per conflitto fra enti nn. 3 e 5 del 2011 — di rendere effettivo il meccanismo previsto dalla legge sulle aree protette.

Né può essere sufficiente il mero riferimento, nel decreto di nomina del Commissario, a un generico richiamo ad «un inaffidarsi dei rapporti» di cui non si ha riscontro; del resto è sufficiente prendere atto della circostanza che ad oggi, nonostante l'approssimarsi della scadenza del terzo incarico di Commissario Straordinario conferito al dott. Massimo Avancini, non è stato avviato alcun procedimento finalizzato al raggiungimento dell'intesa per la nomina del Presidente.

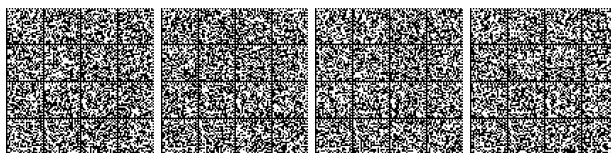
La proposizione del presente ricorso allo spirare del termine ultimo per l'impugnazione costituisce prova evidente che la Regione Puglia abbia atteso una concreta e tangibile manifestazione della volontà del Ministro di addivenire ad una scelta condivisa prima di avviare nuovamente il conflitto di attribuzione fra enti.

Dopo i primi decreti di nomina e conferma del Commissario, dunque, lo Stato avrebbe dovuto proseguire (*rectius*, avviare in questo caso) le trattative finalizzate alla nomina condivisa del Presidente dell'Ente parco ma così non è stato.

Sul punto la Corte costituzionale, con riferimento alla nomina dell'Autorità portuale di Livorno (sentenza n. 339 del 2005), ha precisato che le trattative finalizzate alla nomina del Presidente devono proseguire anche successivamente alla nomina del Commissario, in quanto tale nomina rappresenta «un epilogo interinale che non arresta, né impedisce, l'ordinario procedimento di nomina, ma ne richiede un'effettiva prosecuzione».

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

Consentire tale condotta — giustificando la nomina del Commissario anche in caso di mancata ricerca dell'intesa per la nomina del Presidente — secondo l'insegnamento di codesta illustre Corte, significherebbe attribuire al Governo il potere di «aggirare l'art. 9, comma 3, legge n. 394 del 1991, scegliendo come commissario la persona non gradita dal Presidente della Regione»; in tal senso anche la recentissima sentenza n. 255 del 2011.



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

La Regione Puglia, pertanto, chiede che venga accertata e dichiarata l'illegittimità del decreto del Ministro dell'Ambiente n. 128 del 10 agosto 2011, trasmesso il 17 agosto 2011, recante la conferma del dott. Massimo Avancini quale Commissario straordinario dell'Ente Parco dell'Alta Murgia, in quanto emesso senza che sia stato avviato né tantomeno proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa finalizzata alla nomina del Presidente.

3. — *Istanza di sospensione.*

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

Sussistono i presupposti per l'adozione della misura cautelare.

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

P.Q.M.

Promuove conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, affinché codesta ecc.ma Corte costituzionale, previa sospensione dell'esecuzione, voglia dichiarare che, in mancanza della leale collaborazione necessaria per addivenire all'intesa ex art. 9 comma 3 della legge n. 394/1991 con la Regione Puglia per la nomina del Presidente dell'Ente parco nazionale dell'Alta Murgia, non spetta al Ministro dell'Ambiente provvedere alla nomina del Commissario straordinario e, conseguentemente, voglia annullare il decreto ministeriale n. 128 del 10 agosto 2011.

Bari-Roma, addì 13 ottobre 2011

Avv. ALTAMURA — avv. COLELLI

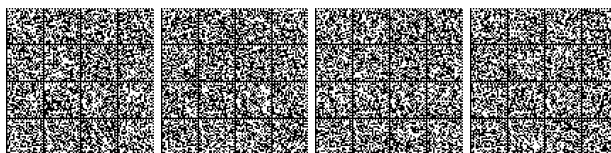
11C0686

N. 230

Ordinanza del 31 maggio 2011 emessa dal Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Fondazione Ordine Mauriziano contro Azienda ospedaliera Ordine Mauriziano e Regione Piemonte

Sanità pubblica - Ente "Ordine Mauriziano di Torino" - Previsione che lo stesso è costituito dai Presidi ospedalieri Umberto I di Torino e dall'Istituto per la ricerca e la cura del cancro di Candiolo (Torino) - Previsione altresì che il patrimonio immobiliare e mobiliare dell'Ente è trasferito alla Fondazione Ordine Mauriziano, con esclusione dei beni mobili ed immobili funzionalmente connessi allo svolgimento delle attività istituzionali del presidio ospedaliero Umberto I di Torino e di quelli mobili connessi allo svolgimento delle attività istituzionali dell'Istituto per la ricerca e la cura del cancro di Candiolo - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione dell'autonomia patrimoniale della Fondazione senza ricorso allo strumento previsto dell'espropriazione e dei conseguenti indennizzo e garanzie procedurali - Contrasto con la XIV disposizione transitoria e finale della Costituzione per l'assenza di disciplina delle funzioni c.d. residue, ma tradizionalmente caratterizzanti l'Ordine Mauriziano, di beneficenza, istruzione e culto - Contrasto con la CEDU.

- Decreto-legge 19 novembre 2011, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, artt. 1 e 2, comma 2; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1350.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 42; XIV Disposizione transitoria e finale della Costituzione; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.



Sanità pubblica - Ente “Ordine Mauriziano di Torino” - Normativa della Regione Piemonte - Costituzione dell’Azienda sanitaria ospedaliera (ASO) “Ente ordine Mauriziano di Torino”, con personalità giuridica pubblica e con autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica - Previsione che fino all’adozione dell’atto di organizzazione aziendale continuano ad essere svolte le funzioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di ricovero ospedaliero già esercitate in forza delle convenzioni esistenti - Violazione dell’autonomia patrimoniale della Fondazione senza ricorso allo strumento previsto dell’espropriazione e dei connessi indennizzo e garanzie procedurali - Contrasto con la XIV Disposizione transitoria e finale della Costituzione per assenza di disciplina delle funzioni residue, ma tradizionalmente caratterizzanti l’Ordine Mauriziano, di beneficenza, istruzione e culto - Contrasto con la CEDU.

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 42; XIV Disposizione transitoria e finale della Costituzione; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva;

Lette le memorie depositate dalle parti nei termini ex art. 183, 6° comma c.p.c.;

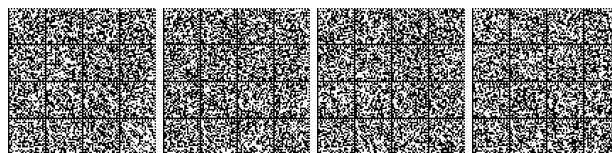
Premesso:

che con ricorso ex art. 702-bis c.p.c., ritualmente notificato unitamente al decreto di fissazione di udienza, la Fondazione Ordine Mauriziano ha chiesto la condanna della Regione Piemonte e dell’Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano al pagamento di un indennizzo per l’utilizzo del complesso immobiliare denominato Umberto I, immobile da ritenersi interamente di esclusiva proprietà della ricorrente previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1350 legge n. 296/2006, nonché occorrendo degli artt. 1 e 2 d.l. n. 277/2004 e degli artt. 1 e 2 l.r. Piemonte n. 39/2004 per contrasto con la XIV Disp. Trans. Cost., con l’art. 42 Cost. e con l’art. 1 del Primo Protocollo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato con legge 4 agosto 1955 n. 848, nonché per violazione dell’art. 3 Cost. con riguardo al principio di ragionevolezza e in relazione agli artt. 24, 35, 41 e 42 Cost.;

che in particolare parte ricorrente dubita della legittimità costituzionale delle norme indicate *a)* per violazione della XIV Disp. Trans. Cost., norma che, secondo la prospettazione di parte ricorrente, nel preservare l’Ordine Mauriziano nella sua funzione ospedaliera ha considerato l’ente nella unitarietà ed interdipendenza del suo vasto patrimonio, laddove le norme impugnate hanno attuato una scissione patrimoniale, operata inoltre per la parte sanitaria mediante una trasformazione dell’ente ospedaliero in ASO per il tramite di fonte regionale, nonché *b)* per violazione dei principi di rilevanza costituzionale che presidiano la tutela del diritto di proprietà, essendosi posta in essere una vera e propria espropriazione a danno dell’Ordine Mauriziano senza la previsione di alcun indennizzo e *c)* per violazione dell’art. 3 Cost. con riguardo al principio di ragionevolezza in relazione agli artt. 24, 35, 41 e 42 Cost., essendosi fatto carico alla Fondazione di tutti i debiti insoluti alla data del 23 novembre 2004 a fronte del trasferimento di una parte soltanto del patrimonio mobiliare ed immobiliare dell’Ordine Mauriziano;

che l’Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano, ritualmente costituitasi, ha osservato da un lato che l’affermato carattere unitario dell’Ordine Mauriziano concerne, a tenore della lettera della XIV Disp. Trans. e Fin. Cost., il solo ente ospedaliero, dovendosi pertanto preservare l’unitarietà della porzione immobiliare destinata all’erogazione del servizio ospedaliero, ha aggiunto che la disposizione della legge regionale impugnata si è limitata a costituire l’Ente Ordine Mauriziano di Torino in Azienda Sanitaria Ospedaliera, mentre la separazione del patrimonio dell’ordine Mauriziano è stata disposta dalla legge statale (d.l. n. 277/04), ha escluso la sussistenza di un’ipotesi di espropriazione alla luce dell’insegnamento della Corte costituzionale (sent. n. 68/59) ed infine ha aggiunto che i beni mantenuti in capo all’Ente Ordine Mauriziano, tra cui il presidio ospedaliero Umberto I, vanno qualificati come indisponibili, trattandosi di beni destinati al pubblico servizio sanitario (art. 826, comma 3 c.c.) laddove l’intero patrimonio disponibile è stato attribuito alla Fondazione alla scopo di soddisfare le pretese dei creditori dell’Ente Ordine Mauriziano;

che infine la Regione Piemonte, ritualmente costituitasi, ha ritenuta inammissibile e priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale sollevata da parte ricorrente, osservando che poiché le norme impugnate hanno per finalità quella di garantire la prosecuzione delle attività sanitarie sino ad allora esercitate dall’Ordine Mauriziano, deve ritenersi coerente l’attribuire i beni, mobili ed immobili, strumentali a tali attività all’azienda ospedaliera istituita per provvedere a tale scopo ed ha al contempo denunciato l’illegittimità dell’art. 3, comma 1 d.l. n. 277/04 in relazione



agli artt. 3, 41 e 42 Cost., ritenendosi in contrasto col principio di ragionevolezza e parità di trattamento la scelta del legislatore di attribuire alla Fondazione, nella persona del Commissario Straordinario, il compito di provvedere al pagamento parziale dei debiti pregressi con un disvalore iniziale di oltre 160 milioni di euro, anziché di prevedere un intervento straordinario di carattere finanziario;

OSSERVATO:

A) sulla rilevanza della questione:

che la decisione circa la questione di legittimità costituzionale prospettata da parte ricorrente appare preliminare e dirimente ai fini della valutazione della fondatezza o meno della domanda attorea, diretta ad ottenere la condanna della Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano e della Regione Piemonte al pagamento della indennità di occupazione per l'utilizzo dell'intero complesso immobiliare sede del presidio ospedaliero Umberto I, domanda formulata sul presupposto, conseguente alla eccepita illegittimità costituzionale delle norme di cui sopra, della proprietà esclusiva in capo alla Fondazione Ordine Mauriziano dell'intero complesso immobiliare in questione, quindi non solo della cd. Parte aulica, tradizionalmente identificata col Padiglione Aulico o Padiglione 12, comprendente edifici di particolare interesse storico, ma anche del complesso ospedaliero vero e proprio;

