

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 52

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 dicembre 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. 328. Sentenza 22 novembre - 7 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Sistema di qualificazione regionale delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici di interesse regionale, con istituzione di un apposito Albo Regionale Appaltatori (A.R.A.) - Asserita violazione dello statuto speciale della Regione Sardegna nonché del principio di tutela della concorrenza - Formulazione ancipite della questione, con conseguente perplessità della motivazione sulla rilevanza della stessa - Inammissibilità.

- Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e).

Appalti pubblici - Codice degli appalti pubblici - Attuazione del sistema di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti pubblici ad opera di organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Asserita violazione dello statuto regionale della Regione Sardegna - Formulazione ancipite della questione, con conseguente perplessità della motivazione sulla rilevanza della stessa - Inammissibilità.

- D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 40, comma 3.
- Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e).

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Disciplina di un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalle norme regionali - Ecceputa inammissibilità della questione per difetto di motivazione in ordine alla dedotta violazione dello statuto speciale della Regione Sardegna e alle ragioni dell'applicabilità, nella specie, delle norme del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione - Reiezione.

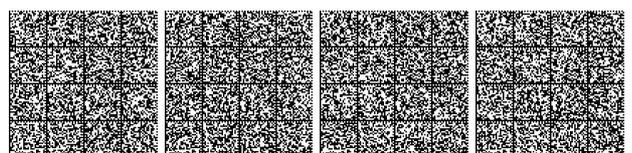
- Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14, artt. 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e).

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Disciplina di un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalle norme regionali - Asserita violazione dello statuto speciale della Regione Sardegna nonché del principio di tutela della concorrenza - Ecceputa inammissibilità della questione per mancato svolgimento di argomenti autosufficienti in punto di non manifesta infondatezza stante il mero richiamo ad una precedente sentenza della Corte costituzionale - Reiezione.

- Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14, artt. 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e).

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Disciplina di un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalle norme regionali - Violazione dei limiti generali posti dallo statuto speciale della Regione Sardegna all'esercizio della competenza legislativa primaria attribuita alla medesima Regione in materia di lavori pubblici di interesse regionale, derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza fissati dal Codice degli appalti pubblici, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14, artt. 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e).....



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 130. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 novembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Programmi integrati di riqualificazione urbana e ambientale da adottarsi dai Comuni per il recupero e la riqualificazione di aree sottoposte a vincoli ambientali e paesaggistici compromesse da degrado ambientale - Previsione di misure di trasferimento in aree esterne a quelle vincolate, delle volumetrie degli edifici demoliti e di quelle previste dalla pianificazione comunale vigente, nonché delocalizzazione degli edifici esistenti nelle fasce di rispetto relative al territorio costiero marittimo, con possibilità in entrambi i casi di aumento delle volumetrie e di cambio di destinazione urbanistica - Lamentato intervento unilaterale della Regione e svuotamento della pianificazione paesaggistica da realizzarsi obbligatoriamente in base ad accordi tra Stato e Regione per i beni vincolati - Contrasto con la normativa nazionale e comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, lesione del principio di tutela del paesaggio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 6.
- Costituzione, artt. 9, 10, 11 e 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 141 e 142; Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000, ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14.

Paesaggio - Norme della Regione Lazio - Piano territoriale paesistico regionale (PTPR) - Previsione di un periodo quinquennale durante il quale i Comuni possono evidenziare incongruità o contraddittorietà, e formulare proposte di modifica alla Regione - Possibilità che la Regione corregga errori grafici o materiali su segnalazioni dei Comuni - Lamentato sovvertimento delle regole previste dal Codice dei beni culturali sulla pianificazione paesaggistica, con estromissione dello Stato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, lesione del principio di tutela del paesaggio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 32, lett. d) e lett. e).
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 141 e 142.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Previsione di una intesa tra Regione e Ministero per i Beni e le Attività Culturali per interventi di trasformazione del territorio in deroga a PTP e PTPR - Contrasto con le previsioni del Codice dei beni culturali sulla pianificazione paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, lesione del principio di tutela del paesaggio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 32, lett. a) e c), nn. 1), 2) e 3).
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 141 e 142.

Paesaggio - Norme della Regione Lazio - Autorizzazione paesaggistica - Possibilità di realizzare interventi senza autorizzazione, laddove la Soprintendenza archeologica verifichi l'inesistenza dell'interesse archeologico su aree non vincolate individuate nel PTPR - Contrasto con la normativa statale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, lesione del principio di tutela del paesaggio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 32, lett. b).
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 10, 135, 141 e 142.



Ambiente - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Possibilità di effettuare in modo generalizzato interventi edilizi di ampliamento, di demolizione e di ricostruzione con previsione di alcuni divieti - Mancata inclusione fra i divieti delle zone di promozione economica e sociale individuate nei piani di assetto, nonché delle zone B in regime di salvaguardia delle Aree Naturali protette - Contrasto con la normativa statale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 6, commi 3 e 4, 11, commi 1 e 3, 12, comma 2, lett. d), e 22, comma 1, lett. d).

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Aree protette regionali - Possibilità di realizzare impianti ed attrezzature sportive, nonché strutture ad essi collegate, all'interno delle zone del piano regionale delle aree naturali protette caratterizzate da rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione - Contrasto con la normativa statale di riferimento che prevede un livello di salvaguardia pressoché integrale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 31.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 6, commi 3 e 4, 11, commi 1 e 3, 12, comma 2, lett. d), e 22, comma 1, lett. d).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Sanatoria straordinaria degli abusi edilizi (c.d. condono edilizio) - Ambito di applicazione delle misure straordinarie di ampliamento, demolizione e ricostruzione nel settore edilizio - Definizione in relazione a pregresse normative di condono, indistintamente considerate - Lamentato effetto di estensione della sanatoria al di là dei limiti e dei presupposti previsti dalle singole leggi pregresse - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 35; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39; decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Sanatoria straordinaria degli abusi edilizi (c.d. condono edilizio) - Condoni edilizi del 1985, del 1994 e del 2003 - Definizione dei procedimenti di sanatoria edilizia ancora pendenti - Introduzione di un meccanismo di autocertificazione dell'avvenuta formazione del silenzio-assenso, con termine di novanta giorni entro il quale il Comune può verificarne la veridicità, decorso il quale il titolo abilitativo in sanatoria si intende formato a tutti gli effetti di legge nei termini previsti dalle singole leggi di sanatoria pregresse - Lamentato effetto di estensione dell'ultima sanatoria, fino a ricomprendervi anche gli abusi "maggiori" e "sostanziali" commessi su aree vincolate, in violazione dei principi della giurisprudenza costituzionale, penale e amministrativa - Mancata partecipazione degli organi statali ai procedimenti di condono - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 15.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, comma 27, lett. d). . . .

Pag. 9

- N. 131. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 novembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo - Autorizzazione della spesa di 2,8 milioni di euro per l'anno 2011, mediante lo stanziamento sul capitolo di spesa denominato "Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8.11.2001, n. 57" - Insufficiente indicazione dei mezzi di copertura delle spese - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di nuove o maggiori spese.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 34 (*recte*: n. 35), art. 3.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Dotazione del Fondo “Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo” - Determinazione presuntiva per l’anno 2011 dell’importo di euro 4.000.000, 00 - Lamentata mancanza della copertura finanziaria - Insufficiente indicazione dei mezzi di copertura delle spese - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell’obbligo di copertura finanziaria di nuove o maggiori spese.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 34 (*recte*: n. 35), art. 11.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi per i malati oncologici e per i pazienti trapiantati - Attribuzione dei sussidi previsti dall’art. 5, comma 3, della legge regionale n. 19 del 1977, per un onere valutato in Euro 1.500.000,00 per l’esercizio 2011 - Lamentata mancanza della copertura finanziaria - Insufficiente indicazione dei mezzi di copertura delle spese - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell’obbligo di copertura finanziaria di nuove o maggiori spese.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 34 (*recte*: n. 35), art. 31.
- Costituzione, art. 81, comma quarto. Pag. 16

N. 132. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 novembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Professioni - Norme della Regione Molise - Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise - Previsione che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre regioni o province autonome, che intendano esercitare temporaneamente la professione in Molise, debbano praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale, in misura comunque non inferiore a quelle della locale scuola di sci, con esenzione per i maestri di sci di altri Stati o regioni che arrivino nel Molise con i loro allievi per svolgervi attività per periodi non superiori a quindici giorni - Lamentata limitazione delle offerte dei maestri di sci con finalità protezionistica, contrasto con la normativa europea sulla libera prestazione dei servizi, incidenza su aspetti del contratto privato di prestazione professionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell’ordinamento civile, violazione del vincolo di osservanza degli obblighi comunitari.

- Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29, art. 3, che sostituisce l’art. 5 della legge della Regione Molise 8 gennaio 1996, n. 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e) ed l); codice civile, art. 2233; trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), artt. 56 e 57; direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005; d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006; d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59. Pag. 18

N. 133. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 novembre 2011 (della Regione Toscana).

Iniziativa economica privata - Finanza regionale - Adeguamento degli ordinamenti regionali al principio della liberalizzazione delle attività economiche, secondo cui l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Elemento per la valutazione della c.d. “virtuosità” degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall’art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata introduzione di un parametro di virtuosità del tutto estraneo alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, con effetti di coartazione della volontà regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni legislative regionali concorrenti e residuali.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.



Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano Sud - Previsione che la spesa delle cinque Regioni del Sud inserite nell'obiettivo convergenza possa eccedere i limiti di spesa imposti dal Patto di stabilità interno - Previsione di una compensazione, al fine di assicurare gli equilibri di finanza pubblica, attraverso la maggiorazione degli oneri posti a carico di tutte le altre regioni - Lamentata disparità di trattamento - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione degli istituti costituzionali previsti per la realizzazione della solidarietà tra le Regioni, elusione da parte dello Stato dei propri doveri costituzionali per lo sviluppo delle Regioni meno avanzate.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 5-*bis*.
- Costituzione, art. 119, commi terzo e quinto.

Lavoro e occupazione - Contrattazione collettiva di prossimità - Previsione di specifiche intese a livello aziendale e/o territoriale volte a promuovere la maggiore occupazione, la partecipazione dei lavoratori, la gestione delle crisi aziendali e occupazionali, gli investimenti con riguardo all'introduzione di nuove tecnologie - Possibilità di concludere dette intese, aventi efficacia generale, anche in deroga alle leggi statali e regionali nonché ai contratti collettivi nazionali - Lamentata interferenza e vanificazione della legislazione regionale in materia di tutela del lavoro, rovesciamento del rapporto tra contratti collettivi nazionali e contratti territoriali e aziendali, costituzione di una fonte extra ordinem, mancata previsione di un adeguato coinvolgimento regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della tutela del lavoro, contrasto con i principi costituzionali in materia di contrattazione collettiva, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 8, commi 1, 2 e 2-*bis*.
- Costituzione, artt. 39, 117, comma terzo, e 118.

Istruzione - Istruzione e formazione professionale - Disciplina dei tirocini formativi e di orientamento non curricolari - Durata non superiore a sei mesi - Beneficiari esclusivi neodiplomati o neolaureati non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio - Lamentata interferenza nella materia della formazione esterna all'azienda di competenza esclusiva regionale, mancanza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 11.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118.

Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell'Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Previsione della forma alternativa della convenzione, rimessa ai Comuni e all'apprezzamento del Ministero dell'interno - Lamentata soppressione e fusione dei piccoli Comuni senza l'osservanza delle procedure costituzionali e creazione di nuovi enti territoriali in violazione del quadro costituzionale, interferenza attraverso norme puntuali in ambiti settoriali di competenza regionale, discrepanza fra i due modelli alternativi - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata esorbitanza dello Stato dal proprio ambito di competenza in materia di enti locali, violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale residuale in materia di ordinamento degli enti locali e di forme associative tra enti, lesione dei principi di ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione, leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, lett. a), 19, 20 e 21.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, 118, e 133, comma secondo.



Enti locali - Comuni che alla data del 30 settembre 2012 risultino esercitare le funzioni amministrative e i servizi pubblici mediante convenzione - Previsione del controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione - Contrasto con lo spirito della riforma del Titolo V della Costituzione che prevede la rafforzata autonomia degli enti locali - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle prerogative delle autonomie locali, violazione delle competenze regionali, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, comma 16.
- Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Enti locali - Previsione di un potere sostitutivo straordinario del prefetto al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali - Lamentata previsione di un potere sostitutivo estraneo allo schema costituzionale e non rispettoso della posizione di autonomia costituzionale dell'ente sostituito - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata esorbitanza dello Stato dai limiti costituzionali alla potestà sostitutiva, violazione della competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, comma 28.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 120, comma secondo. Pag. 21

N. 134. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 novembre 2011 (della Regione Lazio).

Iniziativa economica privata - Commercio - Abolizione delle restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche, c.d. liberalizzazione - Obbligo per gli enti locali di adeguare, entro un anno, i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata incidenza nella sfera di competenza regionale in assenza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di attività produttive e di commercio, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, commi 1 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Regioni (in genere) - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato "Collegio dei revisori dei conti" - Obbligo per le Regioni di adeguamento entro i termini stabiliti - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata totale assenza di titolo competenziale dello Stato - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione dell'autonomia regionale.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 122 e 123.



Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell'Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Previsione della forma alternativa della convenzione, rimessa ai Comuni e all'apprezzamento del Ministero dell'interno - Attribuzione al prefetto di un potere di controllo e sostitutivo - Lamentata interferenza dello Stato in materia di associazionismo degli enti locali, soppressione e fusione dei piccoli Comuni senza l'osservanza delle procedure costituzionali e creazione di nuovi enti territoriali in violazione del quadro costituzionale, riallocazione di funzioni comunali ad opera dello Stato anziché della Regione in contrasto con il principio di sussidiarietà, contrasto con la riforma del Titolo V della Costituzione che implicitamente esclude controlli statali sugli atti comunali, mancato coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata esorbitanza dello Stato dal proprio ambito di competenza in materia di enti locali, violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale residuale in materia di ordinamento degli enti locali e di forme associative tra enti, lesione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), e quarto, 118, e 133, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2.