B) sulla non manifesta infondatezza della questione:

che le norme della cui legittimità costituzionale si dubita sono:

l'art. 1, d.l. n. 277/04 (conv. con legge n. 4/05), in forza del quale «L'Ente Ordine Mauriziano di Torino, ente ospedaliero di seguito denominato "Ente", è costituito dai presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRCC) di Candiolo (Torino). L'Ente continua a svolgere la propria attività secondo le vigenti disposizioni previste dallo statuto e dalla legge 5 novembre 1962, n. 1596, fino alla data di entrata in vigore della legge regionale con la quale la regione Piemonte ne disciplinerà, nel rispetto della previsione costituzionale, la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della regione»;

l'art. 2, comma 2 d.l. n. 277/04 (conv. con legge n. 4/05), secondo cui «Il patrimonio Immobiliare e mobiliare dell'Ente, con esclusione dei presidi ospedalieri, è trasferito alla Fondazione di cui al comma 1»;

l'art. 1, l.r. Piemonte n. 39/04, in forza del quale «La Regione Piemonte, considerato l'alto valore sociale dell'attività sanitaria svolta dall'Ente ospedaliero "Ordine Mauriziano di Torino", disciplina, ai sensi dell'art. 1, del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), il suo inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario regionale;

l'art. 2, l.r. Piemonte n. 39/04, secondo cui «Ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modificazioni e dell'art. 5 della legge regionale 22 settembre 1994, n. 39 (Individuazione delle aziende sanitarie regionali), con decreto del presidente della giunta regionale, l'Ente ospedaliero "Ente Ordine Mauriziano di Torino", di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 277/2004 è costituito in Azienda sanitaria ospedaliera (ASO) con personalità giuridica pubblica e con autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, denominata "ordine Mauriziano di Torino". Fino all'adozione, a norma dell'art. 3 del decreto legislativo n. 502/1992 e successive modificazioni, dell'atto di organizzazione aziendale, continuano ad essere svolte le funzioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di ricovero ospedaliero, già esercitate in forza delle convenzioni esistenti alla data della legge. L'atto di organizzazione aziendale connota l'ordinamento dell'ente nel pieno rispetto delle peculiarità storico-sociali dello stesso. Dalla data della sua costituzione l'ASO assume a proprio carico ogni onere di gestione. La gestione e i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie relative a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO di cui al comma 1, ivi comprese le liti attive e passive, rimangono a carico della Fondazione Ordine Mauriziano di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 277/2004. Il rapporto di lavoro del personale dipendente in servizio presso i presidi di cui al comma 1 prosegue, senza soluzioni di continuità, con l'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino". La Fondazione Ordine Mauriziano provvede, con oneri a proprio carico, alla chiusura di tutte le competenze dovute sino alla data di costituzione dell'ASO di cui al comma 1»;

l'art. 1, comma 1350 legge n. 296/06, in forza del quale «La proprietà dei beni mobili ed Immobili già appartenenti all'Ente Ordine Mauriziano di Torino è da intendersi attribuita, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2005, n. 4, alla Fondazione Ordine Mauriziano con sede in Torino, con esclusione dei beni immobili e mobili funzionalmente connessi allo



svolgimento delle attività istituzionali del presidio ospedaliero Umberto I di Torino e dei beni mobili funzionalmente connessi allo svolgimento delle attività istituzionali dell'Istituto per la ricerca e la cura del cancro di Candiolo»;

che, essendo rimesso al giudice, innanzi al quale è sollevata la questione di legittimità costituzionale, di accertare che essa non sia manifestamente infondata, non può non osservarsi che il Costituente, là dove ha sancito la caducazione degli ordini cavallereschi, conseguenza della abolizione dei titoli nobiliari (1° e 2° comma terzo comma XIV disp. Trans. e fin. Cost.), ha tuttavia stabilito che «L'Ordine Mauriziano è conservato come ente ospedaliero e funziona nei modi stabiliti dalla legge (3° comma XIV disp. Trans. E fin. Cost.), norma che pare collegare la permanenza in vita dell'Ordine alla sua configurazione come ente ospedaliero, nulla dicendo in ordine alle ulteriori attività tradizionalmente esercitate dall'Ordine Mauriziano (finalità di beneficenza, istruzione e culto), il che ha posto e pone la questione se la garanzia costituzionale in esame possa riguardare anche tali finalità in ragione dell'esistenza di un principio di unitarietà del Mauriziano;

che invero l'art. 1, legge n. 1596/62, recante il «Nuovo Ordinamento dell'Ordine Mauriziano in attuazione della XIV disposizione finale della Costituzione», dispone che «L'ordine Mauriziano è conservato come ente ospedaliero, con tutti gli altri suoi compiti in materia di beneficenza, di istruzione e di culto, da esercitarsi in conformità della presente legge ed il Consiglio di Stato, nel parere del 13 giugno 1975 n. 1236 reso dalla Prima Sezione, ha affermato che l'Ordine Mauriziano, pur definito nella disposizione finale della Costituzione come ente ospedaliero, è un ente che non ha esclusivi scopi di assistenza ospedaliera, ma esercita anche fini di beneficenza, istruzione e culto ai sensi della legge n. 1595/62, dovendosi intendere l'espressione «ente ospedaliero» quale «modo sintetico per esprimere il precetto di conservare l'Ente con tutti i suoi fini statuari fuorché con quello contrastante con la Costituzione», affermandosi altresì che «la XIV disposizione finale non ha demandato alla legge ordinaria la possibilità di incidere sulla natura unitaria dell'Ente e di assoggettarlo ad una disciplina che comporti il distacco di alcuni compiti o che determini, in sostanza, l'obliterazione di alcuni dei fini conservati dalla norma costituzionale»;

che inoltre nella successiva sentenza n. 875/77 lo stesso Consiglio di Stato ha affermato che «Il carattere di ente locale assunto dagli enti ospedalieri a seguito dell'attuazione della vigente normativa è in assoluto contrasto con la legge 5 novembre 1962 n. 1596, mai abrogata, che ha conservato all'ordine mauriziano un carattere unitario e tale da consentire l'attuazione di compiti complessi e integrati, senza che ciò significhi per detto ordine, nell'esercizio del servizio ospedaliero, un comportamento contrastante con le normative e con le direttive nazionali in materia di sicurezza sociale e di tutela della salute dei cittadini; pertanto, è illegittimo il decreto col quale il presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta provvede, ai sensi degli artt. 3 e 5 legge 12 febbraio 1968, n. 132, alla costituzione in ente ospedaliero dell'ospedale mauriziano di Aosta, mediante scorporo dall'ordine mauriziano di Torino — a cui l'ospedale apparteneva —, determinando altresì il patrimonio del neo-costituito ente»;

che pertanto la normativa di riforma in esame, ossia gli artt. 1 e 2, d.l. n. 277/04, gli artt. 1 e 2, l.r. Piemonte n. 39/04 e l'art. 1, comma 1350, legge n. 296/06, nella misura in cui attua la scissione dell'ente Ordine Mauriziano nelle due distinte entità, ente-azienda ospedaliera e Fondazione Ordine Mauriziano, dotate di propri distinti patrimoni, funzionalmente connessi allo svolgimento della attività proprie di ciascuna di esse (la dotazione patrimoniale dell'ente essendo costituito dalle strutture necessarie all'espletamento dell'attività ospedaliera ed essendo trasferita alla Fondazione il patrimonio residuo dell'ente medesimo col compito di provvedere al risanamento del dissesto finanziario dell'ente), pone il problema della compatibilità di siffatta scelta con la previsione della disposizione XIV trans. e fin. Cost. come sopra interpretata, sotto il profilo del rispetto della unitarietà dell'ordine e pertanto della garanzia costituzionale del complesso delle finalità originarie dell'Ordine e del patrimonio destinato a tali finalità;

che a tal riguardo, se all'ente-azienda ospedaliera è attribuito l'esercizio delle attività ospedaliere, la Fondazione Ordine Mauriziano rimane invece deputata al perseguimento delle finalità di risanamento dell'ente azienda ospedaliera, oltre che di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale di sua proprietà (art. 2, comma 4, d.l. n. 277/04) e pertanto nulla si dispone con riferimento alle finalità cd. residue, ma tradizionalmente caratterizzanti l'Ordine Mauriziano, ossia quelle di beneficenza, istruzione e culto, proponendosi così una interpretazione riduttiva della XIV Disp. Trans. e Fin. Cost., tanto più rilevante ove si consideri che lo stesso d.l. n. 277/04, nell'affidare alla legge regionale di disciplinare la natura giuridica e le modalità di inserimento dell'ente ospedaliero nell'ordinamento giuridico sanitario della regione, precisa che ciò deve avvenire «nel rispetto della disposizione costituzionale» e le finalità residue dell'Ordine non paiono assunte dalla Fondazione Ordine Mauriziano;

che ancora la normativa di riforma sopra richiamata appare in contrasto con l'art. 42 Cost. in relazione all'art. 1 primo Protocollo CEDU nella parte in cui sottrae alla Fondazione Ordine Mauriziano una parte rilevante del patrimonio dell'Ordine (ossia i beni mobili e immobili funzionalmente connessi allo svolgimento dell'attività ospedaliera, attribuiti all'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano) e così attua una lesione dell'autonomia patrimoniale della Fondazione, senza ricorrere allo strumento tipico dell'espropriazione col conseguente indennizzo e



senza le relative garanzie procedurali, apparendo a tal riguardo significativa quella parte della sentenza n. 173/06, in cui la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, l.r. Piemonte n. 39/04 per contrasto con l'art. 117 Cost., osserva che l'art. 2, comma 2, d.l. n. 277/04 «dispone, infatti, che sia trasferito alla Fondazione l'intero "patrimonio immobiliare e mobiliare dell'Ente, con esclusione dei presidi ospedalieri di cui all'art. 1, comma 1", vale a dire i presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRCC) di Candiolo (Torino), cosicché non può esservi alcun dubbio riguardo all'attribuzione alla Fondazione anche degli immobili sedi dei presidi di Lanzo Torinese e Valenza, di cui la norma regionale si occupa, non consentendo l'inequivoco dato testuale alcuna diversa interpretazione della richiamata disciplina. Ciò posto, ne discende che la norma regionale impugnata, operando un diretto trasferimento di beni da una persona giuridica del tutto estranea all'ordinamento sanitario regionale — qual è la Fondazione Ordine Mauriziano — ad una Azienda sanitaria locale, incide sul patrimonio della persona stessa»,

che infine le disposizioni sopra richiamate, nel prevedere ed attuare la scissione dell'Ordine Mauriziano nelle due entità sopra descritte, aventi le finalità di cui si è detto, appaiono in contrasto con l'art. 3 Cost. con riguardo al principio di ragionevolezza in relazione agli artt. 41 e 42 Cost., nella misura in cui si attribuisce alla Fondazione lo scopo di conservare e valorizzare il patrimonio culturale di sua proprietà nonché di operare per il risanamento del dissesto finanziario relativo al cessato Ente Ordine Mauriziano, ma al tempo stesso si viene a privare la Fondazione di una parte rilevante dei beni dell'Ordine (quelli attribuiti all'Azienda Sanitaria Ospedaliera) e a dotare la gran parte dei beni attribuiti alla Fondazione di una essenziale caratterizzazione di indisponibilità, resa necessaria dall'esigenza di garantire il raggiungimento degli scopi delineati dallo stesso d.l. n. 277/04 (*cf.* al riguardo artt. 4 e 5 Statuto Fondazione Ordine Mauriziano, approvato in data 13 ottobre 2006), connotazione difficilmente compatibile con l'obiettivo del risanamento finanziario dell'ente, disponendo a tal fine la Fondazione (in sostanza) del solo patrimonio disponibile (quale descritto nell'art. 6 dello Statuto) e delle entrate che l'art. 7 dello Statuto indica a disposizione della Fondazione per l'adempimento dei suoi compiti (e così «ogni eventuale contributo ed elargizione di terzi destinato all'attuazione degli scopi statuari e non espressamente destinato all'incremento del patrimonio», il gettito derivante dai canoni di locazione, dalle cessioni un uso, ecc. di cui alla lett. d) della norma in esame), con l'ulteriore precisazione, contenuta nell'ultimo comma dell'art. 7 dello Statuto, che «non determinano entrate i conferimenti in godimento dei beni di cui alla tabella A allegata al d.l. n. 277/2004, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2005, n. 4, effettuati in favore della istituenda fondazione di cui all'art. 2, comma 5 del medesimo decreto-legge. La istituenda fondazione si farà carico di tutti gli oneri connessi alla conservazione, fruizione e valorizzazione dei beni conferiti;

Ritenuto:

che per le considerazioni tutte che precedono la questione di legittimità costituzionale sopra illustrata appare rilevante e non manifestamente infondata, onde gli atti devono essere trasmessi alla Corte costituzionale;

P.Q.M.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto gli artt. 1 e 2, comma 2, d.l. n. 277/04, 1 e 2 l.r. Piemonte n. 39/04, 1 comma 1350, legge n. 296/06, per contrasto con la XIV Disp. Trans. e Fin. Cost., nonché per contrasto con l'art. 42 Cost. e con l'art. 1 Primo Protocollo CEDU e per violazione dell'art. 3 Cost. con riguardo al principio di ragionevolezza in relazione agli artt. 41 e 42 Cost.;

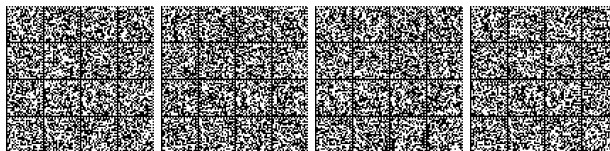
Sospende il procedimento;

Dispone, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda, alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, nonché al presidente della Giunta della Regione Piemonte e al presidente del Consiglio regionale.

Torino, 23 maggio 2011

Il giudice: SEMINI



N. 231

Ordinanza del 9 marzo 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Sezione staccata di Brescia - sul ricorso proposto da Elleci Costruzioni Srl contro Comune di Montichiari, Regione Lombardia e Provincia di Brescia.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni di salvaguardia per l'aeroporto di Montichiari - Divieto di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio ad eccezione di quelli espressamente autorizzati dalla legge censurata - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di giusto indennizzo in caso di vincoli espropriativi - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione di principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia.

- Legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5, art. 14, come modificato dall'art. 14 (*recte*: art. 1) della legge della Regione Lombardia 31 marzo 2008, n. 5, dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2008, n. 33, e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42, 97 e 117, comma terzo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 837 del 2008, proposto da Elleci Costruzioni Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Ramona Fusi, con domicilio eletto presso Ramona Fusi in Brescia, via XX Settembre, 66;

Contro il Comune di Montichiari;

Nei confronti della Regione Lombardia, rappresentato e difeso dall'avv. Piera Pujatti, con domicilio eletto presso Donatella Mento in Brescia, via Cipro, 30; Provincia di Brescia;

Per l'annullamento del provvedimento prot. 14063/X.9 del 4/6/2008, a firma del dirigente del Dipartimento Politiche del Territorio del Comune di Montichiari, recante diniego all'istanza di permesso di costruire, nuova palazzina residenziale, contrada Bellandi, nonché di ogni altro atto, connesso, presupposto e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Lombardia;

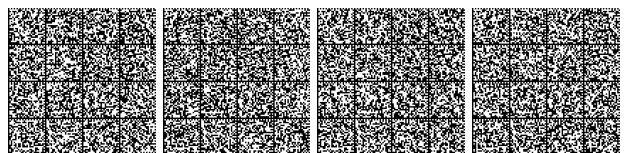
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2011 il dott. Sergio Conti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso notificato il 23 luglio 2008 e depositato presso la Segreteria della Sezione il 19 agosto 2008, Elleci costruzioni Srl impugna il provvedimento, in data 4 giugno 2008, del dirigente del Dipartimento politiche del territorio del Comune di Montichiari recante il diniego di rilascio di permesso di costruire per la realizzazione, in via Bellandi n. 26, di un nuovo edificio residenziale di cui alla domanda presentata in data 24 aprile 2008 (assunta al prot. n. 14063).

In punto di fatto, la ricorrente evidenzia:

di essere proprietaria di un'area in località Bellandi, azzonata dal PRG vigente come B2 «residenziale di completamento semintensivo», acquistata in data 6 luglio 2006 (doc. 1) e di aver stipulato il 26 luglio 2006 contratto di mutuo fondiario (doc. n. 2) in vista dell'edificazione sullo stesso;

che detto terreno risulta ricompreso all'interno della zona delimitata dall'art. 100, secondo comma, delle NTA del PTCP approvato dalla Provincia di Brescia il 21 aprile 2004 («nelle aree interne al poligono delimitato: a nord, dalla poligonale di cui alla Tav. 1.1.; ad est, dalla ex S.S. 236 "Goitese", a sud, dalla ex S.S. 668 "Lenese"; a ovest, dalla linea ferroviaria Brescia-Parma - così come riportati nella tavola stessa,» per la quale «fino all'approvazione del Piano Territoriale d'Area per l'aeroporto G. D'Annunzio o di specifici Accordi di programma, e comunque non oltre tre anni dall'approvazione del PTCP» si prevede che «l'attività edificatoria ammessa limitatamente agli interventi di manutenzione, restauro e ristrutturazione edilizia degli edifici esistenti senza mutamenti di destinazione azione d'uso a scopo residenziale; s'intendono tendono altresì operanti, nelle more suddette, le servitù attualmente in essere per gli aeroporti civili e militari»);



che l'art. 52 delle NTA del vigente PRG di Montichiari (*cf.* il doc. 5) riprende testualmente detta disposizione del PTCP;

che la Provincia di Brescia - alla quale la Regione con delibera G.R. n. VII/7062 del 23 novembre 2001 ha delegato il compito di procedere alla redazione del Piano d'area - con la delibera consiliare n. 22 del 29 giugno 2006 (doc. 6) ha preso atto, ai sensi dell'art. 21 della L.R. n. 12/05, dello schema di piano d'area, nel quale il terreno di proprietà ricade nella «zona blu», relativamente alla quale (art. 17) è ammessa la possibilità di completare le previsioni dei PRG vigenti;

che nell'imminenza della scadenza del regime di salvaguardia, la Regione Lombardia ha emanato la L.R. 27 febbraio 2007 n. 5, con la quale, all'art. 14 (recante la rubrica «Disposizioni di salvaguardia per l'aeroporto di Montichiari») si dispone: «Al fine di non compromettere il potenziamento dell'aeroporto di Montichiari, secondo quanto previsto dagli strumenti della programmazione regionale, fino all'entrata in vigore del relativo piano territoriale regionale d'area ai sensi dell'art. 20 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (legge per il governo del territorio) e comunque non oltre quindici mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione, si applicano le disposizioni di salvaguardia di cui al presente articolo.»;

che, con l'art. 14 della L.R. 31 marzo 2008 n. 5, la norma veniva ancora prorogata sino al 31 dicembre 2008;

che, in corso di causa, sono sopravvenute ulteriori proroghe del termine di scadenza della misura di salvaguardia: a) con l'art. 4 della L.R. 23 dicembre 2008 n. 33 il termine del 31 dicembre 2008 è stato protratto al 30 giugno 2010; b) con l'art. 23 della L.R. 5 febbraio 2010 n. 7, al 30 giugno 2011.

Tanto premesso, Ellecì Costruzioni pone in luce:

che, in data 24 aprile 2008, non potendo più protrarre la realizzazione della costruzione preventivata, per la quale aveva contratto un oneroso mutuo fondiario, presentava domanda di rilascio di permesso di costruire per la realizzazione di un nuovo edificio residenziale di cui alle allegate tavole progettuali (doc. n. 10 della ricorrente);

che il Dipartimento politiche del territorio del Comune di Montichiari - con nota 7 maggio 2008 n. 1506 (doc. 11 della ricorrente) - le comunicava, ex art. 10-*bis* legge n. 241/1990, che il permesso di costruire, non poteva essere accolto in quanto: «L'intervento è compreso entro il perimetro del piano d'area (art. 20 L.R. n. 12/2005) dell'aeroporto di Montichiari nel quale non sono consentiti nuovi interventi se non quelli previsti da piani attuativi (P.L.) vigenti così come dispone l'art. 100 del PTCP e successive conferme ed integrazioni (L.R. n. 5/2007 e L.R. n. 5/2008)», con invito a trasmettere osservazioni entro 10 giorni (doc. n. 11 della ric.);

di aver, con nota in data 20 maggio 2008, evidenziato al Comune che la proroga del termine da aprile 2007 a giugno 2008 così come quella al dicembre 2008, risultava «palesamente incostituzionale»;

che il Comune - con l'impugnato provvedimento in data 4 giugno 2008 - opponeva il diniego definitivo, rilevando che «le considerazioni presentate (in data 21 maggio 2008, prot. 16729) non consentono di disapplicare la disciplina normativa sovraordinata che impone il divieto di nuove edificazioni nell'ambito del piano d'area (art. 20 L.R. n. 12/2005) dell'aeroporto di Montichiari, divieto introdotto dall'art. 100 del PTCP, recepito all'art. 52 delle Norme tecniche di attuazione del vigente PRG e successivamente confermato con le LL.RR. n. 5/2007 e 5/2008».

La ricorrente articola le seguenti doglianze:

1) Violazione dell'art. 12 DPR 6 giugno 2001 n. 380 e art. 36 L.R. 11 marzo 2005 n. 12; sostenendo che, in forza delle predette disposizioni, la misura di salvaguardia non può eccedere il termine di tre anni;

2) Violazione del combinato disposto dell'art. 12 c. 3 TU edilizia e art. 14. L.R. 5/2007; dovendosi ritenere l'opera proposta conforme agli strumenti urbanistici e non in contrasto con lo schema di piano territoriale d'area;

3) Eccesso di potere per insufficienza della motivazione; lamentando la mancata esplicitazione delle ragioni della assunta non compatibilità dell'intervento;

4) Eccesso di potere per carenza istruttoria; per non avere effettuato l'Amministrazione alcuna verifica in ordine alla compatibilità con le previsioni del progetto di piano d'area.

5) Questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della L.R. 27 febbraio 2007 n. 5, come notificata dalla L.R. n. 5 del 2008 in relazione agli artt. 3, 41, 42, 43 (*recte* 97), 117 Cost.

La ricorrente formula altresì richiesta di risarcimento del danno in forma specifica e riserva di agire per eventuali ulteriori danni.

Con separata sentenza non definitiva in pari data la Sezione ha esaminato e respinto il secondo, terzo e quarto motivo di ricorso, in quanto fondati sul non condivisibile presupposto che l'opera da realizzarsi non sarebbe *ope legis* vietata, bensì se ne dovrebbe verificare in concreto l'eventuale contrasto con lo schema di piano territoriale d'area.



In relazione al primo motivo, con la predetta sentenza, è stato rilevato che la tesi di parte ricorrente - secondo cui la misura di salvaguardia non può eccedere il termine di tre anni giusta quanto disposto dall'art. 12 DPR 6 giugno 2001 n. 380 e dall'art. 36 L.R. 11 marzo 2005 n. 12 - non può essere condivisa, posto che nella fattispecie è stata fatta applicazione di una disposizione legislativa regionale (l'art. 14 L.R. 27 febbraio 2007 n. 5) che, in relazione ad uno specifico strumento urbanistico (il piano d'area aeroportuale di Montichiari), impone una particolare misura di salvaguardia, determinandone anche la durata (il cui termine finale è stato più volte protratto con successive leggi regionali). In tale contesto, il richiamo alla disposizione di cui all'art. 12 del DPR n. 380/01 è del tutto fuori luogo, così come pure quello all'art. 36, quarto comma, della L.R. 12/05 che regola, in via generale, la durata delle misure di salvaguardia in relazione all'intervenuta adozione del piano urbanistico.

Inoltre, va escluso che la conclusione di cui all'evocata decisione n. 2/08 dell'Ad. plen. del Cons. St. possa trovare applicazione anche alla presente fattispecie. Infatti, il ragionamento giuridico ivi svolto attiene esclusivamente al rapporto fra norma regionale precedente e legge nazionale sopravvenuta implicante l'affermazione di nuovi principi fondamentali (pervenendo all'affermazione dell'effetto di abrogazione implicita della norma regionale precedente in contrasto con tali principi). Tale principio non ha invece alcuna rilevanza per l'ipotesi, che qui viene in rilievo, di approvazione di una nuova norma regionale successiva all'enunciazione di principi fondamentali da parte della legge nazionale. In tale secondo caso si pone non già questione di effetto abrogativo bensì di possibile illegittimità costituzionale delle norma regionale per violazione dei limiti di competenza posti dall'art. 117, terzo comma, della Cost.

Il primo motivo quindi dovrebbe essere anch'esso respinto, residuando quindi di solamente la disamina della questione, sollevata dalla scorrente, di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 14 della L.R. 27 febbraio 2007 n. 5, che stabilisce la misura di salvaguardia, nonché delle successive proroghe del termine finale della stessa, disposte con le LL. RR. 31 marzo 2008 n. 5, 23 dicembre 2008 n. 33 e 5 febbraio 2010 n. 7.

Solamente in caso di accoglimento della questione da parte della Corte costituzionale, con conseguente venir meno della predetta specifica norma, sarebbe infatti possibile addivenire all'accoglimento del primo motivo di gravame, da ciò la rilevanza della questione proposta.

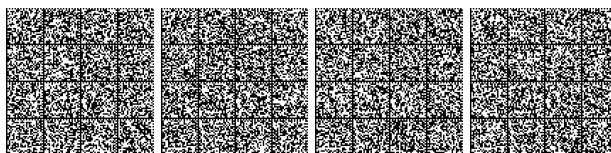
La questione di costituzionalità è sollevata dalla ricorrente- con il quinto motivo di gravame- in relazione ai seguenti parametri costituzionali:

all'art. 3 della Costituzione, in quanto la disciplina legislativa regionale pone un'irragionevole differenza di trattamento tra i proprietari delle aree comprese nell'ambito interessato dal futuro piano d'area aeroportuale (il quadrilatero descritto dall'art. 100 del PTCP) e gli altri proprietari dei medesimo Comune;

all'art. 41 Cost. sostenendo che le continue reiterazione del regime di salvaguardia, l'assoluta incertezza su quale possa essere il destino delle aree assoggettate allo stesso in assenza di un piano adottato, la realistica prospettiva che il predetto regime venga ulteriormente prorogato per un tempo futuro incerto, convergono nel determinare una situazione che impedisce di operare qualsiasi investimento nell'area in questione, sicché l'illegittimo divieto di costruire in assenza di qualsiasi tipo di indennizzo realizza la penalizzazione delle piccole imprese del settore delle costruzioni come la ricorrente;

all'art. 42 Cost. poiché i proprietari delle aree edificabili comprese nella zona non possono realizzare nuove costruzioni anche se coerenti con gli strumenti urbanistici vigenti e contestualmente si trovano nell'impossibilità di commercializzare gli immobili in questione ovvero di programmarne il futuro utilizzo a causa dell'assoluta incertezza in ordine a quando il piano d'area sarà approvato e quali potrebbero essere i contenuti dello stesso. Inoltre, il sostanziale svuotamento del diritto reale è stato determinato dal legislatore regionale in assenza di qualsiasi indennizzo e non già per perseguire l'interesse pubblico quanto piuttosto per consentire l'inerzia dell'amministrazione che sino alla data di proposizione del ricorso non aveva ancora provveduto neppure all'adozione del piano d'area;

all'art. 97 Cost., trattandosi di disposizione legislativa ascrivibile nella categoria delle leggi provvedimento - ossia atti formalmente legislativi destinati a tenere luogo del provvedimento amministrativo in quanto dispongono in concreto su casi e rapporti specifici. Richiamando l'insegnamento di cui alla sentenza 20 luglio 2007 n. 314 della Corte costituzionale, viene sottolineato che sia la norma originaria (di cui all'art. 14 della L.R. n. 5/2007) sia le proroghe disposte con le leggi successive sopra richiamate hanno determinato la protrazione del regime di salvaguardia, originariamente posto in via amministrativa dall'art. 100 del PTCP (piano territoriale di coordinamento provinciale) di Brescia, senza porre in essere alcuna verifica circa la necessità di sacrificare ulteriormente i beni della vita dei privati, i quali avevano ormai maturato il legittimo affidamento alla riespansione del proprio diritto;



all'art. 117 della Cost., ponendo in luce l'avvenuto superamento, da parte del legislatore regionale, dell'ambito della potestà legislativa regionale, in quanto in tema di misure di salvaguardia (rientrante nell'ambito della materia governo del territorio e quindi di legislazione concorrente), la Regione può dettare norme specifiche solo all'interno temo dei limiti posti dalla legge statale e nel rispetto dei principi posti dallo Stato, mentre la norma in questione in contestazione ha provveduto non solo a superare il limite massimo di 5 anni ma addirittura ha imposto le misure di salvaguardia senza che sia neppure intervenuta l'adozione del piano territoriale d'area.