Enti locali - Gestione e affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica -Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare del 12-13 giugno 2011 e alla normativa europea - Obbligo per gli enti locali di verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio e limitando, negli altri casi, l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità - Lamentata incidenza sulla materia dei servizi pubblici locali di spettanza residuale regionale, elusione degli effetti vincolanti del referendum popolare - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali, violazione del vincolo referendario.

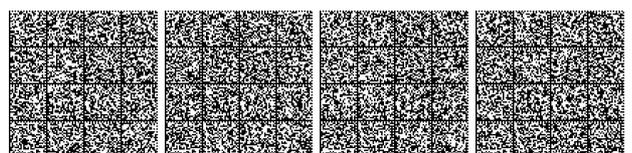
- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 4.
- Costituzione, artt. 75 e 117, comma quarto.....

Pag. 36

N. 135. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 novembre 2011 (della Regione Valle d'Aosta).

Imposte e tasse - Finanza regionale - Accisa sui tabacchi lavorati - Previsione che il direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato possa proporre al ministro dell'economia di disporre con propri decreti l'aumento dell'aliquota - Previsione che le maggiori entrate siano integralmente attribuite allo Stato - Contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19-bis della medesima legge censurata, nonché con la legge delega sul federalismo fiscale - Lamentata modifica unilaterale dell'ordinamento finanziario della Regione, mancata osservanza del necessario procedimento speciale consensuale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria e legislativa della Regione a statuto speciale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 5 e 120; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-bis e 50, comma quinto; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.



Imposte e tasse - Finanza regionale - Riserva all'Erario delle maggiori entrate di natura tributaria percepite nel territorio della Regione Valle d'Aosta e attribuzione ad un decreto del ministero dell'economia della definizione delle modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19-bis della medesima legge censurata, nonché con la legge delega sul federalismo fiscale - Lamentata modifica unilaterale dell'ordinamento finanziario della Regione, mancata osservanza del necessario procedimento speciale consensuale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria e legislativa della Regione a statuto speciale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 36.
- Costituzione, artt. 5 e 120; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-bis e 50, comma quinto; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

Regioni a statuto speciale - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato "Collegio dei revisori dei conti" - Obbligo per le autonomie speciali di adeguamento, quale condizione per l'applicazione delle misure contenute nella legge di delega sul federalismo fiscale con cui lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, e quale elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie - Contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19-bis della medesima legge censurata e omologazione delle Regioni a statuto speciale alle Regioni ordinarie - Lamentata introduzione di disciplina analitica, puntuale e dettagliata in luogo di un generale obiettivo di riduzione dei costi, contrasto con le previsioni statutarie sugli organi regionali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione della competenza legislativa primaria regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma primo, lett. a), 15, 16 e 25; d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179. Pag. 45

N. 136. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 novembre 2011 (della Regione Basilicata).

Regioni (in genere) - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato "Collegio dei revisori dei conti" - Obbligo per le Regioni di adeguamento entro i termini stabiliti - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata compressione, con disciplina di dettaglio, dell'autonomia regionale in tema di forma di governo e di principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione del principio di autonomia degli enti locali.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14.
- Costituzione, artt. 114, 117, comma terzo, e 123. Pag. 53



N. 137. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 novembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Protezione civile - Norme della Regione Molise - Costruzioni in zone sismiche - Procedure per l'autorizzazione sismica - Obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario, in caso di modifica architettonica che comporti un aumento di carichi superiore al 20%, restando le modifiche inferiori a detto limite soggette al deposito della sola verifica strutturale - Contrasto con la normativa statale di riferimento che impone la preventiva valutazione di sicurezza per qualsiasi modifica che importi variazioni con incrementi di carichi superiori al 10% rispetto al progetto originario - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile.

- Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25, art. 4, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 88; decreto ministeriale del Ministero per le infrastrutture 14 gennaio 2008, § 8.4.1, lett. c).

Pag. 55

N. 168. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 dicembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Caccia - Norme della Regione Lombardia - Piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 - Autorizzazione in deroga alla cattura di 47.000 uccelli - Adozione con legge anziché con atto amministrativo - Mancata acquisizione del parere dell'ISPRA - Contrasto con le modalità di adozione previste dalla normativa statale, per asserita finalità di aggiramento del potere di annullamento da parte del Consiglio dei ministri - Lamentata assenza dei presupposti e delle condizioni poste dalla normativa comunitaria per l'autorizzazione in deroga e particolarmente del requisito della piccola quantità - Lamentato contrasto con la normativa internazionale che inibisce l'uso di impianti e mezzi di cattura non selettivi e che impone il vaglio di soluzioni alternative - Lamentata riproposizione di norma già dichiarata illegittima con la sentenza n. 190 del 2011 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari e della normativa internazionale, violazione del giudicato costituzionale - Istanza di sospensione.

- Legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16.
- Costituzione, artt. 117, commi primo e secondo, lett. s), e 136; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 4, comma 3, e 19-bis; legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 3, art. 1, comma 3; direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009, artt. 8, comma 1, e 9; convenzione di Parigi 18 ottobre 1950, art. 5 D, ratificata con legge 24 novembre 1978, n. 812; sentenza della Corte di Giustizia CE del 7 marzo 1996, C-118/94; sentenza della Corte di Giustizia CE dell'11 novembre 2010, C-164/09; legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, all. D, comma 5.

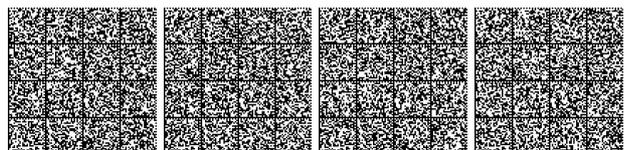
Pag. 57

N. 256. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dell'8 agosto 2011.

Corte dei conti - Consiglio di Presidenza - Composizione - Previsione che la componente consiliare eletta dai magistrati contabili sia numericamente uguale a quella dei membri laici eletti dal Parlamento - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della diversa disciplina rispetto agli organi di autogoverno delle altre autorità giurisdizionali ordinarie e speciali - Incidenza sui principi di autonomia ed indipendenza degli organi giurisdizionali - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2011 di inammissibilità di analoga questione ritenuta dal giudice rimettente superabile in considerazione della diversa prospettazione.

- Legge 4 marzo 2009, n. 15, art. 11, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 100, 101, 103, 104 e 108, comma secondo.

Pag. 61



N. 257. Ordinanza del Tribunale di Livorno del 5 agosto 2011.

Lavoro e occupazione - Dipendenti pubblici - Assenza per malattia - Previsione della corresponsione del solo trattamento economico fondamentale, con esclusione di ogni indennità o emolumento aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio - Ingiustificato deterioro trattamento dei pubblici dipendenti rispetto ai lavoratori privati - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia assistenziale in caso di malattia.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, art. 71, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 3, 32, 36 e 38. Pag. 80

N. 258. Ordinanza del Tribunale di Venezia del 13 aprile 2011.

Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione in via di interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Contestuale esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Violazione dei limiti interni all'ammissibilità della legge interpretativa - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di effettività della tutela giudiziaria e della riserva di poteri assegnati al potere giudiziario - Violazione del principio della tutela del risparmio - Disparità di trattamento tra somme versate indebitamente prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Contrasto con il divieto di interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia (salvo che per motivi imperativi di interesse generale), sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 24, (47), 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Pag. 82

N. 259. Ordinanza del 6 luglio 2011 emessa dal Tribunale di Nicosia.

Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione in via di interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Assenza dei presupposti per l'adozione di una norma interpretativa ed inosservanza dei limiti generali alle leggi retroattive - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai rapporti di conto corrente non bancario - Contrasto con la tutela dell'affidamento e con i canoni di coerenza e certezza dell'ordinamento - Violazione del divieto al legislatore di interferire con norme retroattive su controversie pendenti (salvo che per motivi imperativi di interesse generale), sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di obblighi internazionali.

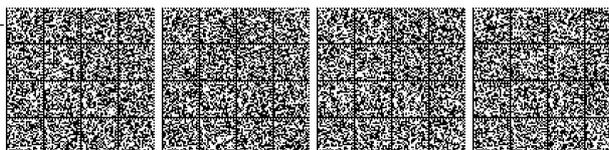
- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 102, primo comma, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Pag. 89



N. 260. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 7 settembre 2011.

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione - Soggetti già condannati con sentenza definitiva ai sensi dell'art. 80, comma 2, del d.P.R. n. 309 del 1990 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) - Previsione che, per detti soggetti, il reddito sia da ritenersi superiore ai limiti fissati per l'accesso al beneficio - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Contrasto con l'art. 6, comma 3, lettera c), della CEDU.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 76, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 12-ter, comma 1, lett. a), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito nella legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3 e 24, commi secondo e terzo; Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, art. 6, comma 3, lett. c).....





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 328

Sentenza 22 novembre - 7 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Sistema di qualificazione regionale delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici di interesse regionale, con istituzione di un apposito Albo Regionale Appaltatori (A.R.A.) - Asserita violazione dello statuto speciale della Regione Sardegna nonché del principio di tutela della concorrenza - Formulazione ancipite della questione, con conseguente perplessità della motivazione sulla rilevanza della stessa - Inammissibilità.

- Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e).

Appalti pubblici - Codice degli appalti pubblici - Attuazione del sistema di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti pubblici ad opera di organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Asserita violazione dello statuto regionale della Regione Sardegna - Formulazione ancipite della questione, con conseguente perplessità della motivazione sulla rilevanza della stessa - Inammissibilità.

- D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 40, comma 3.
- Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e).

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Disciplina di un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalle norme regionali - Eccepita inammissibilità della questione per difetto di motivazione in ordine alla dedotta violazione dello statuto speciale della Regione Sardegna e alle ragioni dell'applicabilità, nella specie, delle norme del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione - Reiezione.

- Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14, artt. 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e).

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Disciplina di un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalle norme regionali - Asserita violazione dello statuto speciale della Regione Sardegna nonché del principio di tutela della concorrenza - Eccepita inammissibilità della questione per mancato svolgimento di argomenti autosufficienti in punto di non manifesta infondatezza stante il mero richiamo ad una precedente sentenza della Corte costituzionale - Reiezione.

- Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14, artt. 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e).

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Disciplina di un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalle norme regionali - Violazione dei limiti generali posti dallo statuto speciale della Regione Sardegna all'esercizio della competenza legislativa primaria attribuita alla medesima Regione in materia di lavori pubblici di interesse regionale, derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza fissati dal Codice degli appalti pubblici, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14, artt. 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e).



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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), e dell'art. 40, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna con ordinanze del 12 e del 29 novembre 2010, iscritte ai nn. 22 e 52 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 7 e 14, 1ª serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione della Impresa Manca Caterina, della Impresa Loi Giuseppe, della Regione Sardegna, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

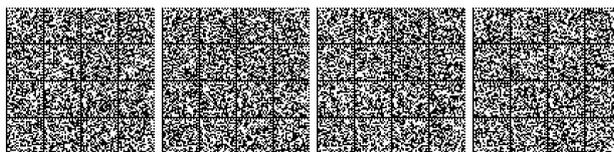
uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Sardegna, Sergio Segneri e Daniela Piras per l'Impresa Manca Caterina, Rosanna Patta per l'Impresa Loi Giuseppe e l'avvocato dello Stato Maria Pia Camassa per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 12 novembre 2010 (reg. ord. n. 22 del 2011), il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), che ha istituito e disciplinato la finalità, il funzionamento e gli effetti del «sistema di qualificazione regionale» delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici regionali, in riferimento all'art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) ed all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ovvero dell'art. 40, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), nella parte in cui stabilisce che il sistema di qualificazione è attuato solo da «organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità», in riferimento all'art. 3, lettera e), dello statuto speciale per la Regione Sardegna.

Il rimettente premette di essere stato adito per ottenere l'annullamento di tutti i provvedimenti, ivi compreso il bando, relativi ad una gara a procedura aperta per l'affidamento di lavori pubblici di interesse regionale, «nella parte in cui consentono o hanno permesso illegittimamente la partecipazione alla gara di soggetti accreditati dalla sola qualificazione regionale A.R.A.», in applicazione di quanto stabilito dalla legge regionale n. 14 del 2002, che ha disciplinato il sistema di qualificazione delle imprese che partecipano agli appalti di lavori di interesse regionale, istituendo un apposito Albo Regionale Appaltatori (A.R.A.).

Il TAR ritiene, quindi, di non poter definire il giudizio pendente senza sollevare questione di legittimità costituzionale della citata legge regionale per violazione della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, alla luce delle affermazioni contenute nella sentenza n. 411 del 2008 di questa Corte. Con essa, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, fra l'altro, dell'art. 24 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), in quanto esso, dettando una



disciplina difforme da quella nazionale di cui al citato d.lgs. n. 163 del 2006, in tema di sistemi di qualificazione delle imprese che partecipano agli appalti di lavori pubblici, violava la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

Più precisamente, il rimettente afferma che, «in caso di conferma dell'orientamento espresso dalla Corte con la pronuncia n. 411 del 2008», dovrebbe essere dichiarata costituzionalmente illegittima la suddetta legge regionale n. 14 del 2002, in quanto, al pari del citato art. 24 della legge regionale n. 5 del 2007, pone, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, una disciplina difforme da quella di cui all'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale stabilisce che «il sistema di qualificazione è attuato da organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità».

Ove, viceversa, «l'approfondimento del rapporto dei poteri Stato/Regione sulla questione dovesse far riscontrare la mancanza di una violazione [...] di una norma statale di diretto recepimento di un vincolo comunitario» e si volesse valorizzare l'applicabilità dei principi affermati da questa Corte nelle sentenze successive alla citata sentenza n. 411 del 2008, riconoscendosi uno spazio legislativo alle Regioni ad autonomia speciale anche in materia di "qualificazione" delle imprese, il rimettente ritiene che dovrebbe essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Quest'ultimo sarebbe, infatti, lesivo dell'art. 3 lettera e), dello statuto speciale, nella parte in cui impone, per i lavori pubblici regionali, materia di competenza legislativa provinciale primaria, un sistema unico privatistico di certificazione, «non ammettendo un sistema pubblico parallelo regionale (alternativo e non sostitutivo), non lesivo del principio di libera concorrenza».

1.1. — Nel giudizio si è costituita l'Impresa Manca Caterina, parte nel giudizio *a quo*, chiedendo che la Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006 per violazione dell'art. 3, lettera e), dello statuto speciale, nella parte in cui non consente alla Regione Sardegna di istituire un apposito registro pubblico delle imprese appaltatrici, in violazione della potestà legislativa primaria ad essa spettante in materia di lavori pubblici di interesse regionale, ovvero voglia dichiarare inammissibile la relativa questione trattandosi di disposizione suscettibile di essere disapplicata per contrasto con l'art. 52 della direttiva 2004/18 che stabilisce che «gli Stati membri possono instaurare elenchi ufficiali di imprenditori, di fornitori, o di prestatori di servizi riconosciuti oppure una certificazione da parte di organismi pubblici o privati».

L'impresa Manca Caterina chiede, altresì, che venga dichiarata inammissibile per genericità ovvero sia dichiarata infondata la questione di legittimità «dell'intero impianto normativo sulla qualificazione» di cui alla legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002, in quanto detta legge costituirebbe esercizio della competenza legislativa regionale primaria in tema di lavori pubblici di interesse regionale.

1.2. — Nel giudizio si è costituita anche la Regione Sardegna, chiedendo che la Corte dichiari inammissibile e comunque infondata la questione di legittimità costituzionale in esame.

In via preliminare la questione sarebbe inammissibile sotto svariati profili: per la natura meramente ipotetica e comunque ancipite della medesima; per difetto di motivazione sulla rilevanza; perché il rimettente non avrebbe identificato le norme impugnate, censurando l'intero "impianto normativo" di cui alla legge regionale n. 14 del 2002; perché il rimettente non avrebbe svolto alcun percorso argomentativo autosufficiente in ordine alla non manifesta infondatezza della medesima, limitandosi a richiamare la sentenza n. 411 del 2008; perché il rimettente avrebbe prospettato un dubbio circa il corretto recepimento della direttiva da parte del legislatore nazionale, dubbio che avrebbe dovuto indurlo a promuovere la pregiudiziale comunitaria; per aver il rimettente prospettato anche l'eventualità di una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa statale vigente, senza avvedersi del fatto che l'onere di sondare la possibilità di una simile interpretazione non grava sul giudice costituzionale, ma su quello comune.

Nel merito la Regione sostiene che la questione debba essere dichiarata infondata considerato che la normativa regionale censurata, che costituisce esercizio della competenza legislativa provinciale primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, non solo non comprimerebbe negativamente la concorrenza, ma addirittura la favorirebbe, aumentando il numero dei possibili competitori per l'aggiudicazione dell'appalto, senza far venire meno la serietà e l'affidabilità delle imprese ammesse alla procedura ad evidenza pubblica, garantite dal procedimento di qualificazione previsto dalla legge.

2. — Con ordinanza del 29 novembre 2010 (reg. ord. n. 52 del 2011), il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), in riferimento all'art. 3, lettera e), dello statuto speciale per la Regione Sardegna, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 1948, ed all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella parte in cui attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva sulla tutela della concorrenza.



Il rimettente premette di essere stato adito con ricorso proposto avverso l'esclusione da una procedura per l'affidamento di lavori pubblici di interesse regionale, nonché avverso l'aggiudicazione definitiva ed il bando di gara «nella parte in cui non consente la dimostrazione della qualificazione delle imprese per l'affidamento di lavori pubblici da eseguire in Sardegna mediante il possesso della sola attestazione rilasciata dall'Albo Regionale Appaltatori» ai sensi della legge regionale n. 14 del 2002.

Il TAR Sardegna, pertanto, solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della citata legge, nella parte in cui individuano le disposizioni al cui rispetto sono tenuti gli enti e le pubbliche amministrazioni che intendono appaltare, concedere o affidare la realizzazione di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito del territorio regionale e stabiliscono che «la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici di cui all'articolo 1 della presente legge, attestata sulla base delle disposizioni seguenti, costituisce condizione sufficiente» ai fini della partecipazione alle gare d'appalto dei lavori pubblici» di interesse regionale. Tali norme, delineando un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, si porrebbero in diretto contrasto con i parametri costituzionali indicati, tenuto conto di quanto affermato nella sentenza n. 411 del 2008 e cioè che la disciplina legislativa sulle procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti e sulle procedure di affidamento rientra in ambiti compresi nella materia della tutela della concorrenza, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2.1. — Nel giudizio si è costituita la Regione Sardegna, che ha chiesto che la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 14 del 2002 sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

In via preliminare, la Regione ritiene che la questione sia inammissibile per la mancata motivazione in ordine alla dedotta violazione dell'art. 3, lettera e), dello statuto speciale, oltre che per il fatto che il rimettente non svolge alcun percorso argomentativo autosufficiente in ordine alla non manifesta infondatezza, limitandosi a richiamare la sentenza n. 411 del 2008.

Nel merito, la Regione ritiene che la questione sia, comunque, infondata, sulla base di argomentazioni identiche a quelle svolte in relazione alla questione sollevata con l'ordinanza reg. ord. n. 22 del 2011.

2.2. — Nel giudizio si è costituita anche l'impresa Loi Giuseppe, ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo che la Corte dichiari inammissibile e/o infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 14 del 2002.

In particolare, l'impresa Loi Giuseppe sostiene che la disciplina del sistema di qualificazione delle imprese di cui alla legge n. 14 del 2002 è stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa regionale primaria in tema di lavori pubblici di interesse regionale, senza violazione di alcuno dei limiti generali ad essa apposti.

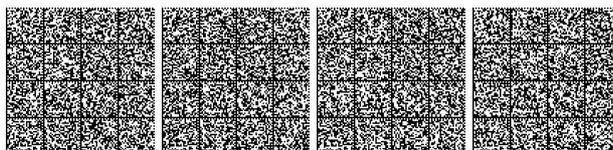
All'udienza pubblica, le parti costituite nel giudizio hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. — Vengono all'esame della Corte due ordinanze di rimessione pronunciate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna.

1.1. — Con una prima ordinanza del 12 novembre 2010 (reg. ord. n. 22 del 2011), il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), nella parte in cui disciplina un "sistema di qualificazione regionale" delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici di interesse regionale, istituendo un apposito Albo Regionale Appaltatori (A.R.A.); ovvero dell'art. 40, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), nella parte in cui stabilisce che il sistema di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici è attuato solo da «organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità».

Quanto alla legge regionale n. 14 del 2002, il rimettente ritiene che, alla luce delle affermazioni contenute nella sentenza n. 411 del 2008, essa violi la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in quanto, al pari dell'art. 24 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), dichiarato costituzionalmente illegittimo con la citata sentenza n. 411 del 2008, detta una disciplina difforme da quella di cui all'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, in violazione dell'art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.



Il rimettente osserva, tuttavia, che, ove, viceversa, si volesse riconoscere uno spazio legislativo alla Regione Sardegna, titolare di una competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, anche in materia di “qualificazione” delle imprese, dovrebbe essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006, in quanto lesivo dell’art. 3, lettera e), della legge costituzionale n. 3 del 1948, nella parte in cui impone, per i lavori pubblici regionali, un sistema unico privatistico di certificazione, «non ammettendo un sistema pubblico parallelo regionale (alternativo e non sostitutivo), non lesivo del principio di libera concorrenza».

2. — Con una seconda ordinanza (reg. ord. n. 52 del 2011), il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell’ambito territoriale regionale), in quanto tali norme, delineando un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell’ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, si porrebbero in diretto contrasto con l’art. 3, lettera e), dello statuto speciale per la Regione Sardegna, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 1948, e con l’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ledendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

3. — In virtù della sostanziale identità dell’oggetto e dei termini delle questioni sollevate, nonché degli argomenti utilizzati, va disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un’unica trattazione e di un’unica pronuncia.

4. — Preliminarmente, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità proposte da alcune delle parti costituite nel giudizio promosso dall’ordinanza reg. ord. n. 22 del 2011.

Secondo la Regione Sardegna, le questioni sarebbero, anzitutto, inammissibili perché formulate in maniera alternativa ed ipotetica.

4.1. — L’eccezione è fondata.

4.1.1. — Secondo il rimettente, «in caso di conferma dell’orientamento espresso dalla Corte con la pronuncia n. 411 del 2008», dovrebbe essere dichiarata costituzionalmente illegittima la legge regionale n. 14 del 2002 per la medesima violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, che era stata all’origine della pronuncia di illegittimità costituzionale dell’art. 24 della legge regionale n. 5 del 2007 di cui alla citata sentenza n. 411 del 2008.

Nello stesso tempo il TAR ritiene che, ove «l’approfondimento del rapporto dei poteri Stato/Regione sulla questione dovesse far riscontrare la mancanza di una violazione [...] di una norma statale di diretto recepimento di un vincolo comunitario», riconoscendo una competenza delle Regioni ad autonomia speciale anche in materia di “qualificazione” delle imprese, dovrebbe, invece, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006 in quanto lesivo dell’art. 3, lettera e), dello statuto speciale, nella parte in cui impone, per i lavori pubblici regionali, un sistema unico privatistico di certificazione, non ammettendo un sistema pubblico parallelo regionale (alternativo e non sostitutivo), non lesivo del principio di libera concorrenza.

La sintesi dell’ordinanza di rimessione rende, quindi, palese che il giudice *a quo* solleva due questioni di legittimità costituzionale alternative, frutto di due percorsi interpretativi opposti, senza minimamente optare per alcuno dei due. Pertanto, in virtù di un principio costante nella giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 355 del 2010, ordinanze n. 230 e n. 98 del 2009), deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni, poiché sono state formulate in termini di alternativa irrisolta e, dunque, ancipite, senza operare una scelta fra le due, rendendo anche perplessa la motivazione sulla rilevanza delle stesse.

In conseguenza dell’accoglimento di tale eccezione di inammissibilità, restano assorbite le ulteriori eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione Sardegna.

5. — Ancora in via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità proposte in particolare dalla Regione Sardegna nei confronti della questione sollevata con l’ordinanza reg. ord. n. 52 del 2011.

5.1. — Ad avviso della Regione, la questione sarebbe anzitutto inammissibile per difetto di motivazione in ordine alla dedotta violazione dell’art. 3, lettera e), dello statuto speciale ed alle ragioni dell’applicabilità, nella specie, delle norme del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.

5.1.1. — L’eccezione non è fondata.

Il rimettente ha fatto correttamente riferimento alle norme statutarie, ed in specie all’art. 3, lettera e), dello statuto speciale, nella parte in cui attribuisce alla Regione Sardegna la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, con contestuale previsione dei limiti alla sua esplicazione. Come già affermato da questa Corte (di recente, nella sentenza n. 114 del 2011), il richiamo anche alle disposizioni contenute nell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. trova giustificazione nella considerazione che i limiti statuari alla potestà legislativa regionale derivano dalla legislazione statale, espressione di principi generali dell’ordinamento giuridico della Repubblica, nonché di norme fondamentali di grande riforma economico-sociale e di obblighi internazionali.



5.2. — La questione, secondo la Regione, sarebbe inoltre inammissibile poiché il giudice *a quo* non avrebbe svolto alcun percorso argomentativo autosufficiente in ordine alla non manifesta infondatezza della medesima questione, limitandosi a richiamare la sentenza n. 411 del 2008.

5.2.1. — Anche tale eccezione non è fondata.

Il TAR, benché richiami la sentenza n. 411 del 2008 di questa Corte e le argomentazioni ivi svolte, ha riprodotto ampi brani della motivazione della predetta, procedendo, poi, ad individuare chiaramente ed adeguatamente – anche se sinteticamente – alla stregua di quella decisione, le ragioni che lo inducono a dubitare della costituzionalità delle norme regionali oggetto del presente giudizio (da ultimo, sentenza n. 234 del 2011).

5.3. — Nel merito, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002, sollevata con l'ordinanza n. 52 del 2011, è fondata.

5.3.1. — Questa Corte si è ripetutamente pronunciata sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale, fra le quali vi è la Regione Sardegna, titolare, in virtù dello statuto speciale, di competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» (art. 3, lettera e), dello statuto speciale).

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, si deve ritenere che, in presenza di una siffatta specifica attribuzione statutaria, la Regione è tenuta ad esercitare la propria competenza legislativa primaria «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» e, nel dettare la disciplina dei contratti di appalto riconducibili alla suindicata locuzione, è tenuta ad osservare le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006 (sentenza n. 184 del 2011).

In particolare, le disposizioni del Codice degli appalti, per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed in specie alla materia «tutela della concorrenza», vanno, infatti, «ascrisse, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 144 del 2011), che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione.

La legislazione regionale deve, quindi, osservare anche i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, fissati dal d.lgs. n. 163 del 2006, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e non può avere un contenuto difforme dalle disposizioni di quest'ultimo, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo, né quindi alterare il livello di tutela garantito dalle norme statali (sentenze n. 144 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010).

Con specifico riguardo alla disciplina della qualificazione e selezione delle imprese, questa Corte ha osservato che essa, unitamente alla regolamentazione delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, mira a garantire che le gare «si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento» (sentenze n. 431 e n. 401 del 2007).

Siffatta disciplina, in quanto volta a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, è riconducibile all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004), che, quindi, può stabilire una regolamentazione integrale e dettagliata delle richiamate procedure di gara (nella specie, adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006), la quale, avendo ad oggetto il mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni (sentenza n. 411 del 2008).

Sulla scorta di siffatte argomentazioni è stata, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge Regione Sardegna n. 5 del 2007, in quanto esso, nella parte in cui prevedeva che le stazioni appaltanti opere pubbliche da eseguire nell'ambito del territorio regionale «devono ammettere agli appalti di tali opere sia imprese aventi la sola iscrizione all'albo regionale degli appaltatori di opere pubbliche, sia imprese in possesso della sola attestazione rilasciata dalle SOA», violava la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile, dettando, in tema di «sistemi di qualificazione» delle imprese, una disciplina difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, alla quale avrebbe invece dovuto adeguarsi (sentenza n. 411 del 2008).

5.3.2. — Alla luce dei medesimi principi, va dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002.