Va innanzitutto rilevato che la sollevata questione di costituzionalità risulta rilevante.

Invero, come evidenziato dalla stessa ricorrente (*cf.* pag. 17 dell'atto di ricorso), la misura di salvaguardia invocata dal Comune non deriva da strumenti urbanistici, dato che l'art. 100 del PTCP (espressamente richiamato dal PRG all'art. 52) ha cessato di avere efficacia alla data del 21 aprile 2007, bensì dell'art. 14 della L.R. n. 5/2007 (e successive modificazioni). Ove quindi la disposizione normativa regionale dovesse essere dichiarata incostituzionale il regime di salvaguardia non sarebbe applicabile al caso di specie e conseguentemente il permesso di costruire potrebbe essere rilasciato, posto che la destinazione dell'area di proprietà della ricorrente - all'atto di proposizione della domanda e di assunzione del diniego - era B2 «residenziale di completamento semintensivo».

La proposta questione di costituzionalità non risulta manifestamente infondata.

La norma sospettata d'incostituzionalità l'art. 14 (Disposizioni di salvaguardia per l'aeroporto di Montichiari) della L.R. 27 febbraio 2007 n. 5 così recita (nel testo attualmente in vigore):

«1. Al fine di non compromettere il potenziamento dell'aeroporto di Montichiari, secondo quanto previsto dagli strumenti della programmazione regionale, fino all'entrata in vigore del relativo piano territoriale regionale d'area ai sensi dell'art. 20 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (legge per il governo del territorio) e comunque non oltre il 30 giugno 2011, si applicano le disposizioni di salvaguardia di cui al presente articolo.

2. Nell'ambito individuato dal comma 5 è vietato ogni intervento di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, ad eccezione dei seguenti interventi relativi a edifici esistenti:

a) manutenzione ordinaria e straordinaria;

b) restauro e risanamento conservativo;

c) ristrutturazione edilizia non comportante cambio di destinazione d'uso in senso residenziale;

c-bis) ampliamenti previsti negli strumenti urbanistici vigenti, non comportanti cambio di destinazione d'uso, sino ad un massimo del 20 per cento della superficie lorda di pavimento (SLP) per le attività produttive, e sino ad un massimo del 10 per cento della superficie lorda di pavimento (SLP) per la funzione residenziale, senza possibilità di incremento delle unità immobiliari.

3. Sono comunque fatte salve:

a) la possibilità di realizzare interventi strettamente connessi all'esercizio delle attività aeroportuali attuali;

b) la realizzazione degli interventi già assentiti e di quelli previsti da piani urbanistico-edilizi attuativi vigenti.

4. Sono altresì possibili, previa deliberazione del Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, attestante la sussistenza di condizioni di compatibilità rispetto al potenziamento dell'aeroporto:

a) l'attuazione delle previsioni di strumenti di pianificazione approvati dalla Regione;

b) l'approvazione e la successiva attuazione di accordi di programma di rilevanza regionale, già avviati alla data di entrata in vigore della presente disposizione;

c) l'autorizzazione e la successiva attuazione di iniziative finalizzate al recupero e/o smaltimento dei rifiuti.

5. La disciplina di cui ai commi 2, 3 e 4 trova applicazione nell'ambito A individuato dalla Delib.G.R. 25 novembre 2009, n. 8/10637».

La norma vieta, in via di salvaguardia, l'intervento richiesto dall'odierna ricorrente (nuova edificazione) per una durata temporale (considerando l'attuale scadenza al 30.6.2011) già superiore ai 4 anni, essendo intervenuta nel febbraio 2007.

Va notato che tale salvaguardia legislativa si va ad aggiungere a quella, disposta in via amministrativa dall'art. 100 del PTCP (approvato il 21 aprile 2004), che imponeva la salvaguardia per tre anni («... fino all'approvazione del Piano Territoriale d'Area per l'aeroporto G. D'Annunzio o di specifici Accordi di programma, e comunque non oltre tre anni



dall'approvazione del PTCP l'attività edificatoria è ammessa limitatamente agli interventi di manutenzione, restauro e ristrutturazione edilizia degli edifici esistenti senza mutamenti di destinazione d'uso a scopo residenziale... »).

In sostanza si è disposto un congelamento di aree, come quella in questione, classificate come edificabili dal PRG, per una durata superiore ai 7 anni.

Si pone quindi il dubbio della legittimità costituzionale della norma regionale che ha legittimato il termine di salvaguardia protraendolo ben oltre i tre anni.

Al riguardo vanno svolte le seguenti ulteriori considerazioni.

Le misure di salvaguardia hanno lo scopo di impedire mutamenti degli assetti urbanistici ed edilizi che si potrebbero porre poi in contrasto con le nuove previsioni pianificatorie.

Sia la norma nazionale (art. 12, comma 3, del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) sia la norma regionale (art. 36 L.r. n. 12 del 2005) prevedono che, in caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda.

La misura di salvaguardia comporta dunque la sospensione dell'esame della domanda edificatoria, quale misura soprassessoria che si giustifica per la variazione ancora imperfetta della disciplina urbanistica, ma non anche il definitivo rigetto della stessa (*cfr. ex multis* T.A.R. Salerno, sez. II, 30 settembre 2010 n. 11158).

Invero, un diniego non troverebbe giustificazione per la mera non conformità con una disposizione che potrebbe anche, nel corso ulteriore del procedimento, non essere approvata dall'autorità regionale e, dunque, non entrare mai in vigore.

La disposizione di cui all'art. 14 della L.R. n. 5 del 2007 si connota per alcune peculiarità che la distinguono dalle ordinarie misure di salvaguardia:

a) non prevede una sospensione della decisione bensì pone direttamente un divieto di realizzazione di determinati interventi edilizi;

b) non è correlata all'intervenuta adozione di un piano urbanistico ma è disposta in previsione della futura entrata in vigore del piano d'area del quale (al momento dell'approvazione della legge) non v'era stata che l'avvio della progettazione;

c) sebbene in origine avesse un termine massimo di durata (tre anni, a prescindere dal sopravvenire o meno dell'approvazione del piano d'area), per effetto delle proroghe intervenute negli anni 2008/2010 ha ora una durata superiore ai quattro anni.

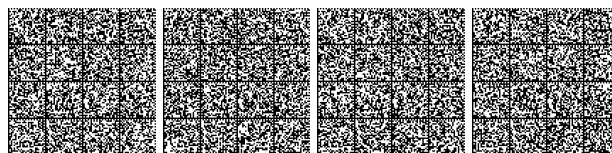
In relazione a tali caratteristiche deve ritenersi che tale previsione legislativa si presti ad essere sospettata di incostituzionalità, in relazione ai parametri costituzionali invocati dalla ricorrente e sopra riportati.

In relazione alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (seguendo l'impostazione di cui alla decisione n. 2 del 7 aprile 2008 dell'Ad. Plen. del Consiglio di Stato) va rilevato che:

L'art. 12, comma 3, del D.P.R. n. 380 del 2001 va considerato norma che esprime un principio fondamentale (in relazione a quanto disposto dall'art. 1, comma 1, del medesimo D.p.r. n. 380/2001, secondo cui «il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia», nonché i commi 1 e 3 dell'art. 2, secondo cui, rispettivamente, «le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico» e «le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi»);

L'art. 12, comma 3, del T.U. per l'edilizia ha inteso (nel riprendere i contenuti sostanziali dell'articolo unico della legge n. 1902 del 1952) esprimere il principio che le amministrazioni locali debbono definire tempestivamente l'iter procedimentale conseguente all'adozione degli strumenti urbanistici generali con il loro tempestivo invio agli organi deputati alla loro approvazione, correlando agli eventuali ritardi burocratici un regime di minor favore, volto, essenzialmente, ad evitare le strumentalizzazioni che un non sollecito esercizio dell'azione amministrativa renderebbe possibile e (con contenuti in certo modo sanzionatori delle spesso defatiganti lungaggini amministrative) a favorire una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali, in funzione anche dell'esigenza di tutelare il valore costituzionale della proprietà e delle connesse facoltà edificatorie.

Come rilevato nella sentenza n. 282 del 26 giugno 2002 della Corte costituzionale, «La nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta



distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore.».

Va rilevato che, con la sentenza n. 343 del 29 luglio 2005, la Corte costituzionale — chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli articoli 4 e 30 della legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio) — ne ha dichiarato l'illegittimità per non avere osservato i principi fondamentali delle leggi dello Stato posti dall'art. 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

In relazione al carattere di legge-provvedimento della disposizione qui contestata, va rilevato che con la sentenza 13 luglio 2007 n. 267 la Corte costituzionale ha osservato che «una disposizione che può essere qualificata come “norma-provvedimento”, in quanto incide su un numero determinato e molto limitato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto».

Al riguardo, la predetta decisione ha ricordato che:

«secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, non è preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto, ossia di leggi-provvedimento (sentenza n. 347 del 1995).

Tuttavia, queste leggi sono ammissibili entro limiti sia specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, sia generali, e cioè del principio della ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 492 del 1995, n. 346 del 1991, n. 143 del 1989). La legittimità di questo tipo di leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto.

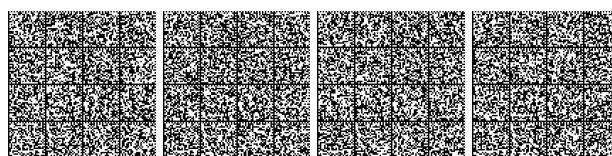
In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze n. 185 del 1998, n. 153 del 1997), la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (sentenze n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, nn. 153 e 2 del 1997), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)».

La medesima Corte, con la sentenza 18 maggio 2009 n. 137, ha poi soggiunto che «Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava che, se è vero che non è configurabile, in base alla Costituzione, una riserva di amministrazione, è pur vero che lo stesso legislatore, qualora emetta leggi a contenuto provvedimentale, deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità. In altri termini, la mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione e la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo, non può giungere fino a violare l'eguaglianza tra i cittadini. Ne consegue che, qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione».

Si veda infine, Corte cost., 11 luglio 2008, n. 271, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di L.R. della Liguria avente natura di legge-provvedimento e comportante la violazione della competenza legislativa nazionale.

Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della L.R. della Lombardia 27 febbraio 2007 n. 5 (come risultante per effetto delle modifiche introdotte successivamente dall'art. 14 della L.R. 31 marzo 2008 n. 5, dall'art. 4 della L.R. 23 dicembre 2008 n. 33 e dall'art. 23 della L.R. 5 febbraio 2010 n. 7) in relazione agli artt. 3, 41, 42, 97, 117, terzo comma della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con sentenza non definitiva pronunciata in data odierna.



P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 41, 42, 97, e 117, terzo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della L.R. della Lombardia 27 febbraio 2007 n. 5 (come risultante per effetto delle modifiche introdotte successivamente dall'art. 14 della L.R. 31 marzo 2008 n. 5, dall'art. 4 della L.R. 23 dicembre 2008 n. 33 e dall'art. 23 della L.R. 5 febbraio 2010 n. 7).

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché «... al presidente della giunta regionale della Lombardia e sia comunicata al presidente del Consiglio regionale della Lombardia».

Così deciso in Brescia nella Camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2011.

Il Presidente: PETRUZZELLI

L'estensore: CONTI

11C0635

N. 232

Ordinanza del 14 aprile 2011 emessa dal Tribunale di Lucca nel procedimento civile promosso da Il Castello service società cooperativa contro I.N.P.S. e S.C.C.I.