Tali norme, nell'individuare le disposizioni al cui rispetto sono tenuti gli enti e le pubbliche amministrazioni che intendono appaltare, concedere o affidare la realizzazione di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito del territorio



regionale (art. 1), delineano un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, stabilendo che «la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici di cui all'articolo 1 della presente legge, attestata sulla base delle disposizioni seguenti, costituisce condizione sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità economicofinanziaria, dell'idoneità tecnica e organizzativa, della dotazione di attrezzature tecniche e dell'adeguato organico medio annuo delle imprese ai fini della partecipazione alle gare d'appalto dei lavori pubblici» (art. 2) di interesse regionale.

Detta qualificazione è affidata ad una apposita Commissione permanente, costituita presso l'Assessorato regionale dei lavori pubblici, che è un organismo qualitativamente e strutturalmente diverso da quelli individuati dalla normativa statale (gli organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati ed anche controllati dall'Autorità, denominati *SOA*), il quale è chiamato ad applicare criteri, determinati dal legislatore regionale, che sono comunque differenti rispetto a quelli individuati dal legislatore statale nel d.lgs. n. 163 del 2006.

In tal modo, le disposizioni censurate recano una disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, alla quale avrebbero invece dovuto adeguarsi, e quindi idonea ad incidere sul livello della concorrenza, garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti (sentenza n. 114 del 2011).

Le norme in esame sono, pertanto, in contrasto con i limiti generali posti dallo statuto all'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale attribuita alla Regione dall'art. 3, lettera e), del medesimo statuto, limiti inerenti, appunto, al rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento e dunque ascrivibili, come questa Corte ha già espressamente riconosciuto, «per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 144 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002, nonché dell'art. 40, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), sollevate, in riferimento all'art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) ed all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con l'ordinanza reg. ord. n. 22 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 7 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 130

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 novembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Programmi integrati di riqualificazione urbana e ambientale da adottarsi dai Comuni per il recupero e la riqualificazione di aree sottoposte a vincoli ambientali e paesaggistici compromesse da degrado ambientale - Previsione di misure di trasferimento in aree esterne a quelle vincolate, delle volumetrie degli edifici demoliti e di quelle previste dalla pianificazione comunale vigente, nonché delocalizzazione degli edifici esistenti nelle fasce di rispetto relative al territorio costiero marittimo, con possibilità in entrambi i casi di aumento delle volumetrie e di cambio di destinazione urbanistica - Lamentato intervento unilaterale della Regione e svuotamento della pianificazione paesaggistica da realizzarsi obbligatoriamente in base ad accordi tra Stato e Regione per i beni vincolati - Contrasto con la normativa nazionale e comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, lesione del principio di tutela del paesaggio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 6.
- Costituzione, artt. 9, 10, 11 e 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 141 e 142; Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000, ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14.

Paesaggio - Norme della Regione Lazio - Piano territoriale paesistico regionale (PTPR) - Previsione di un periodo quinquennale durante il quale i Comuni possono evidenziare incongruità o contraddittorietà, e formulare proposte di modifica alla Regione - Possibilità che la Regione corregga errori grafici o materiali su segnalazioni dei Comuni - Lamentato sovvertimento delle regole previste dal Codice dei beni culturali sulla pianificazione paesaggistica, con estromissione dello Stato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, lesione del principio di tutela del paesaggio.

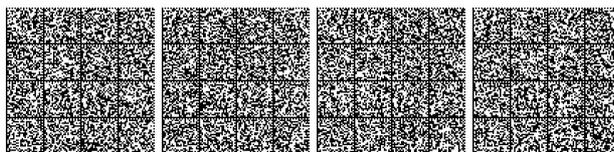
- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 32, lett. d) e lett. e).
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 141 e 142.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Previsione di una intesa tra Regione e Ministero per i Beni e le Attività Culturali per interventi di trasformazione del territorio in deroga a PTP e PTPR - Contrasto con le previsioni del Codice dei beni culturali sulla pianificazione paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, lesione del principio di tutela del paesaggio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 32, lett. a) e c), nn. 1), 2) e 3).
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 141 e 142.

Paesaggio - Norme della Regione Lazio - Autorizzazione paesaggistica - Possibilità di realizzare interventi senza autorizzazione, laddove la Soprintendenza archeologica verifichi l'inesistenza dell'interesse archeologico su aree non vincolate individuate nel PTPR - Contrasto con la normativa statale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, lesione del principio di tutela del paesaggio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 32, lett. b).
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 10, 135, 141 e 142.



Ambiente - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Possibilità di effettuare in modo generalizzato interventi edilizi di ampliamento, di demolizione e di ricostruzione con previsione di alcuni divieti - Mancata inclusione fra i divieti delle zone di promozione economica e sociale individuate nei piani di assetto, nonché delle zone B in regime di salvaguardia delle Aree Naturali protette - Contrasto con la normativa statale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 6, commi 3 e 4, 11, commi 1 e 3, 12, comma 2, lett. d), e 22, comma 1, lett. d).

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Aree protette regionali - Possibilità di realizzare impianti ed attrezzature sportive, nonché strutture ad essi collegate, all'interno delle zone del piano regionale delle aree naturali protette caratterizzate da rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione - Contrasto con la normativa statale di riferimento che prevede un livello di salvaguardia pressoché integrale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 31.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 6, commi 3 e 4, 11, commi 1 e 3, 12, comma 2, lett. d), e 22, comma 1, lett. d).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Sanatoria straordinaria degli abusi edilizi (c.d. condono edilizio) - Ambito di applicazione delle misure straordinarie di ampliamento, demolizione e ricostruzione nel settore edilizio - Definizione in relazione a pregresse normative di condono, indistintamente considerate - Lamentato effetto di estensione della sanatoria al di là dei limiti e dei presupposti previsti dalle singole leggi pregresse - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 35; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39; decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Sanatoria straordinaria degli abusi edilizi (c.d. condono edilizio) - Condoni edilizi del 1985, del 1994 e del 2003 - Definizione dei procedimenti di sanatoria edilizia ancora pendenti - Introduzione di un meccanismo di autocertificazione dell'avvenuta formazione del silenzio-assenso, con termine di novanta giorni entro il quale il Comune può verificarne la veridicità, decorso il quale il titolo abilitativo in sanatoria si intende formato a tutti gli effetti di legge nei termini previsti dalle singole leggi di sanatoria pregresse - Lamentato effetto di estensione dell'ultima sanatoria, fino a ricomprendervi anche gli abusi "maggiori" e "sostanziali" commessi su aree vincolate, in violazione dei principi della giurisprudenza costituzionale, penale e amministrativa - Mancata partecipazione degli organi statali ai procedimenti di condono - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, art. 5, comma 15.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, comma 27, lett. d).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it) e presso la stessa domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi 12, giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 24 ottobre 2011, ricorrente;

Contro la Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Roma, viale Cristoforo Colombo n. 212, intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 5, commi 2, 6, 15, 31 e 32, della legge della Regione Lazio del 13 agosto 2011, n. 10, pubblicata nel BUR n. 32 del 27 agosto 2011 recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale) e alle leggi regionali 2 luglio 1987, n. 37 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), 26 giugno 1997, n. 22 (Norme in materia di programmi di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione), 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree protette regionali), 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela del beni e delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico),



22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello nazionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo” e successive modifiche), 27 maggio 2008, n. 6 (Disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia), 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sulla attività urbanistica-edilizia) e 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abilitativi dei sottotetti esistenti)»;

Per violazione degli articoli 9, 10, 11 e 117, comma 1, comma 2, lett. s) e comma 3, Cost.

Con la legge n. 10 del 2011 la Regione Lazio ha modificato numerose leggi regionali, puntualmente indicate nel titolo, in materia di urbanistica, edilizia, riqualificazione ambientale, aree naturali protette regionali, pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico e governo del territorio. Gli articoli 2 e 5, commi 2, 6, 15, 31 e 32, di tale legge si espongono a censure di legittimità costituzionale, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

Le disposizioni impugnate sono riconducibili ai tre fondamentali settori della pianificazione paesaggistica, della tutela delle aree naturali protette e del governo del territorio, con particolare riguardo alla sanatoria straordinaria degli abusi edilizi. Con riferimento ai principi fondamentali che disciplinano l'attività legislativa in ciascuno dei predetti settori, si formulano le seguenti censure di incostituzionalità:

I. - Disposizioni in tema di pianificazione paesaggistica.

L'art. 5, commi 6 e 32, modificano alcune disposizioni delle l.r. Lazio n. 21 del 2009 e n. 24 del 1998, introducendo una pluralità eterogenea di norme che hanno un impatto diretto sull'assetto dei beni paesaggistici.

Tali disposizioni si pongono in manifesto contrasto con i principi generali della materia, che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato. Si rileva in particolare che la parte III del Codice per beni culturali ed il paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modificazioni, delinea un sistema organico di tutela paesaggistica, inserendo i tradizionali strumenti del provvedimento impositivo del vincolo e dell'autorizzazione paesaggistica in un sistema organico di pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborato concordemente da Stato e Regione. Tale pianificazione prevede, per ciascuna area tutelata, le cd. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti ad orientare la fase autorizzatoria), e stabilisce la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

Si tratta di una scelta di principio, la cui validità ed importanza è già stata affermata più volte da codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei Comuni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovra-comunale, definito d'intesa tra lo Stato e la Regione (*cfr.*, tra le tante, Corte cost., sent. n. 182 del 2006 e n. 272 del 2009).

Le disposizioni regionali sopra richiamate svuotano di ogni reale contenuto la sede istituzionale propria della tutela, della gestione e della valorizzazione del paesaggio, costituita, secondo le disposizioni del citato Codice di settore, dalla nuova pianificazione paesaggistica, che deve essere obbligatoriamente definita in base ad accordi tra Stato e Regione, per quanto attiene ai beni paesaggistici, comunque vincolati.

In contrasto con tali principi, le censurate disposizioni della legge regionale in esame dispongono direttamente sui beni vincolati, appropriandosi indebitamente del potere di decisione delle linee di sviluppo di numerose aree paesaggistiche; predefinendo unilateralmente assetti urbanistico-territoriali, regimi di interventi ed interventi puntuali, che svuotano di ogni utilità lo strumento istituzionalmente previsto dalla legge nazionale per la co-pianificazione concordata; privando in tal modo lo Stato di ogni effettivo ruolo decisionale sulla sorte dei beni tutelati.

Queste considerazioni di carattere generale trovano conferma nell'analisi puntuale delle singole norme impugnate.

I.1 - Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della l.r. Lazio n. 10 del 2011, per violazione degli articoli 9, 10, 11 e 117, commi 1 e 2, lett. s), Cost., con riferimento agli articoli 135, 141 e 142, del d.lgs. n. 42 del 2004.

L'art. 5, comma 6, della l.r. in esame sostituisce l'art. 7 della l.r. Lazio n. 21 del 2009, in tema di programmi integrati di riqualificazione urbana e ambientale. Essa attribuisce a detti strumenti comunali le funzioni di «recupero e riqualificazione di aree sottoposte a vincoli ambientali e paesaggistici compromesse da degrado ambientale», nonché le scelte sull'espansione edificatoria, mediante il «trasferimento della edificazione esistente o prevista nelle aree di valore paesaggistico... all'interno degli ambiti sottoposti a riqualificazione urbana o in altri ambiti della pianificazione urbanistica comunale...».



Tale norma presenta evidenti profili di incostituzionalità, per violazione dell'art. 9 della Costituzione, in tema di tutela del paesaggio; dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., che attribuisce la tutela del paesaggio alla competenza esclusiva dello Stato, per contrasto con le norme statali interposte contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio adottato con il decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modificazioni, nonché degli articoli 10, 11 e 117, comma 1, Cost., per contrasto con la Convenzione europea del paesaggio aperta alla firma a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con legge 9 gennaio 2006, n. 14.

Invero, le funzioni e gli obiettivi attribuiti dalla norma impugnata ai programmi di riqualificazione ambientale adottati dai Comuni, appartengono ai piani paesaggistici disciplinati dagli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali. Secondo l'art. 143 cit. del Codice, infatti, uno dei contenuti minimi essenziali del piano paesaggistico, da redigere e approvare obbligatoriamente in base ad accordi tra Stato e Regione per i beni vincolati, consiste proprio nella ricognizione delle aree vincolate, nella loro qualificazione, anche in termini di area compromessa o degradata, per la conseguente previsione di misure di recupero e riqualificazione, anche mediante la creazione di nuovi paesaggi.

Questi contenuti pianificatori, appartenenti allo Stato in base alla Costituzione e al Codice di settore, vengono affidati dalla norma regionale ad altri strumenti pianificatori urbanistici comunali da considerarsi inadeguati (*cf.* Corte cost. n. 182 del 2006 cit.).

In tal modo, vengono predeterminati, con riferimento ad un ambito territoriale e ad un livello istituzionale non adeguati (quello comunale), previsioni che, secondo il Codice e le relative prospettive attuative, devono trovare la loro sede propria nell'emanando PTPR della Regione Lazio, in guisa che viene vanificata l'attività di co-pianificazione in essere.

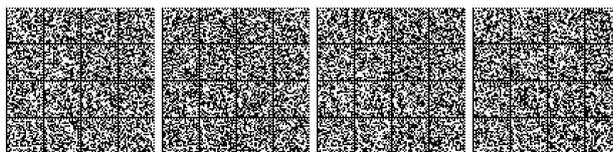
Lo svuotamento di ogni contenuto utile della co-pianificazione paesaggistica si rende particolarmente evidente nella previsione del comma 3, lett. b) del novellato art. 7 della legge regionale n. 21 del 2009, che demanda ai Comuni, in sede di redazione dei programmi di riqualificazione urbana, la previsione della «traslazione, previa localizzazione, delle volumetrie degli edifici demoliti e di quelle previste dalla pianificazione comunale vigente, in altre aree esterne a quelle vincolate, facendo ricorso anche al cambio di destinazioni urbanistiche vigenti e all'aumento della capacità edificatoria», nonché nella previsione del comma 8 del medesimo art. 7 della legge n. 21 del 2009, così come novellato dalla norma qui censurata, che riguarda i comuni costieri, per i quali i programmi di cui al comma 3, «finalizzati a delocalizzare gli edifici esistenti nelle fasce di rispetto relative al territorio costiero marittimo previste dall'art. 142, comma 1, lettera a), del d.lgs. 42/2004..., devono prevedere la ricostruzione degli edifici demoliti al di fuori delle fasce medesime consentendo un incremento delle volumetrie fino al 150 per cento».