Lavoro e occupazione - Soci lavoratori di società cooperative - Previsione, fino alla completa attuazione della normativa in materia, in presenza di pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, dell'applicazione di trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria - Attribuzione di efficacia obbligatoria *erga omnes* di contratti collettivi ad accordi gestionali in violazione dei limiti stabiliti dalla Costituzione.

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, art. 7, comma 4.
- Costituzione, art. 39.

IL TRIBUNALE

Nella causa iscritta al n. 544/2010 r.g. promossa da Il Castello Service società cooperativa (avv. Stefano Leuzzi), ricorrente;

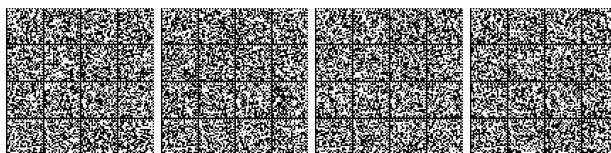
Contro Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.) società di cartolarizzazione dei crediti INPS (S.C.C.I.), (avv. Rossella Quarta), convenuto.

Oggetto: ricorso in opposizione ad iscrizione a ruolo di credito previdenziale ex art. 24 d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, nella causa iscritta.

Il Giudice all'udienza del 14 aprile 2011 ha pronunciato la seguente ordinanza.

PREMESSO

che la cartella esattoriale opposta ha ad oggetto i contributi previdenziali richiesti alla società cooperativa ricorrente in relazione al maggior imponibile retributivo e contributivo determinato dall'applicazione dell'art. 7, quarto comma del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31;



che, in particolare, l'ente previdenziale ha ritenuto che la cooperativa opponente avrebbe dovuto fare applicazione, quanto al trattamento retributivo e normativo (e, conseguentemente, previdenziale) del CCNL AGCI, ANST-LEGA-COOP, CONFCOOPERATIVE (parte datoriale) — FILT-CGIL, FIT-CISL e UIL TRASPORTI (parte dei lavoratori) anziché del diverso CCN LUNCI (parte datoriale) — CONFISAL (parte dei lavoratori) (vedi verbale di accertamento, qui da intendersi integralmente richiamato e trascritto);

che l'art. 7, quarto comma del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31, testualmente dispone: «Fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria»;

Considerato, circa la rilevanza:

che la pretesa contributiva dell'ente previdenziale (oggetto del presente giudizio) si fonda sull'applicazione dell'art. 7, quarto comma del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31; che quindi la disposizione deve trovare applicazione da parte di questo giudice e dall'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità discenderebbe un mutamento nel quadro normativo di riferimento;

Considerato, circa la non manifesta infondatezza:

che, come già chiarito dalla Corte costituzionale, «l'art. 39 pone due principi che possono intitolarsi alla libertà sindacale e alla autonomia collettiva professionale. Col primo si garantiscono la libertà dei cittadini di organizzarsi in sindacati e la libertà delle associazioni che ne derivano; con l'altro si garantisce alle associazioni sindacali di regolare i conflitti di interessi che sorgono tra le contrapposte categorie mediante il contratto, al quale poi si riconosce efficacia obbligatoria *erga omnes*, una volta che sia stipulato in conformità di una determinata procedura e da soggetti forniti di determinati requisiti. Una legge, la quale cercasse di conseguire questo medesimo risultato della dilatazione ed estensione, che è una tendenza propria della natura del contratto collettivo, a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce, in materia diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale, sarebbe palesemente illegittima» (così, in motivazione, Corte cost., 19 dicembre 1962, n. 106);

che la disposizione attribuisce in effetti efficacia «*erga omnes*» a contratti collettivi di tipo «normativo» e non semplicemente ad accordi «gestionali» (vedi Corte cost., 30 giugno 1994, n. 268);

che l'attribuzione di tale efficacia obbligatoria *erga omnes* al di fuori delle condizioni previste dall'art. 39 della Costituzione prescinde totalmente da qualsiasi valutazione in ordine al rispetto o meno, da parte del diverso CCNL applicato, dei precetti ex art. 36 Cost.;

che la disposizione, pur avendo carattere apparentemente transitorio («Fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative») non specifica, in realtà, alcun limite temporale preciso di efficacia;

P.Q.M.

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

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, quarto comma del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31, in relazione all'art. 39 della Costituzione;

sospende il giudizio in corso;

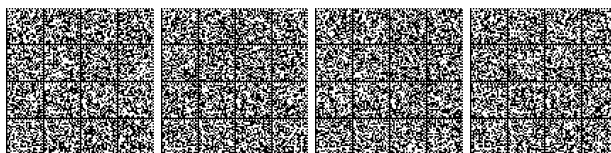
dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Lucca, 14 aprile 2011

Il giudice: NANNIPIERI



N. 233

Ordinanza del 20 luglio 2011 emessa dalla Corte di cassazione - sezioni unite civili nel procedimento civile promosso da Enel Produzione S.p.a. contro Primiero Energia S.p.a., provincia autonoma di Trento e Regione Veneto

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Accordo tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per l'esercizio delle funzioni amministrative relative alle concessioni interessanti i rispettivi territori - Disposizioni particolari per la concessione dell'impianto di Schener-Moline - Presa d'atto da parte della Provincia autonoma e della Regione dell'alienazione degli impianti effettuata il 19 ottobre 2001 da Enel Produzione S.p.a. a Primiero Energia S.p.a. ed assenso al subentro di quest'ultima nella titolarità della concessione con decorrenza dalla medesima data - Previsione retroattiva interferente con il contenzioso (giudicato e pendente) dinanzi al Tribunale superiore delle acque pubbliche - Violazione dei limiti all'adozione di leggi retroattive fuori della materia penale - Inosservanza delle esigenze di ragionevolezza, eguaglianza, tutela dell'affidamento e rispetto della funzione giurisdizionale - Contrasto con il divieto al legislatore di influenzare l'esito di controversie giudiziarie (salvo che per motivi imperativi di interesse generale) e con la garanzia della parità delle armi nel processo, sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

- Legge della Regione Veneto 23 novembre 2006, n. 26, art. 1, e legge della Provincia autonoma di Trento 5 febbraio 2007, n. 1, artt. 1 e 2, in relazione all'art. 10 dell'Accordo allegato a tali leggi, sottoscritto dalla Provincia autonoma il 25 novembre 2005 e dalla Regione il 29 novembre 2005.
- Costituzione, artt. 3, 104 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848].

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 22445-2009 proposto da Enel Produzione S.p.a., società soggetta a direzione e coordinamento di Enel S.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in Roma, via di Monserrato n. 34, presso lo studio dell'avvocato Mazzullo Gianfranco, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati Greco Guido, Muscardini Manuela, per delega a margine del ricorso, ricorrente;

Contro Primiero Energia S.p.a., in persona del presidente pro-tempore, elettivamente domiciliata in Roma, viale Mazzini n. 11, presso lo studio dell'avvocato Stella Richter Paolo, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato Fracanzani Marcello Maria, per delega a margine del controricorso, controricorrente;

Contro provincia autonoma di Trento, in persona del presidente *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via Camozzi n. 1, presso lo studio dell'avvocato Giuffrè Adriano, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato Mastragostino Franco, per delega in atti, controricorrente e ricorrente incidentale;

Contro regione Veneto, intimata;

Avverso la sentenza n. 112/2009 del Tribunale superiore delle acque pubbliche, depositata il 1° luglio 2009;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 26 ottobre 2010 dal Consigliere dott. Giuseppe Salmè;

Uditi gli avvocati Gianfranco Mazzullo, Manuela Muscardini, Paolo Stella Richter, Adriano Giuffrè;

Udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Raffaele Ceniccola, che ha concluso per il rigetto dei ricorsi.



Rilevato in fatto

Che l'Enel, titolare delle concessioni di grandi derivazioni di Val Schener e Moline, ha convenuto, con atto del 31 ottobre 2000, con la s.p.a. Primiero Energia, costituita dall'Azienda Consorziale Servizi Municipalizzati di Primiero, sorta in attuazione del d.P.R. n. 235 del 1977 che prevedeva la possibilità per gli enti locali di esercitare attività nel comparto energetico, di avviare l'*iter* della cessione degli impianti e delle relative concessioni;

Che, con determinazione dirigenziale del 21 giugno 2001, la provincia di Trento, subentrata nell'esercizio delle funzioni statali in materia di grandi derivazioni d'acqua a scopi idroelettrici in Trentino, ha concesso il nulla osta al subingresso di Primiero Energia nella titolarità delle concessioni di cui si tratta, senza tuttavia avere previamente raggiunto, come previsto dal d.lgs. n. 112/1998, l'intesa con la regione Veneto, la quale, per tale ragione, ha sollevato conflitto d'attribuzione davanti alla Corte costituzionale;

Che, nell'atto pubblico del 19 ottobre 2001 di trasferimento degli impianti, nel cui possesso Primiero Energia peraltro già si era immessa, le parti, dato atto della pendenza del conflitto di attribuzioni, hanno convenuto che la cessionaria avrebbe tenuto indenne Enel Produzione s.p.a., frattanto succeduta a Enel, da ogni responsabilità o pregiudizio conseguente ad eventuali controversie aventi ad oggetto la legittimità del nulla osta al subingresso nelle concessioni rilasciato dalla provincia di Trento, la quale, in data 28 gennaio 2002, ha provveduto anche ad attribuire la titolarità delle concessioni stesse a Primiero Energia;

Che, con sentenza del 24 marzo 2005 n. 133, la Corte costituzionale ha annullato il nulla osta al subingresso nelle concessioni rilasciato dalla provincia di Trento per non essere stato preceduto dall'intesa con la regione Veneto e quindi la provincia, con provvedimento del 27 maggio 2005, ha annullato il provvedimento di volturazione del 28 gennaio 2002, facendo salvi in via provvisoria tutti gli effetti già prodotti e concedendo in via provvisoria un nuovo nulla osta, in attesa del perfezionamento dell'intesa con la regione Veneto;

Che questo provvedimento, su ricorso di Enel Produzione, la quale ha lamentato che la salvezza degli effetti prodotti dal provvedimento del 28 gennaio 2002 avrebbe potuto precluderle l'esercizio dell'azione risarcitoria, è stato annullato dal tsap con sentenza n. 182 del 2007, passata in giudicato con la quale si è affermato che: «...se può ammettersi il riconoscimento di situazioni di fatto prive di regolamentazione per l'annullamento dell'atto presupposto, non può, invece, sanarsi o convalidarsi un atto annullato, atteso che le figure giuridiche di convalida dell'atto tendono alla eliminazione degli eventuali vizi, ma se l'atto è già stato eliminato dal mondo giuridico per effetto di una decisione giurisdizionale di annullamento, potrà procedersi solo alla rinnovazione dell'atto stesso, ma non già alla sua convalida o alla sua sanatoria (*cfr.* anche art. 14 legge n. 15/05)»;

Che, con provvedimento del 29 febbraio 2008, la provincia di Trento, ritenuto che la legge regionale del Veneto 26 novembre 2006, n. 23 e la legge della provincia di Trento del 5 febbraio 2007, n. 1, di ratifica e recepimento dell'accordo intercorso tra i due enti il 25 e 29 novembre 2005, superavano con efficacia ex tunc gli originari vizi di legittimità evidenziati sia dalla Corte costituzionale che dalla sentenza del tsap n. 182 del 2007, ha riconosciuto la Primiero Energia come titolare delle concessioni di grande derivazione di cui si tratta con decorrenza dal 19 ottobre 2001, data dell'atto pubblico di cessione degli impianti da parte di Enel Produzione;

Che, con sentenza del 1° luglio 2009, il tsap ha rigettato il ricorso proposto da Enel Produzione nei confronti di tale provvedimento, affermando che: 1) Enel Produzione è legittimata e ha interesse ad agire perché, come già rilevato con la sentenza n. 182 del 2007, nel contratto di cessione degli impianti del 19 ottobre 2001, le parti, a garanzia della posizione di Enel, avevano espressamente convenuto di considerare il subentro di Primiero Energia nelle concessioni presupposto essenziale dell'efficacia dell'atto e di tenere indenne Enel da ogni responsabilità o pregiudizio conseguente all'esito delle controversie sulla legittimità del nulla osta, con la conseguenza che, in mancanza di un valido nulla osta la volturazione delle concessioni probabilmente sarebbe stata procrastinata; 2) il provvedimento impugnato non viola il giudicato né l'art. 21-*nonies*, 2° comma della legge n. 241 del 1990, perché si fonda su una specifica autorizzazione legislativa volta a superare i vizi che inficiavano la determinazione amministrativa annullata; 3) non era necessaria la comunicazione dell'avvio del procedimento in quanto si trattava di concludere un procedimento di trasferimento di titolo concessorio non connotato da margini di discrezionalità e in relazione al quale Enel aveva già manifestato il suo assenso; 4) il provvedimento impugnato non viola l'art. 17 del r.d. n. 1775 del 1933, che escluderebbe l'efficacia retroattiva delle concessioni in sanatoria, perché la disposizione richiamata disciplina la fattispecie delle derivazioni abusive, diversa da quella di cui è causa; 5) il provvedimento ha potuto disporre il trasferimento delle concessioni a far data dall'atto pubblico di cessione degli impianti del 19 ottobre 2001 perché i vizi procedurali accertati dalla corte costituzionale e dalla precedente sentenza del tsap sono stati rimossi dalle leggi, regionale e provinciale, non potendosi



condividere l'affermazione secondo la quale tali norme non potrebbero avere efficacia retroattiva perché inciderebbero su rapporti esauriti;

Che avverso la sentenza del tsap Enel Produzione ha proposto ricorso per cassazione articolato in otto motivi ai quali resistono la provincia di Trento, che ha anche proposto ricorso incidentale affidato a un unico motivo, e Primiero Energia, e che la stessa controricorrente e la ricorrente principale hanno presentato memorie illustrative;

Che il procuratore generale ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso principale e del ricorso incidentale;

Ritenuto in diritto

Che con la presente ordinanza viene sollevata questione di legittimità costituzionale della legge della regione Veneto 23 novembre 2006, n. 23 e della legge della provincia autonoma di Trento del 5 febbraio 2007 n. 1, di ratifica ed esecuzione dell'accordo sottoscritto il 25 e 29 novembre 2005, avente ad oggetto l'esercizio delle funzioni amministrative relative alle grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico interessanti il territorio dei predetti enti, in relazione agli artt. 3, 104 e 117 Cost.;

Che, allo scopo di motivare in ordine alla rilevanza della questione di costituzionalità è necessario esaminare altresì le questioni di ammissibilità del ricorso principale e del ricorso incidentale della provincia di Trento, che, essendo proposti nei confronti della stessa sentenza, debbono essere riuniti;

Che, a tal fine, appare infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso principale sollevata dalla provincia di Trento sulla base del rilievo che il ricorso stesso sarebbe diretto apparentemente a far valere violazioni di legge e vizi di motivazione, ma sostanzialmente sarebbe volto ad ottenere una nuova pronuncia sulle censure proposte davanti al tsap e dallo stesso tribunale respinte, con motivazione che non sarebbe censurabile se non per inesistenza, contraddittorietà e mera apparenza, sia perché per effetto delle modificazioni introdotte all'art. 360 c.p.c. con l'art. 2 della legge n. 40 del 2006, con il ricorso ex art. 111 Cost. possono essere fatti valere tutti i vizi di motivazione indicati nel primo comma n. 5 della stessa disposizione, sia perché la ricorrente ha formulato specifiche censure nei confronti della sentenza impugnata e non si è limitata a riproporre quelle dedotte davanti al tribunale;

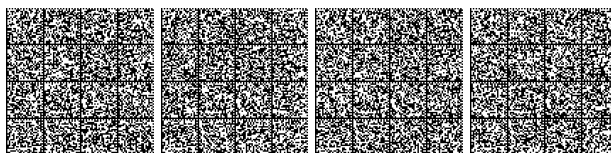
Che del pari infondata appare la stessa eccezione formulata dalla provincia in relazione alla pretesa violazione dell'art. 360-bis c.p.c. per l'assorbente ragione che la norma invocata è inapplicabile nella specie *ratione temporis* in quanto la sentenza impugnata è stata pubblicata il 1° luglio 2009 mentre la norma è entrata in vigore il 4 luglio successivo e si applica ai ricorsi proposti avverso provvedimenti pubblicati successivamente;

Che non merita accoglimento neppure l'eccezione d'inammissibilità del ricorso principale formulata dalla Primiero Energia sul rilievo che il sindacato di questa Corte nei confronti delle sentenze del tsap sarebbe limitato al controllo del rispetto dei limiti esterni e non anche a quello dei limiti interni, perché avverso le sentenze del tsap il ricorso per cassazione è ammesso per tutti i motivi indicati nell'art. 201 del r.d. n. 1775 del 1933 e ai sensi dell'art. 111 Cost., così come applicabile alla stregua dell'art. 360, 4° comma c.p.c.;

Che, in ordine logico, sia pure nei limiti imposti dalla natura del presente provvedimento, deve essere esaminato innanzi tutto il ricorso incidentale con il quale la provincia di Trento lamenta che il tsap abbia immotivatamente rigettato l'eccezione di difetto di interesse ad agire e di legittimazione attiva di Enel Produzione in relazione alle circostanze che l'acquisizione delle concessioni nel 1988 era avvenuta in via temporanea, che le concessioni erano comunque già scadute nel 1999 e che sarebbero state rinunciate se si fosse verificata la condizione (effettivamente realizzatasi) del recupero delle grandi derivazioni alle utilizzazioni locali; che rispetto alle impugnazioni in sede giurisdizionale dei provvedimenti di volturazioni del 2002 e del 2005 Enel Produzione aveva tenuto un comportamento acquiescente;

Che il ricorso incidentale appare inammissibile perché ripropone un'eccezione già proposta davanti al tsap senza indicare specifiche censure alla decisione di rigetto fondata sul rilievo che dalle clausole del contratto di alienazione degli impianti del 19 ottobre 2001 emergeva che il valido trasferimento delle concessioni a Primiero Energia era stato considerato dalle parti naturale presupposto giuridico del contratto stesso e che, in relazione a detta circostanza e all'eventualità che insorgessero controversie sulla legittimità del trasferimento delle concessioni, erano state previste anche garanzie per l'Enel, che avrebbe avuto interesse a procrastinare la volturazione in caso di mancanza di valido osta;

Che, quanto al ricorso principale, con l'ottavo motivo, da esaminare prioritariamente, stante l'autonomia della questione sollevata rispetto a quelle oggetto dei restanti motivi, la ricorrente critica la sentenza impugnata per avere escluso, in violazione della legge n. 241 del 1990 e della legge provinciale n. 23 del 1992, la necessità della notifica



dell'avvio del procedimento amministrativo concluso con il nulla osta al trasferimento delle concessioni, sulla base dei rilievi della partecipazione di Enel a tale procedimento, mediante espressione dell'assenso al trasferimento stesso, e del carattere vincolato dell'attività, rilievi che sarebbero errati sia perché l'assenso sarebbe stato espresso in relazione ai diversi procedimenti amministrativi conclusi con l'emissione dei provvedimenti del 2002 e del 2005, annullati in sede giurisdizionale e rispetto ai quali il procedimento di secondo grado concluso con il provvedimento impugnato davanti al tsap sarebbe nuovo, sia perché la non necessità della comunicazione dell'avvio del procedimento per essere l'attività amministrativa a contenuto vincolato deve essere oggetto di espressa eccezione di parte, mentre nella specie il tsap avrebbe pronunciato in mancanza di tale eccezione e della prova della sussistenza dei presupposti per l'accoglimento di tale eccezione;

Che il motivo non appare meritevole di accoglimento perché il tsap ha accertato che Enel ha partecipato al procedimento amministrativo concluso con il provvedimento di trasferimento delle concessioni a Primiero Energia, rispetto al quale la ricorrente aveva già prestato il suo assenso, il che è sufficiente ad escludere ogni effetto pregiudizievole in ipotesi derivante dalla violazione del diritto al contraddittorio, anche se detto procedimento, che non risulta attuato da organi diversi da quelli in precedenza interessati, è conseguente all'annullamento in sede giurisdizionale di un precedente provvedimento traslativo e dovendo, anzi, da tale circostanza dedursi la natura vincolata del provvedimento da emanare (che esclude l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 21-octies della legge n. 241/1990), peraltro già legittimamente accertata dal tsap non essendo necessaria un'apposita eccezione in senso stretto dell'amministrazione (cons. Stato, sez. V, 17 settembre 2008, n. 4414);

Che, con il quarto e quinto motivo, si denuncia la violazione del principio generale dell'irretroattività degli atti amministrativi, specialmente se restrittivi e lesivi delle situazioni giuridiche soggettive dei privati e si lamenta che sia stata infondatamente e, comunque, immotivatamente respinta la tesi secondo la quale la concessione in sanatoria prevista dall'art. 17, 2° comma del r.d. n. 1775/1933, per l'ipotesi di esercizio di derivazione in mancanza di titolo concessorio, alla quale è equiparabile la fattispecie concreta di esercizio senza valido nulla osta, ha per legge efficacia *ex nunc*;

Che, a parte il rilievo del principio generale di irretroattività degli atti amministrativi, che sarà oggetto di successiva disamina, i motivi non sembrano avere fondamento per il rilievo che la fattispecie di cui si tratta, come correttamente osservato dal tsap, non rientra nella previsione dell'art. 17 del r.d. n. 1775 del 1933, avente ad oggetto le derivazioni o utilizzazioni abusive, ma in quella dell'art. 20 dello stesso t.u. che disciplina il procedimento per il trasferimento della titolarità delle concessioni, subordinandolo al nulla osta dell'amministrazione competente (nel testo della disposizione, come originariamente formulata, indicata nel ministero dei lavori pubblici) e peraltro, nel silenzio della legge, non potendosi da un lato ritenere esclusa dallo stesso art. 17 (trib. Sup. acque 30 ottobre 1995, n. 86) una sia pur limitata retroattività delle concessioni in sanatoria, e dall'altro essendosi già affermato (Cass. n. 1457/1993) che, nell'ipotesi di cui all'art. 20 trova applicazione il principio della normale irretroattività del provvedimento amministrativo;

Che con i primi tre motivi, nonché con il sesto e il settimo motivo, si solleva la questione della legittimità della decorrenza degli effetti del trasferimento delle concessioni dal 19 ottobre 2001 disposta con il provvedimento impugnato davanti al tsap;

Che, in particolare: con il primo motivo, si sostiene che, rigettando l'impugnazione del provvedimento n. 37 del 2008, che, ha concesso il nulla osta al subingresso di Primiero Energia a decorrere dal 19 ottobre 2001, la sentenza impugnata ha eluso il giudicato formatosi sulla sentenza del tsap n. 182 del 2007 che aveva annullato il provvedimento n. 95 del 2005 il quale, invece di procedere alla rinnovazione della volturazione delle concessioni con effetto *ex nunc*, ne aveva fatto salvi gli effetti prodotti; con il secondo e il terzo motivo si deduce che erroneamente e comunque immotivatamente è stata rigettata la tesi secondo la quale un ulteriore profilo di elusione del precedente giudicato deriva dalla affermazione, contrastante con la diversa opinione espressa dalla sentenza del tsap del 2007, secondo la quale la retroattività degli effetti delle concessioni assentite a Primiero Energia sarebbe stata autorizzata dall'art. 10 dell'accordo tra la provincia di Trento e la regione Veneto del 29 novembre 2005; con il sesto motivo la ricorrente sostiene che erroneamente il tsap avrebbe ritenuto che con la legge regionale n. 23 del 2006 e la legge provinciale n. 1 del 2007, di ratifica ed esecuzione dell'accordo tra provincia e regione sarebbe stata attribuita alla provincia di Trento l'autorizzazione a concedere il nulla osta al trasferimento delle concessioni con effetti retroattivi, mentre la loro portata consisterebbe soltanto nella rimozione del vizio derivante dalla mancata intesa tra gli enti; con il settimo motivo, si lamenta che le leggi, regionale e provinciale, e il relativo accordo tra regione e provincia non potrebbero che valere per il futuro e non potrebbero avere effetti retroattivi per il principio dell'intangibilità dei rapporti esauriti, quali quelli dedotti in giudizio, definiti con le sentenze della Corte costituzionale e del tsap n. 182 del 2007;

Che il tsap ha rigettato l'eccezione di giudicato in quanto la retroattività degli effetti del provvedimento impugnato si fonda su una specifica autorizzazione legislativa e ha superato i dubbi di legittimità della legge regionale e di quella provinciale, derivanti dalla violazione del limite dell'intangibilità dei rapporti esauriti negando (implicitamente) che, a



seguito della sentenza della Corte costituzionale e della precedente sentenza del tsap, siano stati esauriti gli effetti dei rapporti esistenti tra le parti;

Che il giudicato che si sarebbe formato sulla sentenza del tsap del 2007 non può ritenersi inoperante per il solo fatto che il provvedimento amministrativo del 27 maggio 2005, annullato a causa della retroattività dei suoi effetti, avesse natura di nulla osta provvisorio e di salvezza sempre provvisoria degli effetti prodotti dal provvedimento del 28 gennaio 2002, annullato dalla corte costituzionale e che, pertanto, l'esame dei primi tre motivi e del sesto e settimo motivo del ricorso principale deve essere operato sulla base dell'accordo tra la provincia e la regione del 25/29 novembre 2005, ratificato con le leggi n. 26 del 2006 della regione Veneto e n. 1 del 2007 della provincia di Trento;

Che la legge regionale e la legge provinciale, hanno ratificato il predetto accordo, allegato alle leggi stesse e che pertanto il testo dell'accordo ha valore normativo, ai sensi dell'art. 117, ottavo comma Cost.;

Che l'art. 10 dell'accordo, al comma 1, dopo aver dato atto dell'alienazione degli impianti effettuata da Enel Produzione a Primiero Energia il 19 ottobre 2001 contiene l'assenso della regione al subentro di Primiero Energia nella concessione di derivazione con la stessa decorrenza del 19 ottobre 2001 e nei commi da 3 a 7 disciplina il riparto tra gli enti territoriali dei canoni riscossi e da riscuotere per il periodo dal 20 ottobre 2001 al 19 ottobre 2006;