È evidente che le predette norme di legge regionale dispongono unilateralmente della sorte dei beni paesaggistici (tra cui le fasce di rispetto *ex lege* «Galasso»), al di fuori di qualsivoglia concertazione con lo Stato, negando ogni funzione alla pianificazione paesaggistica, che - secondo la legge statale - costituisce lo strumento tipico per la ridefinizione e la pianificazione di tali aree protette.

La violazione delle disposizioni stabilite dalla legge statale in tema di pianificazione paesaggistica comporta di per sé la violazione dei principi costituzionali in materia di tutela del paesaggio, recepiti anche dalla Convenzione Europea sopra richiamata; e ciò per l'evidente ragione che la pianificazione costituisce strumento necessario per la salvaguardia di tali valori primari. Risultano perciò violati, accanto all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., anche gli articoli 9, 10, 11 e 117 comma 1, Cost., secondo cui la Repubblica tutela il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico e si obbliga a rispettare le convenzioni internazionali cui abbia aderito ed i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

1.2 - Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 32, lett. d) ed e), della l.r. Lazio n. 10 del 2011, per violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost., con riferimento agli articoli 135, 141 e 142, del d.lgs. n. 42 del 2004. L'art. 5, comma 32, lettera d), modifica l'art. 36-*quater*, comma 1.1., della l.r. Lazio n. 24 del 1998, prevedendo un periodo quinquennale (o fino all'approvazione del PTPR adottato, se interverrà prima) durante il quale i Comuni possono evidenziare incongruità del PTPR nell'individuazione dei paesaggi, ovvero contraddittorietà della relativa disciplina rispetto a quella prevista dai propri strumenti urbanistici adottati precedentemente, proponendo alla Regione - ai sensi del comma 1 - modifiche da recepire in sede di approvazione del piano paesaggistico. In questo caso, si tratta di modificazioni della pianificazione territoriale di tutela, che potrebbe essere ridefinita al di fuori di qualsiasi intervento dell'Amministrazione statale. In tal modo, si determina un sostanziale «congelamento» della pianificazione congiunta concordata, con sovvertimento delle regole previste dal Codice sulla pianificazione paesaggistica; e ciò in quanto si consente una sorta di «deroga» temporanea ai normali assetti e svolgimenti della co-pianificazione paesaggistica, con pretermissione totale del ruolo indefettibile dello Stato.

La norma non è conforme al corretto sviluppo applicativo della disciplina nazionale, specialmente ove si consideri che tale «moratoria» quinquennale, demandata all'iniziativa dei Comuni in dialogo con la sola Regione, interviene a distanza di oltre tre anni dall'entrata in vigore del testo definitivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che sancisce univocamente la necessità di una pianificazione congiunta dei beni paesaggistici tra Stato e Regione, e di quasi due anni dalla scadenza del termine al decorso infruttuoso del quale viene collegata (art. 156, comma 1) la possibilità di esercitare i poteri sostitutivi dello Stato in materia (31 dicembre 2009).



Analoghe considerazioni valgono per la norma, di cui all'art. 5, comma 32, lettera *e*), della legge in esame, che introduce l'art. 36-*quinquies* della l.r. n. 24 del 1998, che, sempre nelle more dell'approvazione del PTPR, consente alla Regione Lazio di correggere errori grafici o materiali su segnalazioni dei Comuni.

I.3 - Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 32, lett. *a*) e *c*), della l.r. Lazio n. 10 del 2011, per violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lett. *s*), Cost., con riferimento agli articoli 135, 141 e 142, del d.lgs. n. 42 del 2004.

L'art. 5, comma 32, lettere *a*) e *c*), nn. 1), 2) e 3):

a) introduce nella l.r. 24/1998 l'art. 8, comma 3.3, che consente, mediante un'intesa tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali, di derogare a PTP e PTPR per realizzare o integrare bacini sciistici;

b) riformula l'art. 18-*ter*, lettera *b*), della predetta legge regionale per consentire analoga deroga per ampliamenti e completamenti di edifici pubblici, realizzazione di opere pubbliche o private di pubblico interesse, individuazione di aree per standard per edilizia sociale, per i PEEP e per il recupero di nuclei abusivi;

c) introduce nello stesso art. 18 della legge regionale n. 24 del 1998, la lettera *b-bis*), che consente analoga deroga per interventi in aree edificabili;

d) introduce altresì nel predetto articolo la lettera *d-bis*), relativa ad analoga deroga per installazioni di infrastrutture di comunicazione elettronica.

Tali disposizioni consentono interventi di trasformazione del territorio, non solo prescindendo dalla conformità e dalla verifica di compatibilità rispetto alle previsioni del piano paesaggistico, ma prevedendo addirittura la possibilità, potenzialmente illimitata, di derogare a dette previsioni mediante particolari intese tra Stato e Regione.

Le impugnate disposizioni, pur contemplando la partecipazione degli organi statali al procedimento, risultano in contrasto con le previsioni del Codice dei beni culturali sulla pianificazione paesaggistica. Infatti, anche in questo caso la Regione Lazio deroga alla regola generale dettata dalla legge statale, cui competente in via esclusiva la funzione di disciplinare queste procedure di tutela del paesaggio. L'anomala «intesa», coniata dal legislatore regionale in evidente carenza di potere legislativo, non può sopperire alla procedura legittima di co-pianificazione paesaggistica disciplinata dettagliatamente, in termini affatto diversi, dalla legge nazionale.

I.4 - Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 32, lett. *b*), della l.r. Lazio n. 10 del 2011, per violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lett. *s*), Cost., con riferimento agli articoli 10, 135, 141 e 142, del d.lgs. n. 42 del 2004. L'art. 5, comma 32, lettera *b*), della l.r. Lazio n. 10 del 2011 inserisce il comma 4-*bis* nell'art. 13 della l.r. 24/1998, il quale prevede che, qualora la Soprintendenza archeologica verifichi l'inesistenza dell'interesse archeologico su aree non vincolate individuate nel PTPR, «la realizzazione degli interventi non necessita di autorizzazione paesaggistica».

Orbene, a prescindere dalla considerazione che una legge regionale non può disciplinare l'esercizio di un potere spettante all'Amministrazione dello Stato, appare evidente il contrasto con la normativa statale di riferimento. Infatti, come chiarito ormai dalla giurisprudenza (*cf.* Cons. Stato, VI, 12 novembre 1990, n. 951; 10 dicembre 2003, n. 8145; 3 marzo 2011, n. 1366), le zone di interesse archeologico costituiscono parti del territorio sottoposte ad un particolare vincolo paesaggistico *ope legis*, ai sensi della lettera *m*), dell'art. 142 del Codice, in quanto perimetrate come contesto di giacenza di beni archeologici evidenziati (ed, in questo caso, autonomamente vincolati ai sensi dell'art. 10 del Codice), ovvero ancora da evidenziare, rispetto al quale ogni verifica non può che essere demandata alla Soprintendenza competente per i beni paesaggistici.

Pertanto, l'affidamento alla Soprintendenza archeologica (anziché a quella paesaggistica) del compito di valutare la sussistenza o meno dell'interesse archeologico sulle aree non soggette a vincolo contrasta con la disciplina statale di riferimento ed incide sulla materia paesaggistica, che è riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Né assume rilevanza il fatto che analoghe disposizioni sembrerebbero già contenute nella previgente l.r. Lazio n. 24 del 1998, emanata prima della riforma del titolo V della parte II della Costituzione. Invero, tali previsioni devono ritenersi superate dal Codice, ove si consideri che in base all'art. 117, comma 2, Cost., la tutela del patrimonio culturale rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato. Di conseguenza, la preesistente disciplina, regionale anteriore al nuovo titolo V, non può avere efficacia ultra-attiva, così da giustificare il perdurante potere della Regione di dettare norme legislative in un settore quale quello della definizione delle zone di interesse archeologico - che rientra in materia di competenza esclusiva dello Stato.

Appare dunque evidente che, in ordine a dette aree, non occorre compiere nessuna verifica sull'interesse archeologico. Tutt'al più, vi potrà essere un confronto sulla perimetrazione dal punto di vista dell'interesse paesaggistico; ma non si giustifica una disciplina specifica di tale verifica (peraltro attraverso norma regionale, in materia appartenente alla competenza esclusiva dello Stato), atteso che essa rientra nell'ambito delle complessive ed organiche attività di adeguamento e revisione dei piani paesaggistici.



II. - Disposizioni in tema di tutela delle aree naturali protette.

Le disposizioni degli articoli 2 e 5, comma 31, della legge in esame, che modificano alcune disposizioni delle l.r. Lazio n. 21 del 2009 e n. 24 del 1998, invadono la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che pure appartiene alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera s) della Costituzione. In particolare, esse incorrono nelle seguenti censure di incostituzionalità:

II.1 - Illegittimità costituzionale dell'art. 2, della l.r. Lazio n. 10 del 2011, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., con riferimento agli articoli 6, commi 3 e 4; 11, commi 1 e 3; 12, comma 2, lett. d), e 22, comma 1, lett. d), della l. n. 394 del 1991.

L'art. 2 della legge impugnata sostituisce l'art. 2 della l.r. Lazio n. 21 del 2009, concernente «misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale». La norma novellata consente di effettuare in modo generalizzato interventi edilizi di ampliamento, di demolizione e di ricostruzione, alle condizioni alternativamente previste dal primo comma. Il secondo comma, lett. c), prevede alcuni divieti alla realizzazione degli interventi senza tuttavia escludere le zone di promozione economica e sociale individuate nei piani di assetto, nonché le zone B in regime di salvaguardia delle aree naturali protette, facendo così salve solo in parte le aree naturali protette.

La norma contrasta perciò con le disposizioni contenute nella legge quadro statale in materia di aree protette n. 394/1991, che costituiscono espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In particolare, la norma in esame determina la violazione dei commi 3 e 4 dell'art. 6, della citata legge n. 394/1991, che prevedono rispettivamente che «Sono vietati fuori dei centri edificati di cui all'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e, per gravi motivi di salvaguardia ambientale, con provvedimento motivato, anche nei centri edificati, l'esecuzione di nuove costruzioni e la trasformazione di quelle esistenti, qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola e quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta. In caso di necessità ed urgenza, il Ministro dell'ambiente, con provvedimento motivato, sentita la Consulta, può consentire deroghe alle misure di salvaguardia in questione, prescrivendo le modalità di attuazione di lavori ed opere idonei a salvaguardare l'integrità dei luoghi e dell'ambiente naturale. Resta ferma la possibilità di realizzare interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di cui alle lettere a) e b) del primo comma dell'art. 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e alla regione interessata» e che «dall'istituzione della singola area protetta sino all'approvazione del relativo regolamento operano i divieti e le procedure per eventuali deroghe di cui all'art. 11».

Profili di contrasto con la citata legge quadro statale sono rinvenibili anche con riferimento ai commi 1 e 3 dell'art. 11, secondo i quali «Il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ed è adottato dall'Ente parco, anche contestualmente all'approvazione del piano per il parco di cui all'art. 12 e comunque non oltre sei mesi dall'approvazione del medesimo» e «...nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat.»; e tali norme, in base all'art. 22, comma 1, lettera d) della medesima legge, costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali.

Risulta altresì violata la norma contenuta nell'art.12, comma 2, lettera d) della stessa legge quadro, che prevede che nelle aree di promozione economico e sociale siano consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

L'impugnata norma viola pertanto il precetto costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che vieta alle Regioni di derogare alle norme riservate alla competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale.

II.2 - Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 31, della l.r. Lazio n. 10 del 2011, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., con riferimento agli articoli 6, commi 3 e 4; 11, commi 1 e 3; 12, comma 2, lett. d), e 22, comma 1, lett. d), della l. n. 394 del 1991.

Considerazioni analoghe devono svolgersi con riferimento all'art. 5, comma 31, della legge impugnata, che aggiunge la lett. d-bis al comma 4 dell'art. 8 della l.r. Lazio 6 ottobre 1997, n. 29, recante «Norme in materia di aree protette regionali». La nuova disposizione consente di realizzare impianti ed attrezzature sportive, nonché strutture ad essi collegate, all'interno della zona A prevista dall'art. 7, comma 4, lettera a), numero 1), della stessa legge n. 29 del 1997, e cioè all'interno delle zone del piano regionale delle aree naturali protette caratterizzate da rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione. Tale disposizione contrasta con i principi contenuti nella normativa statale di riferimento, per la quale nelle aree predette occorre assicurare un livello di salvaguardia pressoché integrale.

III. - Disposizioni in tema di governo del territorio, con specifico riferimento alla sanatoria straordinaria degli abusi edilizi.



L'art. 2 e l'art. 5, comma 15, della legge in esame incidono sull'istituto del condono edilizio e violano i principi fondamentali della legge statale in materia di governo del territorio per le seguenti ragioni:

III.1 - Illegittimità costituzionale dell'art. 2, della l.r. Lazio n. 10 del 2011, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., con riferimento all'art. 35, l. n. 47 del 1985; all'art. 39, l. n. 724 del 1994, ed all'art. 32, d.l. n. 326 del 2003.

L'art. 2 della legge regionale impugnata, detta una nuova formulazione dell'art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Lazio n. 21 del 2009, concernente l'ambito di applicazione delle misure straordinarie di ampliamento, demolizione e ricostruzione nel settore edilizio. Tale disposizione accomuna, senza precisazioni, le ipotesi nelle quali l'intervento edilizio è assistito da un titolo autorizzatorio, rilasciato espressamente o risultante tacitamente in base alle normative sul condono che si sono pro-tempore succedute fino ad oggi (leggi 47 del 1985, 724 del 1994, 326 del 2003 e l.r. 12 del 2004) alle ipotesi nelle quali il titolo «venga rilasciato entro il termine previsto dall'art. 6, comma 4», e cioè nel periodo triennale entro il quale è consentita la presentazione delle domande sulla base della nuova legge (31 gennaio 2012 - 31 gennaio 2015). In tal modo, la norma consente di rilasciare il titolo abilitativo in sanatoria al di là dei presupposti e dei limiti, anche temporali, previsti dalle pregresse leggi di condono, così introducendo surrettiziamente, e senza una base normativa statale, una sorta di proroga o ampliamento del condono.