Che, pertanto, appare condivisibile la tesi del tsap secondo cui il dedotto giudicato impeditivo della retroattività degli effetti del provvedimento di trasferimento delle concessioni sarebbe superato dalla disciplina dettata con le leggi regionale e provinciale e dall'accordo al quale le stesse fanno rinvio recettizio;

Che, tuttavia, può dubitarsi che la retroattività della disciplina risultante dagli atti normativi indicati sia conforme a Costituzione e deve ritenersi, oltre che rilevante per le ragioni già indicate, anche non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina da tali atti dettata per le ragioni di seguito indicate;

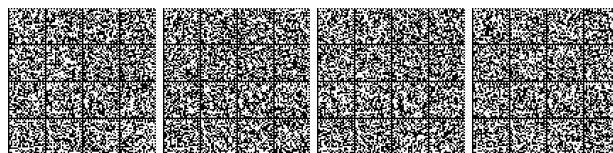
Che, a fronte della laconica disciplina contenuta nell'art. 20 del t.u. del 1933, è dubbio che possa riconoscersi natura di principio fondamentale della materia all'irretroattività dei provvedimenti di trasferimento delle concessioni di derivazione, adottati in conseguenza di annullamento di precedente provvedimento di identica natura, potendo solo delinearsi un possibile conflitto con il principio generale secondo cui gli atti amministrativi limitativi delle situazioni giuridiche dei privati hanno, almeno di regola, effetti solo per il futuro, salvo che il contrario non sia previsto dalla legge ovvero derivi dalla natura dell'atto e che pertanto non può sorgere un fondato dubbio di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, 3° comma, degli atti normativi indicati, aventi ad oggetto la produzione dell'energia elettrica, e cioè materia di legislazione regionale concorrente;

Che, tuttavia, essendo pacifico che l'accordo e le leggi di ratifica della regione Veneto e della provincia di Trento sono entrati in vigore in pendenza del giudizio davanti al tsap, definito con sentenza 3 dicembre 2007, n. 182 di annullamento del nulla osta provvisorio del 2005, e prima che fosse iniziato l'attuale giudizio, che, come già rilevato, ha ad oggetto la valutazione dell'eccezione di elusione del giudicato formatosi sulla predetta sentenza, si pone il problema di accertare se la richiamata disciplina legislativa si ponga in contrasto con i limiti che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Strasburgo, incontra il legislatore (al di fuori della materia penale) nell'attribuire effetti retroattivi alle nuove norme;

Che, secondo la Corte costituzionale, le norme di interpretazione autentica ovvero le norme innovative con efficacia retroattiva sono costituzionalmente legittime purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, quali il principio di eguaglianza; la tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla sicurezza giuridica e cioè sulla certezza dell'ordinamento giuridico, specialmente in materia processuale, quale essenziale elemento dello Stato di diritto; il rispetto della funzione giudiziaria (con il conseguente divieto di intervenire sugli effetti del giudicato e sulle fattispecie *sub judice*) (Corte cost. n. 170/2008, 416/1999, 111/1998, 211/1997, 311/1995, 397/1994);

Che non appare, dunque, manifestamente infondato il dubbio sulla legittimità costituzionale della disciplina risultante dagli atti normativi di cui si tratta per contrasto con gli articoli 3 e 104 Cost., dai quali sono tutelate le esigenze di ragionevolezza, di eguaglianza, di tutela dell'affidamento e di rispetto della funzione giurisdizionale;

Che, inoltre, la Corte di Strasburgo (21 giugno 2007, Scanner de L'Ouest Lyonnais; 28 ottobre 1999, Zielinski e 9 dicembre 1994, Raffineries Grecques Stran e Stratis Andreadis) ha affermato che, pur non essendo in linea di principio precluso al legislatore di intervenire in materia civile con nuove disposizioni retroattive, il principio dello Stato di diritto e la nozione di processo equo sancito dall'art. 6 della CEDU vietano l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia destinata a influenzare l'esito della controversia, fatta eccezione che per motivi imperativi di interesse generai, e che la garanzia della parità delle armi comporta l'obbligo di dare alle parti una ragionevole possibilità di perseguire le proprie azioni giudiziarie, senza essere poste in condizione di sostanziale svantaggio rispetto agli avversari;



Che la disciplina di cui si tratta incide negativamente sulla sfera giuridica dell'Enel Produzione, che per effetto della stessa si vede privata della garanzia dell'esonero da ogni responsabilità o pregiudizio «conseguenti ad eventuali controversie in ordine alla legittimità e all'eshaustività del nulla osta al sub ingresso» (art. 7 del contratto 19 ottobre 2001) e non appare dettata da motivi imperativi di interesse generale;

Che, il contrasto tra la norma interna e la norma CEDU si traduce in una violazione dell'art. 117, 1° comma Cost. (Corte cost. n. 348 e 349 del 2007, n. 311/2009) che autorizza a sollevare questione di costituzionalità, nel caso in cui, come nella specie, il tenore letterale delle disposizioni interne non consenta una interpretazione delle stesse conforme a quella delle norme convenzionali.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della regione Veneto 23 novembre 2006 n. 25 e degli articoli 1 e 2 della legge della provincia di Trento del 5 febbraio 2007, n. 1, in relazione all'art. 10 dell'accordo sottoscritto dalla provincia il 25 novembre 2005 e dalla regione il 29 novembre 2005 per contrasto con gli articoli 3, 104 e 117 Cost., comma 1, e art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al presidente della giunta regionale del Veneto, al presidente della giunta provinciale di Trento, al presidente del consiglio regionale del Veneto e al presidente del consiglio provinciale di Trento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 26 ottobre 2010.

Il presidente: VITTORIA

11C0637

N. 234

*Ordinanza del 31 maggio 2011 emessa dal Consiglio di Stato ricorso proposto da
Petrollini Gabriella e D'Ippolito Giuseppe contro il Comune di Sessano del Molise ed altri*

Elezioni - Elezioni comunali in comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti - Previsione di quorum non inferiore al cinquanta per cento dei voti espressi per la validità delle elezioni - Inclusione in detto quorum dei cittadini iscritti all'AIRE aventi diritto al voto - Lesione del principio di sovranità popolare - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili dell'irragionevolezza e dell'ingiustificata discriminazione degli enti locali caratterizzati da fenomeni di migrazione superiori rispetto ad altri comuni - Lesione del principio di elettorato attivo.

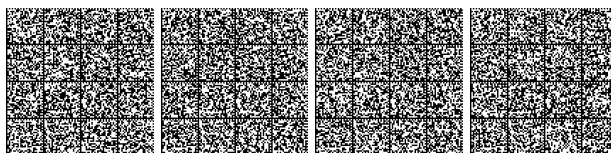
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 71, comma 10.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 3, 48, primo comma, e 51, primo comma.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8166 del 2010, proposto da: Petrollini Gabriella e D'Ippolito Giuseppe, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Naccarato e Federico Sorrentino, con domicilio eletto presso Federico Sorrentino in Roma, Lungotevere delle Navi 30;

Contro:

il Comune di Sessano del Molise;
l'Adunanza dei presidenti delle sezioni elettorali;



il Ministero dell'interno e l'Ufficio territoriale del governo di Isernia - Prefettura, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato e per essa dall'avv. Fabrizio Urbani Neri, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

il Viceprefetto aggiunto, dottoressa Giuseppina Ferri, Commissario per la provvisoria amministrazione del Comune di Sessano del Molise, non costituita in giudizio;

Nei confronti di Mario Mancini, Corrado Altieri, Maurizio Cerasuolo, Claudio Durante, Sauro Durante, Felice Ciampittello, Alfredo Fico, Luca Fico, Alessandro Altieri, Gianluigi Travasso, Nicolò Cavalcante, Renzo Durante;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Molise - Campobasso: Sezione I n. 00260/2010, resa tra le parti, concernente operazioni elettorali per le elezioni comunali 2010;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno e dell'Ufficio territoriale del governo di Isernia - Prefettura;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° febbraio 2011 il consigliere Doris Durante;

Uditi per le parti gli avvocati Sorrentino e Caselli;

Alla competizione elettorale per l'elezione del sindaco e il rinnovo del consiglio comunale, tenutasi nel comune di Sessano del Molise il 28 — 29 marzo 2010, veniva ammessa l'unica lista "Un'Idea per Sessano" con candidato sindaco Petrollini Gabriella, che otteneva un numero di voti pari al 53,10 % dei votanti residenti nel suddetto comune.

Le elezioni venivano, tuttavia, dichiarate nulle dall'Adunanza dei presidenti di sezione per le operazioni elettorali con verbale del 29 marzo 2010, ai sensi dell'art. 71, comma 10, del d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto il numero dei votanti (368) era inferiore al 50 per cento del numero degli iscritti nelle liste elettorali del Comune pari a 1.186, comprensivo dei cittadini non residenti iscritti all'AIRE.

Il Comune di Sessano del Molise ha, infatti, un alto tasso di migrazione.

Con ricorso al TAR Molise, Petrollini Gabriella, nella duplice qualità di cittadino iscritto nelle liste elettorali e di candidato sindaco della lista "Un'Idea per Sessano" e D'Ippolito Giuseppe, cittadino iscritto nelle liste elettorali, impugnavano il suddetto verbale dell'Adunanza dei presidenti di sezione, di cui chiedevano l'annullamento, sollevando eccezione di incostituzionalità dell'art. 71, comma 10 del d.lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 13 del d.P.R. n. 570 del 1960 *in parte qua*.

Precisamente, essi deducevano:

a) in via principale, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 71, comma 10 del d.lgs. n. 267 del 2000 per contrasto con gli articoli 3, 48 e 51 della Costituzione, nella parte in cui ai fini della determinazione del *quorum* minimo dei votanti richiesto per la validità delle elezioni comunali, include anche i cittadini residenti all'estero ed iscritti nell'elenco dell'Associazione Italiana dei Residenti all'Estero — AIRE;

b) in via graduata, l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 del d.P.R. n. 570 del 1960 nella parte in cui prevede che sono elettori per le elezioni dei consigli comunali anche i cittadini italiani residenti all'estero iscritti all'AIRE, per violazione del principio di partecipazione democratica e di rappresentatività (art. 1, comma 2, Cost.), di uguaglianza (art. 3 e 48, comma 2, Cost.), di ragionevolezza (art. 3 Cost.), per contrasto con l'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, all'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, all'art. 3 della direttiva 94/80/CE, norme che ancorano il diritto di voto nelle elezioni comunali alla residenza.

Chiedevano in conclusione che, previa rimessione delle questioni alla Corte Costituzionale, in ipotesi di favorevole delibazione della stessa, fossero dichiarati illegittimi gli atti impugnati e, conseguentemente, valido il voto espresso nelle elezioni comunali del 2010.

Il TAR Molise, con la sentenza appellata, riteneva i dedotti profili di incostituzionalità privi dei caratteri di manifesta arbitrarietà e irragionevolezza della scelta legislativa tali da provocare una remissione alla Corte della sollevata questione e respingeva, di conseguenza, il ricorso.

La suddetta sentenza è stata impugnata con l'atto di appello qui in esame, con il quale i ricorrenti chiedono che, in riforma della sentenza impugnata, vengano rimesse alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 71, comma 10 del d.lgs. n. 267 del 2000 e, in via graduata, dell'art. 13 del d.P.R. n. 570 del 1960 *in parte qua*, per le ragioni rappresentate nel ricorso al TAR Molise e riproposte nell'atto di appello.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'interno e l'Ufficio territoriale del Governo.

Alla pubblica udienza del 1° febbraio 2011, precisate le conclusioni nei termini di cui agli atti difensivi, il giudizio è stato assunto in decisione.

Il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 71, comma 10 del d.lgs. n. 267 del 2000 assuma rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione della causa e sia non manifestamente infondata, per le ragioni di cui di seguito.



1. - Il comune di Sessano del Molise, come altri comuni del Molise e di altre regioni italiane, è caratterizzato da un alto tasso di migrazione, sì che il rapporto tra abitanti e residenti all'estero è molto alto.

Gli iscritti alle liste elettorali, infatti, risultano 1186, di cui 696 residenti nel comune e 495 residenti all'estero e iscritti all'AIRE (anagrafe degli italiani residenti all'estero, istituita con legge 27 ottobre 1988, n. 470).

Nel nostro ordinamento i cittadini residenti all'estero sono elettori al pari dei cittadini residenti (l'art. 4 del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 stabilisce che "sono iscritti di ufficio nelle liste elettorali i cittadini che possiedono i requisiti per essere elettori e non essendo incorsi nella perdita ...del diritto elettorale attivo, sono compresi nell'anagrafe della popolazione residente nel comune o nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE)").

Per quanto riguarda le modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, esse sono rimesse al legislatore ordinario (art. 48, comma 2, Cost.) che, relativamente alle elezioni amministrative, non ha emanato norme che facilitino e, in sostanza, rendano effettivo l'esercizio del diritto di voto.