Risulta così violato il principio per il quale le Regioni possono legiferare nel settore edilizio, che rientra nella materia del governo del territorio, nei soli limiti dei principi generali contenuti nella legislazione statale di riferimento.

III.2 - Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 15, della l.r. Lazio n. 10 del 2011, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., con riferimento all'art. 32, comma 27, lett. d), del d.l. n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 326 del 2003.

È illegittima altresì la norma contenuta nell'art. 5, comma 15, della l.r. impugnata, che sostituisce l'art. 25 della legge regionale n. 21 del 2009, ed introduce disposizioni in materia di condono edilizio.

La norma estende in modo indifferenziato e generalizzato, senza alcuna distinzione o limite, l'autocertificazione e il conseguente silenzio-assenso, quale strumento per conseguire la definizione dei procedimenti di sanatoria edilizia ancora pendenti, ponendo sullo stesso piano i condoni edilizi del 1985, del 1994 e del 2003. In particolare, la norma regionale censurata introduce un meccanismo di autocertificazione dell'avvenuta formazione del silenzio-assenso, assegnando al Comune un termine di novanta giorni per verificarne la veridicità, decorso il quale «il titolo abilitativo in sanatoria si intende formato a tutti gli effetti di legge nei termini previsti dalle singole leggi di sanatoria indicate nel medesimo comma 1, lettera a)».

In tal modo, risulta esteso l'ambito applicativo dell'ultimo condono, disciplinato dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 326 del 2003, fino a ricomprendervi anche gli abusi «maggiori» e «sostanziali» commessi su aree vincolate.

Infatti, il meccanismo di autocertificazione dell'avvenuta formazione del silenzio-assenso è applicabile a qualsiasi genere di abuso edilizio, in contrasto con i noti principi, più volte enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, penale ed amministrativa, secondo cui la sanatoria per infruttuoso decorso del termine per provvedere non opera nei casi di abusi commessi in aree vincolate, per il divieto contenuto nell'art. 32, comma 27, lettera d), del citato d.l. n. 269 del 2003 (nella giurisprudenza penale, *cf.*: Cass., 1° ottobre 2004, n. 1593; Cass., 29 gennaio 2004, n. 3350; Cass., 24 marzo 2009, n. 24647. Nella giurisprudenza amministrativa, *cf.*: Cons. Stato, 2 marzo 2010, n. 1200; Cons. Stato, 19 maggio 2010, n. 3174). Tale principio è stato riconosciuto anche da codesta Ecc.ma Corte con sentenza del 6 novembre 2009, n. 260, che ha annullato l'art. 1, l.r. Marche 27 maggio 2008, n. 11, di interpretazione autentica della l.r. Marche n. 23 del 2004, nella parte in cui intendeva limitare l'esclusione del condono edilizio disposta dall'art. 32, comma 27, lett. d), del d.l. n. 269 del 2003 ai soli casi di in edificabilità assoluta. Su analoghi principi si basa la sentenza di codesta Corte del 27 febbraio 2009, n. 54, che ha ritenuto incostituzionale un articolo della l.r. Basilicata n. 25 del 2007, con il quale si limitava il «divieto di sanare le opere abusive edificate su aree sottoposte a vincoli di tutela solo quando questi ultimi comportassero l'inedificabilità assoluta».

In tal modo il legislatore regionale si è indebitamente sostituito al legislatore statale, violando i principi fondamentali della legge statale in materia di governo del territorio, in contrasto con i criteri sul riparto del potere legislativo tra Stato e Regione.

La medesima norma è censurabile sotto l'ulteriore profilo dell'inammissibile deroga alla partecipazione necessaria dell'Amministrazione statale ai procedimenti di recupero dei nuclei edilizi abusivi e di definizione delle domande di sanatoria edilizia. Le previste modalità di definizione dei procedimenti di «sanatoria edilizia straordinaria (condono) ancora pendenti, che attribuiscono ai Comuni il potere esclusivo di effettuare verifiche e controlli delle attestazioni e della documentazione presentate dagli istanti e che introducono un breve termine decadenziale per l'espletamento di dette verifiche e controlli e per l'adozione degli eventuali provvedimenti di autotutela, contrastano con le regole stabilite dalla normativa statale di principio, perché non contemplano alcun intervento da parte degli organi statali.



P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 2 e 5, commi 2, 6, 15, 31 e 32, della legge della Regione Lazio del 13 agosto 2011, n. 10, pubblicata nel BUR n. 32 del 27 agosto 2011 recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale) e alle leggi regionali 2 luglio 1987, n. 37 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), 26 giugno 1997, n. 22 (Norme in materia di programmi di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione), 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree protette regionali), 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico), 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello nazionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche), 27 maggio 2008, n. 6 (Disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia), 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sulla attività urbanistica-edilizia) e 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abilitativi dei sottotetti esistenti)» per violazione degli articoli 9, 10, 11 e 117, comma 1, comma 2, lett. s) e comma 3, Cost.

Si producono:

- 1) copia della legge regionale impugnata;
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 24 ottobre 2011, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, addì 25 ottobre 2011

L'Avvocato dello Stato: GUIDA

11C0713

N. 131

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

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo - Autorizzazione della spesa di 2,8 milioni di euro per l'anno 2011, mediante lo stanziamento sul capitolo di spesa denominato "Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8.11.2001, n. 57" - Insufficiente indicazione dei mezzi di copertura delle spese - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di nuove o maggiori spese.

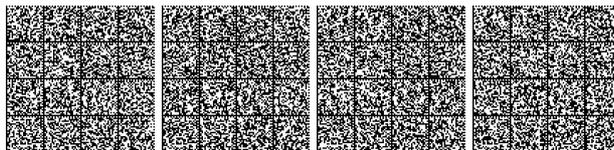
- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 34 (*recte*: n. 35), art. 3.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Dotazione del Fondo "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" - Determinazione presuntiva per l'anno 2011 dell'importo di euro 4.000.000, 00 - Lamentata mancanza della copertura finanziaria - Insufficiente indicazione dei mezzi di copertura delle spese - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di nuove o maggiori spese.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 34 (*recte*: n. 35), art. 11.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi per i malati oncologici e per i pazienti trapiantati - Attribuzione dei sussidi previsti dall'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 19 del 1977, per un onere valutato in Euro 1.500.000,00 per l'esercizio 2011 - Lamentata mancanza della copertura finanziaria - Insufficiente indicazione dei mezzi di copertura delle spese - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di nuove o maggiori spese.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 34 (*recte*: n. 35), art. 31.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.



Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags m2@mailcert.avvocaturastato.it) e presso la stessa domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi 12, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 16 aprile 2010, ricorrente;

Contro la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in L'Aquila, Via Leonardo da Vinci n. 6, intimata;

Per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo del 23 agosto 2011, n. 34, pubblicata nel B.U.R. Abruzzo del 31 agosto 2011, n. 54, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost.

FATTO

La Regione Abruzzo ha emanato la legge regionale n. 35 del 2011, pubblicata sul B.U.R. Abruzzo del 31 agosto 2011, n. 54, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria».

L'art. 3 di tale legge regionale introduce, dopo l'art. 15 della l.r. 10 gennaio 2011, n. 1, l'art. 15-*bis*, rubricato «interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo». La novella legislativa prevede, al primo comma, che, allo scopo di valorizzare l'aeroporto d'Abruzzo, è autorizzata la spesa di 2,8 milioni di euro per l'anno 2011, mediante lo stanziamento di tale importo sul capitolo di spesa denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8 novembre 2001, n. 57».

L'art. 11 modifica i commi 1 e 2 dell'art. 15 della l.r. n. 1/2011, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2011)». La novella legislativa prevede, al primo comma, che «la dotazione del Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della l.r. 28 aprile 2000, n. 77, recante «Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo», è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 4.000.000,00».

L'art. 31 prevede poi interventi per i malati oncologici. I commi 2 e 3, in particolare, estendono ai portatori di patologie oncologiche ed ai pazienti trapiantati i sussidi previsti dall'art. 5, comma 3, l.r. 21 aprile 1977, n. 19, per un onere valutato in € 1.500.000,00 per il corrente esercizio (2011).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna tali disposizioni, in quanto costituzionalmente illegittime, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

Violazione dell'art. 81, comma 4, Cost.

Le norme sopra indicate risultano prive della necessaria copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., per il quale «ogni...legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

In particolare, si osserva che:

A) Per quanto riguarda la spesa di 2,8 milioni di euro prevista per la valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo, l'art. 2 del nuovo art. 15-*bis* della l.r. Abruzzo n. 1 del 2011 dispone le seguenti modalità di copertura:

Quanto ad 1,2 milioni di euro, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento al Fondo di cui all'art. 5, comma 5, della l.r. 28 aprile 2000, n. 77, denominato «Trasferimento alla FIRA delle risorse di cui alla l.r. n. 77/2000 - fondo di dotazione»;

Quanto a 1,6 milioni di euro, tramite riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione denominata «Agensud 78/88».

Tuttavia, la predetta somma di 1,6 milioni di euro non compare nell'elenco dell'Allegato 3 della legge in esame, recante la «Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011». Pertanto, tale stanziamento non può concorrere alla copertura dell'onere complessivo di 2,8 milioni di euro derivante dagli interventi previsti per la valorizzazione dell'aeroporto, che rimane pertanto privo di copertura finanziaria per l'importo corrispondente.

B) Lo stanziamento di € 4.000.000,00 destinato al Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della l.r. Abruzzo n. 77 del 2000 viene finanziato:

Per € 2.000.000,00 con i rientri di cui alla l.r. Abruzzo 4 giugno 1980, n. 50;

Per € 2.000.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della citata l.r. n. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA.



Come evidenziato alla precedente lettera *a*), tuttavia, l'importo di € 2.000.000,00 rappresentato dalle economie derivanti dai programmi di attuazione di cui alla legge n. 77/00, giacenti presso la FIRA, risulta già utilizzato, nei limiti di 1,2 milioni di Euro, per il finanziamento della valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *a*), dell'art. 15-*bis*, della l.r. n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della presente legge. Conseguentemente, il finanziamento di € 4.000.000,00 previsto dalla norma in esame risulta coperto nei soli limiti di 2.800.000,00.

C) Ai fini della copertura della spesa di € 1.500.000,00 prevista dai precedenti commi 2 e 3, dell'art. 31 della legge in esame, il successivo comma 4 apporta le seguenti variazioni al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente, in termini di competenza e di cassa:

Incremento di € 1.100.000,00 dello stanziamento della U.P.B. di parte entrate denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie»;

Diminuzione di € 1.500.000,00 della U.P.B. di parte entrate denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie»;

Incremento di € 1.500.000,00 della U.P.B. di parte spesa denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia»,

con un saldo negativo di € 1.900.000,00.

In tal modo, la prevista spesa risulta priva di copertura per un importo corrispondente.

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi degli artt. 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo del 23 agosto 2011, n. 34, pubblicata nel B.U.R. Abruzzo del 31 agosto 2011, n. 54, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost.

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

1) copia della legge regionale impugnata;

2) copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 24 ottobre 2011, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, addì 24 ottobre 2011

L'Avvocato dello Stato: DE STEFANO

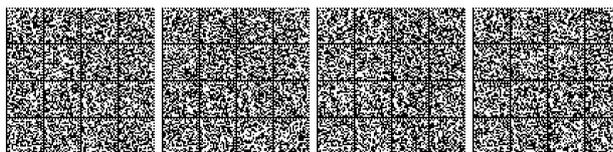
11C0725

N. 132

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

Professioni - Norme della Regione Molise - Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise - Previsione che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre regioni o province autonome, che intendano esercitare temporaneamente la professione in Molise, debbano praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale, in misura comunque non inferiore a quelle della locale scuola di sci, con esenzione per i maestri di sci di altri Stati o regioni che arrivino nel Molise con i loro allievi per svolgervi attività per periodi non superiori a quindici giorni - Lamentata limitazione delle offerte dei maestri di sci con finalità protezionistica, contrasto con la normativa europea sulla libera prestazione dei servizi, incidenza su aspetti del contratto privato di prestazione professionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, violazione del vincolo di osservanza degli obblighi comunitari.

- Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29, art. 3, che sostituisce l'art. 5 della legge della Regione Molise 8 gennaio 1996, n. 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*) ed *l*); codice civile, art. 2233; trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 56 e 57; direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005; d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006; d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59.



Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587 Fax 06/96514000 e PEC ags m2@mailcertavvocaturastato.it), e presso la stessa domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi 12, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 24 ottobre 2011, ricorrente;

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

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Molise, n. 29 del 9 settembre 2011, pubblicata nel BUR n. 25 del 16 settembre 2011 recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 (Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise), per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lett. e) e lett. l) Cost.

FATTO

Con la legge n. 29 del 9 settembre 2011 la Regione Molise ha apportato «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 (Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise).

L'art. 3 della l.r. n. 29/2011 sostituisce l'art. 5 della l.r. n. 1/1996.

Per effetto dell'intervenuta sostituzione il predetto art. 5, al comma 5, stabilisce che «I maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome che intendano esercitare la professione temporaneamente nel Molise, anche in forma saltuaria, devono dare preventiva comunicazione al Collegio regionale dei maestri di sci della Regione, indicando le località sciistiche nelle quali intendono esercitare, il periodo di attività, il recapito in Molise e la loro posizione fiscale. Essi son tenuti a praticare le tariffe determinante dalla Giunta Regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola sci ed a rispettare gli altri adempimenti relativi alla tutela della professione».

Il successivo comma 6, dispone che «I maestri di sci provenienti con i loro allievi da altre Regioni o Province autonome o altri Stati che intendono svolgere l'esercizio temporaneo e saltuario dell'attività nella regione Molise per periodi non superiori a quindici giorni non sono soggetti agli obblighi di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 del citato art. 5 prevede «Ai maestri di sci provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea, non iscritti negli albi di altre Regioni o Province autonome, che intendono esercitare la professione di maestro di sci stabilmente o temporaneamente in Molise anche in forma saltuaria, si applicano le disposizioni di cui al d.lgs. 9 novembre 2007 n. 206».

L'art. 3 della l.r. Molise si presta a censure di legittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) Violazione dell'art. 117, 1° comma e 2° comma lett. e) Cost.: con riferimento agli artt. 56 e 57 T.F.U.E. (ex art. 49 e 50 T.C.E.), alla Direttiva n. 2005/36/CE relativa al «riconoscimento delle qualifiche professionali» recepita con d.lgs. n. 206/2007; alla Direttiva 12 dicembre 2006 n. 2006/123/CE «Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno» recepita con d.lgs. n. 59/2010. L'art. 5, comma 5, della l.r. Molise sostituito dall'art. 3 dell'impugnata l.r. Molise n. 29/2011 prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre regioni o province autonome, che intendono esercitare temporaneamente la professione in Molise, sono tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale, in misura comunque non inferiore a quelle della locale scuola di sci, oltre a rispettare gli altri adempimenti relativi alla professione.

Tale disposizione non si applica ai sensi del successivo comma 6, ai maestri di sci che arrivano nella regione Molise, da altri Stati o regioni, con i loro allievi ed al fine di svolgere attività per periodi non superiori a quindici giorni. Nell'ambito di applicazione del comma 5 sembrano rientrare anche i maestri di sci provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea. Al riguardo si osserva che, seppure al comma 7 del medesimo articolo si richiama, quale disciplina applicabile ai maestri di sci di altri Stati UE, quella del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 recante attuazione della direttiva 2005/36/CE, la disposizione di cui al comma 5 si presenta come norma speciale e, dunque, prevalente rispetto a quella di cui al comma 7, derogando ai principi comunitari.



La norma regionale, pertanto, assoggetta l'esercizio della professione di maestro di sci (professione in regime di libera prestazione di servizi) al rispetto delle tariffe praticate nella regione Molise e ad altri non meglio specificati adempimenti, con l'evidente scopo di proteggere i maestri di sci locali dalla concorrenza di quelli provenienti da altre regioni o Stati i quali, se intendono svolgere la professione in Molise, non possono praticare tariffe inferiori a quelle dei maestri di sci locali. La finalità «protezionistica» è palese se si legge la norma, in combinato disposto con il successivo comma 6, ove sono esonerati da ogni obbligo i maestri che giungano nella regione con i propri allievi e che, quindi, «non sottraggono clienti» a quelli locali. È evidente che la norma regionale ha l'effetto di limitare la concorrenza, offrendo agli allievi una più ristretta possibilità di scelta tra le diverse offerte dei maestri di sci. La disposizione prevede restrizioni all'esercizio della professione che non sono ammesse dal diritto dell'Unione europea, in quanto contrastanti con i principi di libera prestazione dei servizi e di tutela della concorrenza garantiti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e con le norme di diritto derivato (in particolare, quelle della direttiva n. 2005/36/CE e della direttiva n. 2006/123/CE - c.d. direttiva servizi). Le restrizioni previste dalla legge regionale non appaiono, peraltro, giustificate da motivi imperativi di interesse generale né proporzionate rispetto all'obiettivo che si intende conseguire.

La limitazione della possibilità di scelta tra le diverse offerte dei maestri di sci nonché le restrizioni all'esercizio della professione imposta dalla impugnata norma comportano una lesione del principio della libera prestazione dei servizi di cui agli artt. 56 e 57 T.F.U.E. e, dunque, la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost., oltre che della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.

2) Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l) Cost.; con riferimento all'art. 2233, cod. civ.

L'impugnata norma, in quanto obbliga il maestro di sci di altre Regioni, Province autonome a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola sci, ed a rispettare non meglio precisati adempimenti, interviene anche su aspetti del contratto di prestazione professionale, quale quello della libera pattuizione del compenso, disciplinato dall'art. 2233 cod. civ., che rientrano nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale.

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 3, della legge della Regione Molise, n. 29 del 9 settembre 2011 pubblicata nel BUR n. 16 del 16 settembre 2011, recante «Modifiche ed integrazioni della legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 "Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise"», per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma lett. e) e lett. l) Cost.

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

1) copia della legge regionale impugnata;

2) copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 24 ottobre 2011, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, addì 3 novembre 2011

L'Avvocato dello Stato: GUIDA



N. 133

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 novembre 2011
(della Regione Toscana)*

Iniziativa economica privata - Finanza regionale - Adeguamento degli ordinamenti regionali al principio della liberalizzazione delle attività economiche, secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata introduzione di un parametro di virtuosità del tutto estraneo alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, con effetti di coartazione della volontà regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni legislative regionali concorrenti e residuali.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano Sud - Previsione che la spesa delle cinque Regioni del Sud inserite nell'obiettivo convergenza possa eccedere i limiti di spesa imposti dal Patto di stabilità interno - Previsione di una compensazione, al fine di assicurare gli equilibri di finanza pubblica, attraverso la maggiorazione degli oneri posti a carico di tutte le altre regioni - Lamentata disparità di trattamento - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione degli istituti costituzionali previsti per la realizzazione della solidarietà tra le Regioni, elusione da parte dello Stato dei propri doveri costituzionali per lo sviluppo delle Regioni meno avanzate.

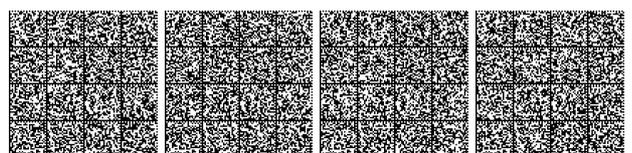
- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 5-bis.
- Costituzione, art. 119, commi terzo e quinto.

Lavoro e occupazione - Contrattazione collettiva di prossimità - Previsione di specifiche intese a livello aziendale e/o territoriale volte a promuovere la maggiore occupazione, la partecipazione dei lavoratori, la gestione delle crisi aziendali e occupazionali, gli investimenti con riguardo all'introduzione di nuove tecnologie - Possibilità di concludere dette intese, aventi efficacia generale, anche in deroga alle leggi statali e regionali nonché ai contratti collettivi nazionali - Lamentata interferenza e vanificazione della legislazione regionale in materia di tutela del lavoro, rovesciamento del rapporto tra contratti collettivi nazionali e contratti territoriali e aziendali, costituzione di una fonte extra ordinem, mancata previsione di un adeguato coinvolgimento regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della tutela del lavoro, contrasto con i principi costituzionali in materia di contrattazione collettiva, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 8, commi 1, 2 e 2-bis.
- Costituzione, artt. 39, 117, comma terzo, e 118.

Istruzione - Istruzione e formazione professionale - Disciplina dei tirocini formativi e di orientamento non curricolari - Durata non superiore a sei mesi - Beneficiari esclusivi neodiplomati o neolaureati non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio - Lamentata interferenza nella materia della formazione esterna all'azienda di competenza esclusiva regionale, mancanza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 11.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118.



Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell'Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Previsione della forma alternativa della convenzione, rimessa ai Comuni e all'apprezzamento del Ministero dell'interno - Lamentata soppressione e fusione dei piccoli Comuni senza l'osservanza delle procedure costituzionali e creazione di nuovi enti territoriali in violazione del quadro costituzionale, interferenza attraverso norme puntuali in ambiti settoriali di competenza regionale, discrepanza fra i due modelli alternativi - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata esorbitanza dello Stato dal proprio ambito di competenza in materia di enti locali, violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale residuale in materia di ordinamento degli enti locali e di forme associative tra enti, lesione dei principi di ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione, leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, lett. a), 19, 20 e 21.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, 118, e 133, comma secondo.

Enti locali - Comuni che alla data del 30 settembre 2012 risultino esercitare le funzioni amministrative e i servizi pubblici mediante convenzione - Previsione del controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione - Contrasto con lo spirito della riforma del Titolo V della Costituzione che prevede la rafforzata autonomia degli enti locali - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle prerogative delle autonomie locali, violazione delle competenze regionali, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, comma 16.
- Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Enti locali - Previsione di un potere sostitutivo straordinario del prefetto al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali - Lamentata previsione di un potere sostitutivo estraneo allo schema costituzionale e non rispettoso della posizione di autonomia costituzionale dell'ente sostituito - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata esorbitanza dello Stato dai limiti costituzionali alla potestà sostitutiva, violazione della competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, comma 28.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 120, comma secondo.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con delibere della Giunta regionale n. 833 del 3 ottobre 2011 e n. 962 del 9 novembre 2011, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora, domiciliato presso lo studio dell'avv. Marcello Cecchetti, in Roma, via A. Mordini 14.

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* (per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4; 5-bis; 8, commi 1, 2 e 2-bis; 11; 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, da 10 a 15, 16, 17 lett. a), 19, 20, 21 e 28, del decreto-legge n. 138/2011, così come convertito dalla legge di conversione 14 settembre 2011 n. 148, per violazione degli artt. 3, 39, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 e 133 cost. anche sotto il profilo di violazione del principio della leale collaborazione.

Sulla *Gazzetta Ufficiale* - serie generale n. 216 del 16 settembre 2011 è stata pubblicata la legge 14 settembre 2011 n. 111 di conversione, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 recante Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

La Regione con delibera della Giunta regionale n. 833/2011 ha deciso di impugnare gli artt. 3, comma 4; 5-bis; 8, commi 1, 2 e 2-bis; 11 e 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, da 10 a 15, 16 e 28, in quanto direttamente lesivi delle prerogative regionali costituzionalmente garantite.

Il Consiglio delle Autonomie locali della Toscana, istituito con l.r. n. 36 del 21 marzo 2000, con risoluzione del 3 novembre 2011 (doc. n. 1) ha avanzato — ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall'art. 9, comma secondo, della legge n. 131/2003 — al Presidente della Giunta regionale la proposta di impugnare alla Corte costituzionale l'art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, da 10 a 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, con analitiche e puntuali motivazioni che la Giunta regionale ha condiviso, come risulta dalla deliberazione n. 962/2011 che autorizza la proposizione del presente ricorso anche per i profili evidenziati dal predetto Consiglio. Ciò in quanto l'art. 16 citato prevede, in modo del tutto illegittimo ed illogico, come verrà dimostrato, forme associate obbligatorie per l'esercizio di tutte le funzioni ed i servizi con riferimento ai Comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti, così violando non solo le competenze regionali esclusive in materia di ordinamento degli enti locali e ledendo le prerogative regionali con riferimento alle funzioni amministrative spettanti alle Regioni nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, ma ledendo anche l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali.



La Regione è quindi sicuramente legittimata a proporre la presente impugnativa per la lesione diretta subita dalle norme contestate, ma lo è anche per le incidenze che detta normativa ha sull'azione degli enti locali (si veda in tal senso la sentenza della Corte costituzionale n. 417/2005). Sotto questo profilo, infatti, l'art. 118 cost. attribuisce alla Regione il ruolo (insieme allo Stato) di «allocatore» delle funzioni amministrative, per cui una norma che ponga vincoli incostituzionali all'esercizio delle funzioni degli enti locali incide illegittimamente su detto ruolo regionale, oltre che sul ruolo della Regione di rappresentante generale degli interessi della popolazione regionale. Più in particolare, poiché, in applicazione dell'art. 118 Cost., la Regione è tenuta a trasferire agli enti locali le funzioni amministrative, restando titolare del potere di legislazione e programmazione, è evidente che l'autonomia regionale è collegata alla efficienza dell'amministrazione locale, restandone a sua volta condizionata. Perciò ogni limite all'efficienza dell'amministrazione locale si riflette negativamente sull'attuazione delle politiche della Regione e quindi sulla sua autonomia.

Tanto Premesso, le disposizioni impugnate sono incostituzionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, nella parte in cui prevede che l'adeguamento degli ordinamenti regionali al principio della liberalizzazione delle attività economiche costituisca elemento di valutazione della virtuosità ex art. 20, comma 3, del d.l. 98/2011, per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4 e 119 Cost.

L'art. 3, comma 4 stabilisce che l'adeguamento delle Regioni al principio liberista previsto dallo stesso art. 3, comma 1, rappresenti un ulteriore parametro per la valutazione della c.d. «virtuosità» degli Enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto per la prima volta dal combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 20, d.l. 98/2011, in base al quale - al fine di ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2012, tra gli enti del singolo livello di governo - i predetti enti sono ripartiti (con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata) in quattro classi, sulla base di parametri di virtuosità ivi stabiliti.

Secondo il citato art. 20 comma 3, in particolare, «gli enti che, in esito a quanto previsto dal comma 2, risultano collocati nella classe più virtuosa, fermo l'obiettivo del comparto, non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2012, dal comma 5, nonché dall'art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2010. Gli enti locali di cui al primo periodo conseguono l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario pari a zero. Le regioni di cui al primo periodo conseguono un obiettivo pari a quello risultante dall'applicazione alle spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua di riduzione stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011 dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le spese finali medie di cui al periodo precedente sono quelle definite dall'articolo 1 commi 128 e 129 della legge 13 dicembre 2010, n. 220. Inoltre, il contributo dei predetti enti alla manovra per l'anno 2012 è ridotto con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in modo tale che non derivino effetti negativi, in termini di indebitamento netto e fabbisogno, superiori a 200 milioni di euro».

Ebbene, nel caso di specie, come detto, l'articolo 3 comma 4 prevede che l'adeguamento di Comuni, Province e Regioni al principio (stabilito al comma 1 dello stesso articolo 3 del d.l. 138/2011) secondo cui «l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», costituisca elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti: è di tutta evidenza che il legislatore, con l'art. 3, comma 4 qui contestato, ha individuato, quale ulteriore parametro di virtuosità, un elemento del tutto estraneo alle finalità di coordinamento della finanza pubblica ed ha quindi esorbitato dai limiti che il legislatore statale incontra in tale materia. Infatti l'istituto della virtuosità, nato nell'ambito del contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, nel caso in esame diviene uno strumento di «coartazione» della volontà delle Regioni, che prescinde totalmente dalle finalità di coordinamento della finanza pubblica. In altri termini, con la disposizione in oggetto si ha l'effetto di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale, in materia di competenza delle Regioni, per finalità del tutto estranee all'obiettivo di contenimento della spesa, in tal modo realizzandosi una surrettizia ed inammissibile ingerenza dello Stato nella sfera delle attribuzioni legislative regionali, sia concorrenti che esclusive; ciò in violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, e 119 Cost.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 5 bis nella parte in cui prevede che le maggiori possibilità di spesa riconosciute ad alcune regioni del Sud (c.d. Regioni dell'obiettivo convergenza) siano compensate con maggiorazione degli oneri posti a carico di tutte le altre regioni, per violazione dell'art. 119, comma 3 e 5, Cost.