Ne consegue che le difficoltà pratiche ed economiche nonché l'indifferenza che questi soggetti, inseriti da tempo in realtà sociali ben diverse, hanno nei confronti di vicende amministrative da essi assai lontane, ne limitano fortemente la partecipazione alla competizione elettorale.

Nella realtà, pertanto, gli italiani residenti all'estero, pur godendo del diritto di voto e del correlato dovere civico di votare, non sono posti nelle condizioni per esercitare il diritto ed assolvere a tale dovere civico.

In tale contesto si inserisce la disposizione dettata dall'articolo 71, comma 10 del d.lgs. n. 267 del 2000, a mente della quale nei comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti "ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista ed il candidato sindaco collegato, purché abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Qualora non si siano raggiunte tali percentuali la elezione è nulla".

Nel caso in questione le elezioni sono state dichiarate nulle ai sensi dell'art. 71, comma 10, del d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto il numero dei votanti (368) era inferiore al 50 per cento del numero degli iscritti nelle liste elettorali del Comune pari a 1.186, comprensivo dei cittadini non residenti iscritti all'AIRE, i quali non hanno esercitato il diritto di voto.

2. - Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale. E' evidente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della decisione sulla fondatezza della domanda principale, non essendo censurabile la disposta nullità delle operazioni elettorali tenutesi nel comune di Sessano del Molise in vigenza dell'art. 71, comma 10 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui, ai fini del computo del *quorum* richiesto per la validità dell'elezione impone di considerare anche i residenti all'estero.

Invero, ove fosse consentito di escludere dal computo di detto *quorum* i residenti all'estero iscritti all'AIRE che non hanno votato, sarebbe raggiunta la percentuale del 50 per cento prescritta dall'art. 71, comma 10, del d.lgs. n. 267 del 2000, sicché le elezioni sarebbero valide.

3. - Sulla non manifesta in fondatezza della questione.

3.1 - La disposizione dell'art. 71, comma 10 cit. detta un criterio per stabilire la validità delle elezioni non in linea con il quadro normativo in materia di elezioni amministrative, che per l'individuazione degli appartenenti all'aggregato sociale idoneo a misurare il grado di ampiezza della collettività locale, fa riferimento sempre e solo al numero degli abitanti, senza considerare i cittadini residenti all'estero.

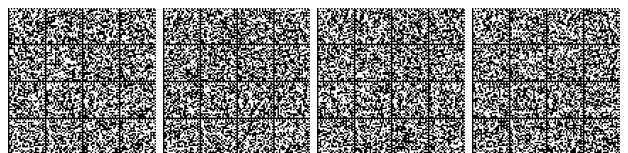
In tal senso è lo stesso titolo dell'art. 71, d.lgs. n. 267 del 2000 ("Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti"), l'art. 3, comma 2, della l. n. 81 del 1993 che stabilisce le regole del procedimento elettorale sulla base del numero dei residenti (popolazione inferiore o superiore a 1.000 abitanti, senza considerare gli iscritti all'AIRE). Anche la Costituzione considera il numero degli abitanti per le scelte vitali degli enti locali (artt. 132 e 133).

Ne consegue che la previsione del comma 10, che disciplina la validità delle elezioni nei comuni fino a 15.000 abitanti, condizionandola agli umori e agli interessi di quanti non siano radicati nel territorio comunale, introduce un elemento dissonante con la disciplina in materia e in contraddizione con il criterio che differenzia la disciplina elettorale nei comuni a seconda del numero degli abitanti.

Da ciò evidenti profili di irragionevolezza della disposizione qui in esame, per incoerenza con la disciplina di settore.

È indubbio, quindi, che va differenziata ai fini del *quorum* la posizione degli elettori residenti da quella dei residenti all'estero.

In realtà, l'introduzione di un regime speciale per gli elettori residenti all'estero, ai fini del calcolo del *quorum* di partecipazione alle elezioni amministrative, lungi dal costituire una lesione del principio di eguaglianza del voto, persegue una logica di favore verso il puntuale rinnovo elettorale degli organi degli enti locali, come già osservato dalla Corte Costituzionale con sentenza 4 maggio 2005, n. 173 (emessa nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Friuli Venezia - Giulia 11 dicembre 2003, n. 21 "Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali"), nella parte in cui prevede che per determinare il *quorum*



dei votanti “non sono computati fra gli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune quelli iscritti nell’anagrafe degli elettori residenti all’estero”).

Nella suddetta sentenza, la Corte osservava che tale regime trova la sua giustificazione nell’alto tasso di emigrazione che caratterizza alcune aree della Regione Friuli-Venezia Giulia, il quale potrebbe determinare il mancato raggiungimento del quorum richiesto, con conseguente annullamento delle elezioni e successivo commissariamento del Comune in attesa dell’indizione di nuove elezioni che peraltro, ai sensi dell’art. 7 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 10 (Norme in materia di elezioni comunali e provinciali, nonché modifiche alla legge regionale 9 marzo 1995, n. 14), si possono svolgere soltanto in un turno unico annuale.

3.2 - Sotto altro profilo, non può non considerarsi che l’esercizio del diritto di voto implica l’esistenza di un concreto interesse del cittadino al voto quale espressione della sua individualità ovvero quale riflesso della sua partecipazione alla vita sociale e democratica. L’elettore, in altri termini, in quanto facente parte dell’aggregato collettivo cui si riferisce il procedimento elettorale, è destinatario delle sue scelte e dei comportamenti elettorali, in termini di assoggettamento alle decisioni politiche e amministrative che adotteranno gli organi elettivi.

Colui che vota contribuisce responsabilmente all’organizzazione democratica e, di riflesso, alla sua stessa vita sociale.

Ciò garantisce un equilibrio interno al diritto di voto, evitandone l’esercizio arbitrario o autoritativo e garantisce un equilibrio complessivo dell’intero sistema democratico, di cui il voto costituisce l’elemento fondante.

In tale contesto è la residenza l’unico indice di un rapporto sostanziale - fatto di diritti e di doveri - con la comunità in cui si esercita il diritto di voto, come viene unanimemente riconosciuto a livello europeo (Trattato sul funzionamento dell’Unione europea; Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea; Direttiva 94/80/CE).

I residenti all’estero non partecipano alla vita locale e non subiscono direttamente gli effetti delle scelte amministrative e normative compiute dagli organi elettivi, sicché condizionare la validità delle elezioni al raggiungimento di un quorum dei votanti rapportato anche ai residenti all’estero iscritti nelle liste elettorali, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno esercitato il diritto di voto, finisce col far dipendere la validità delle elezioni da un elemento estrinseco alla compagine elettorale.

Da ciò, l’irragionevolezza della disposizione in questione in relazione all’ordinamento complessivo e ai valori costituzionali garantiti ai cittadini e alle autonomie locali.

D’altra parte, l’articolo 71 non regola l’esercizio del diritto di voto; esso non è dettato per disciplinare le modalità di espressione della volontà del corpo elettorale, rappresentando solamente un meccanismo residuale di garanzia e di verifica della libertà e genuinità del voto e della sussistenza di un minimo di rappresentatività.

Una sua diversa formulazione, con l’estromissione dal quorum degli iscritti all’AIRE, non inciderebbe sulle capacità elettorali dei residenti all’estero e sul loro diritto elettorale, quanto piuttosto individuierebbe più realisticamente e correttamente il giusto equilibrio tra le due categorie di elettori e rappresenterebbe un corretto parametro di validità del voto espresso dal corpo elettorale.

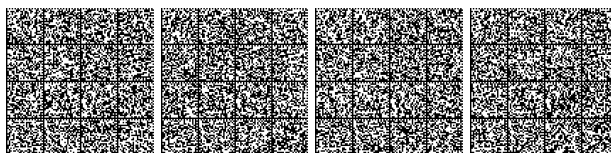
In rapporto alla gravità degli effetti (nullità del voto), lo stesso non può che essere ancorato alla rappresentatività effettiva dei votanti, ossia a coloro che partecipano alla vita dell’ente, anche a prescindere dal riconoscimento ad altri del diritto di voto.

Ciò per restituire equilibrio tra situazioni soggettive sostanzialmente diverse, tra abitanti che votano per se stessi e per la collettività di appartenenza, e residenti all’estero che votano nell’interesse altrui. Diversamente opinando si perviene all’assurda conseguenza che il voto degli abitanti del comune viene ad essere compromesso e condizionato da quello (eccessivamente enfatizzato per un retaggio storico culturale male interpretato) dei residenti all’estero avulso dalla partecipazione responsabile alla vita democratica e, ancor prima, dalla loro stessa indifferenza manifestata nella mancata partecipazione.

3.3 - Sotto ulteriore profilo, l’articolo 71, comma 10, una volta applicato ai casi come quello di specie, finisce per creare vere e proprie distorsioni rispetto al modello democratico di riferimento, determinando un ingiustificato condizionamento dall’esterno del voto espresso dagli elettori residenti nel comune ed effettivamente interessati alla vita dell’ente locale, in quanto amministrati. Ciò per effetto del formale computo del numero degli elettori residenti all’estero i quali, spesso non hanno alcun interesse giuridicamente rilevante, né collegamento, neppure indiretto, con la realtà amministrativa locale.

Lo scomputo degli iscritti all’AIRE, sarebbe legittimo e compatibile con la Costituzione, ma ancor prima doveroso e necessario per restituire coerenza al meccanismo di cui all’art. 71, comma 10.

I parametri di rappresentatività del voto espresso, infatti, non debbono necessariamente ricavarsi da un calcolo proporzionale rapportato alla dimensione dell’intero numero degli elettori, ben potendo, invece, tener conto del loro effettivo grado di partecipazione alla vita della comunità locale, distinguendo in sede di verifica della rappresentatività, tra residenti e non residenti iscritti all’AIRE, senza che ciò incida minimamente sul diritto di voto riconosciuto dal legislatore anche ai residenti all’estero.



Come detto, la determinazione del quorum partecipativo, concernendo una condizione di validità del voto, non incide sull'espressione dello stesso, ma attiene ad un momento successivo e non rientra quindi nella previsione dell'art. 48, secondo comma.

Né tanto meno risulta violata la medesima norma costituzionale sotto il profilo che verrebbe limitata l'effettività del diritto di voto, neutralizzando il significato dell'astensione degli elettori residenti all'estero. In proposito - a prescindere dal rilievo che l'astensione nel voto è diversa dalla mancata partecipazione al voto - è sufficiente osservare che, in presenza della prescrizione dello stesso art. 48, secondo cui l'esercizio del diritto di voto "è dovere civico", il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significante solo sul piano socio-politico.

3.4 - Lo scomputo del numero degli iscritti all'AIRE ai fini della verifica di cui all'art. 71, comma 10, terrebbe anche conto del fatto che il mancato esercizio del diritto di voto da parte di costoro non assume alcuna valenza in termini di rappresentatività e di opzione politica, sia per l'indifferenza che connota il voto dei residenti all'estero, che per la sua attuale scarsa effettività, per mancanza di strumenti che rendano effettivo l'esercizio di tale diritto.

La scarsa effettività del diritto di voto riconosciuto agli iscritti all'AIRE, che attualmente rende del tutto utopistica la loro partecipazione, non può riflettersi a danno degli elettori abitanti. L'attuale disposizione normativa dell'art. 71, comma 10, del TUEL, nel computare *sic et simpliciter* anche il numero dei votanti iscritti all'AIRE, finisce per collidere con la sua stessa *ratio*, quella di garantire una verifica di effettiva rappresentatività del voto espresso e dunque è irragionevole e, in conseguenza, in violazione dell'art. 3 Cost.

3.5 - La disposizione dell'art. 71, comma 10, configura, altresì, violazione dei principi di partecipazione popolare e viola il diritto all'elettorato passivo quanto ai candidati (art. 51, comma 1, Cost.), nonché quello di elettorato attivo di coloro che hanno espresso il proprio voto in favore della lista ammessa, in relazione anche al principio di uguaglianza (art. 3, comma 2, Cost.), discriminando di fatto gli enti locali caratterizzati da fenomeni di migrazione rispetto agli altri comuni.

Per tutte queste ragioni la questione di costituzionalità dell'art. 71, comma 10, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui include i cittadini iscritti all'AIRE nel numero degli aventi diritto al voto al fine del calcolo della percentuale, non inferiore al cinquanta per cento dei voti espressi, ai fini della validità del voto ottenuto dall'unica lista ammessa e votata, in riferimento agli artt. 1, comma 2, 3, 48, comma 1 e 51, comma 1, della Costituzione, va dichiarata non manifestamente infondata.

Alla luce delle considerazioni che precedono va sospesa ogni decisione sul giudizio in esame, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte Costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1 della l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 71, comma 10 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui include i cittadini iscritti all'AIRE nel numero degli aventi diritto al voto al fine del calcolo della percentuale, non inferiore al cinquanta per cento dei voti espressi, ai fini della validità del voto ottenuto dall'unica lista ammessa e votata, in riferimento agli artt. 1, comma 2, 3, 48, comma 1 e 51, comma 1, della Costituzione; dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1° febbraio 2011.

Il Presidente: BACCARINI

L'estensore: DURANTE

11C0638

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





€ 5,00