L'art. 5-bis del d.l. 138/2011, introdotto con la legge di conversione, rubricato «Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano Sud» stabilisce che la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle cinque Regioni inserite nell'obiettivo convergenza (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione (ex fondi FAS), sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale, nonché sulle risorse nazionali per la programmazione unitaria delle risorse per la programmazione unitaria di cui all'art. 6-sexies del decreto-legge 112/2008 (inserito dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133), possa eccedere i limiti di spesa imposti dal Patto di stabilità Interno (comma 1).

In conseguenza di ciò, al successivo comma 2 dello stesso articolo, è previsto che «al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, sono stabiliti i limiti finanziari per l'attuazione del comma 1, nonché le modalità di attribuzione allo Stato ed alle restanti regioni dei relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi, fissati dalla legge per il concorso dello Stato e delle predette regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento».

È evidente che tale disposizione, oltre a creare una forte disparità tra le regioni che potranno e quelle che non potranno escludere dal Patto di stabilità le spese a valere sui fondi suddetti, compie una operazione incostituzionale, allorché prevede che i maggiori oneri derivanti dall'applicazione del comma 1 dell'art. 5 bis siano posti a carico anche delle regioni escluse dall'obiettivo convergenza.

La norma in esame infatti conferma in ogni caso l'obbligo di garantire gli equilibri di finanza pubblica, cosicché le più ampie possibilità di spesa riconosciute alle cinque regioni in obiettivo convergenza andranno compensate con i maggiori oneri che sono accollati anche alle restanti regioni.

La previsione in esame si traduce in una violazione dell'art. 119, commi 3 e 5, cost. perché:

l'incidenza della spesa per i fondi FAS è molto più elevata per le cinque Regioni dell'obiettivo convergenza rispetto a quella delle altre Regioni (12.350.636 milioni di euro per le cinque Regioni, di contro a 4.675.955 per tutto il Centro-Nord, come si evince dalla delibera CIPE 11.1.2011 - pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 7.4.2011 n. 80 - che contiene la tabella delle risorse FAS 2007-2013 per le varie Regioni). Perciò riequilibrare lo sfioramento del tetto del Patto di stabilità rispetto a tale ingente cifra determinerà rilevanti oneri per le Regioni del Centro-Nord, in violazione dell'art. 119, comma 3, Cost.;

inoltre, lo Stato impone, illegittimamente, una forma del tutto impropria di solidarietà tra le Regioni, al di fuori dello strumento della perequazione, così come disciplinato dal comma 3 dell'articolo 119, secondo cui: «la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante», strumento già compiutamente delineato dalla legge 42/2009 per l'attuazione del federalismo fiscale.

Lo Stato ai sensi dell'art. 119, comma 5, della Costituzione, ha il potere-dovere di promuovere lo sviluppo economico e di rimuovere gli squilibri economici e sociali che affliggono determinati territori, e proprio a questi scopi può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali.

E tuttavia gli strumenti per l'attuazione dell'art. 119 sono stati più correttamente definiti dall'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che infatti, al comma 1, lettere a) ed e) - laddove detta i limiti per il legislatore delegato - stabilisce che detti contributi speciali siano utilizzati secondo obiettivi e criteri definiti d'intesa con la Conferenza Unificata, ma pur sempre restando a carico del bilancio dello Stato. Né il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, emanato nell'esercizio della delega legislativa, prevede meccanismi di redistribuzione degli oneri finanziari, in alcun modo assimilabili a quelli oggetto della contestata disposizione.

È del tutto evidente che con l'art. 5 bis del decreto-legge 138/2011, viene costruito un meccanismo negativo, in cui la spesa per gli investimenti finalizzati allo sviluppo di alcune Regioni è posta a carico delle altre Regioni.

Secondo il dettato costituzionale, gli oneri (siano essi finanziari, o come in questo caso, in termini di minori possibilità di spesa) necessari allo sviluppo delle Regioni meno avanzate devono essere sostenuti dallo Stato, ai sensi dell'art. 119, comma 5 della Costituzione; la solidarietà tra le Regioni può e deve trovare realizzazione mediante uno strumento ben preciso, indicato dall'articolo 119, comma 3, ossia il fondo perequativo.

L'art. 5-bis qui contestato contrasta con entrambe le citate disposizioni.

La rilevata incostituzionalità della norma non appare superata né superabile per il fatto che - in base a quanto disposto dalla norma che qui si contesta — anche lo Stato concorrerà ai maggiori oneri, né tanto meno dalla previsione dell'intesa in sede di Conferenza Stato — Regioni per il riparto tra le varie Regioni di detti oneri: a quest'ultimo proposito infatti si osserva che l'intesa non interviene sull'an dell'attribuzione alle Regioni estranee all'obiettivo convergenza dei maggiori oneri ma riguarda esclusivamente le modalità di attribuzione a ciascuna Regione di detti maggiori



oneri, vertendosi quindi solo in punto di quantum, fermo restando, in ogni caso, «il rispetto dei tetti complessivi, fissati dalla legge per il concorso dello Stato e delle predette regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento». In altri termini, non può ritenersi sufficiente la previsione da parte dello Stato dell'intesa con le Regioni in quanto, nel caso di specie, l'intesa consente alle stesse di intervenire solo sulle modalità di attribuzione alle Regioni dei maggiori oneri, mentre sono proprio questi ad essere costituzionalmente illegittimi.

Non è ammissibile che, ricorrendo ad uno strumento quale l'intesa in Conferenza Stato-Regioni (sede in cui si realizza la collaborazione e la concertazione istituzionale, non però lo stravolgimento di ogni regola e competenza), lo Stato possa eludere i propri doveri costituzionali, riversandone la responsabilità sulle Regioni, e ponendole in competizione tra loro sul delicatissimo terreno dello sviluppo.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2 e 2-bis, nella parte in cui prevede la realizzazione di specifiche intese a livello aziendale e/o territoriale che possono operare in deroga alle leggi statali e regionali nonché ai contratti collettivi nazionali, per violazione degli artt. 39, 117, comma 3 e 118 cost. e per violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 8 del decreto legge in esame, così come risulta dalla legge di conversione, è inserito nel Titolo III concernente le misure a sostegno dell'occupazione e si occupa in particolare del sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità. Per quanto qui rileva, la norma dispone «I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività.

Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento:

- a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie;
- b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale;
- c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro;
- d) alla disciplina dell'orario di lavoro;
- e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento.

2-bis. Fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro.

3. Le disposizioni contenute in contratti collettivi aziendali vigenti, approvati e sottoscritti prima dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra le parti sociali, sono efficaci nei confronti di tutto il personale delle unità produttive cui il contratto stesso si riferisce a condizione che sia stato approvato con votazione a maggioranza dei lavoratori.»

In sostanza, la novità introdotta dalla disposizione in esame riguarda la possibilità che i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale e/o territoriale realizzino specifiche intese, aventi ad oggetto, tra le altre cose, azioni preordinate alla maggiore occupazione, la promozione di forme di partecipazione dei lavoratori, la gestione delle crisi aziendali e occupazionali, gli investimenti e l'avvio di nuove attività (comma 1).

Al comma 2 vengono inoltre specificati i profili inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione che possono essere disciplinati con dette intese. Va preliminarmente evidenziato che non è dato sapere se detta elencazione possa considerarsi esaustiva ovvero meramente esemplificativa.



È in ogni caso rilevante sin da subito sottolineare che dette specifiche intese possono derogare alle disposizioni di legge (anche regionali) vigenti nelle materie oggetto della loro disciplina, con la conseguenza che tali intese potranno vanificare la legislazione regionale emanata in materia di tutela del lavoro.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che una normativa che intervenga a disciplinare la materia lavoro non possa non tenere conto dell'intreccio di materie su cui detta disciplina va ad incidere, con specifico riferimento alla competenza concorrente delle Regioni appunto in ordine alla tutela del lavoro, competenza che è stata confermata dalla Corte con riguardo in particolare alla formazione esterna all'azienda, in materia di collocamento, con riguardo agli strumenti ed alle modalità d'inserimento di soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro, in riferimento alle norme che pongono limiti quantitativi alle imprese nelle assunzioni di apprendisti ed alle funzioni di programmazione, monitoraggio e verifica nell'ambito del mercato del lavoro di rispettiva competenza etc. (sentenza n. 50/2005) e, in generale, con riferimento alle politiche attive volte a favorire l'occupazione ed il lavoro.

In tale contesto quindi incidono le intese derogatorie di cui all'art. 8, volte — tra le altre cose — a promuovere la maggiore occupazione e la partecipazione dei lavoratori, ad occuparsi della gestione delle crisi aziendali e occupazionali nonché degli investimenti anche con riguardo all'introduzione di nuove tecnologie: tutte queste finalità involgono senz'altro aspetti oggetto anche delle azioni di politica attiva del lavoro, riconducibili quindi alla potestà concorrente delle Regioni.

La su rilevata interferenza risulta ancora più evidente se si ha riguardo alla normativa che la Regione Toscana ha adottato in materia di lavoro, e cioè la l.r. 32/2002 e ss. mm. ii, secondo cui tra gli obiettivi delle politiche di intervento della Regione figura: «d) sviluppare e promuovere le politiche del lavoro al fine di favorire l'incontro fra la domanda e l'offerta;

e) prevenire la disoccupazione incentivando intese e accordi tra soggetti pubblici e privati per la realizzazione di iniziative locali;

f) favorire azioni di pari opportunità volte a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro con interventi specifici per sostenere l'occupazione femminile, ad eliminare la disparità nell'accesso al lavoro, favorendo i percorsi di carriera, e a conciliare la vita familiare con quella professionale;

g) promuovere l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione sociale attraverso percorsi di sostegno e accesso alle misure di politica del lavoro;

h) sviluppare le azioni volte a garantire ai disabili il pieno accesso agli interventi previsti dalla presente legge;

i) promuovere l'innovazione, sviluppando con le parti sociali i necessari accordi, al fine di raggiungere elevati livelli di sicurezza e qualità del lavoro, come fondamento necessario per la competizione qualitativa e l'incremento della produttività;

i-bis) promuovere il rafforzamento delle politiche di sostegno alla continuità lavorativa al fine di favorire condizioni lavorative stabili;

i-ter) promuovere azioni di pari opportunità e qualità delle condizioni lavorative dei cittadini immigrati innanzitutto».

Ed ancora, ai sensi dell'art. 19 della stessa l.r. 32 «Al fine di rendere effettivo il diritto al lavoro, la Regione definisce le strategie e individua le proprie politiche in linea con gli orientamenti in materia di occupazione definiti dall'Unione europea.

2. La Regione promuove il diritto e l'accesso al lavoro delle persone disabili favorendo, attraverso il collocamento mirato, l'incontro tra le esigenze dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori disabili; ed in particolare «La Regione sviluppa e promuove politiche del lavoro per prevenire la disoccupazione, evitare la disoccupazione di lunga durata, agevolare l'inserimento lavorativo, favorendo la stabilità del lavoro, la mobilità professionale e le carriere individuali, sostenere il reinserimento nella vita professionale, in particolare di gruppi svantaggiati a rischio di esclusione sociale.

2. Per il conseguimento del fine di cui al comma 1, la Regione:

a) sostiene azioni positive per le pari opportunità finalizzate all'occupazione femminile e mirate al superamento degli stereotipi sulle scelte formative, sui mestieri e sulle professioni ritenuti a prevalente concentrazione femminile o maschile;

b) promuove la diffusione della cultura di impresa, con particolare riferimento alla cultura cooperativa, e promuove l'imprenditoria giovanile e femminile favorendo l'avvio di nuove imprese con interventi di agevolazione e di sostegno alla loro creazione anche in forma cooperativa;

c) sostiene politiche contro l'esclusione sociale, al fine di favorire l'inserimento dei disabili e delle categorie svantaggiate;

d) promuove l'inserimento e il reinserimento dei disoccupati di lunga durata;



d-bis) promuove la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, anche con incentivi per l'occupazione.

d-ter) interviene finanziariamente al fine di assicurare la continuità delle erogazioni ai lavoratori posti in cassa integrazione guadagni straordinaria;

2-bis. La Regione valorizza la bilateralità fra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori come libera forma di collaborazione tra le parti» (art. 21 l.r. 32/2002).

È infine prevista una Commissione regionale permanente tripartita proprio per lo svolgimento di «compiti di progettazione, proposta in tema di orientamento, formazione, mediazione di manodopera e politiche del lavoro, limitatamente alle funzioni di competenza regionale, nonché di valutazione e verifica dei risultati rispetto alle linee programmatiche e agli indirizzi elaborati dalla Regione» (art. 23, comma 2).

Le intese in esame, dunque, non solo interferiscono nei suddetti ambiti, già oggetto di disciplina regionale, ma, addirittura, possono derogare a quest'ultima. Si viene così a verificare la situazione per cui un accordo tra datore di lavoro ed organizzazione sindacale (oltretutto solo aziendale) può determinare il superamento della disciplina legislativa regionale.

Ciò però non appare conforme a Costituzione: gli accordi e le intese infatti non possono limitare, vincolare ed esautorare il legislatore né statale né regionale, in quanto l'ordine costituzionale delle competenze legislative è indisponibile e non può dipendere da accordi (Corte Cost. 24.4.1996 n. 126; n. 437/2001).

Per tali motivi può ravvisarsi la violazione dell'art. 117 terzo comma Cost., sotto il profilo della violazione delle competenze regionali in materia di tutela del lavoro.

Inoltre si evidenzia che molte disposizioni legislative regionali rinviano all'Osservanza dei contratti collettivi di lavoro per definire i requisiti necessari per la concessione di contributi o per la collaborazione a diverso titolo all'esercizio di funzioni regionali; ebbene la disciplina qui contestata incide del tutto illegittimamente sull'operatività di dette disposizioni, fino a snaturarla.

Così, ad es.:

l'art 15 della l.r. 31.07.1998 n. 42, «Norme per il trasporto pubblico locale», secondo cui «la violazione dell'obbligo di applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro di lavoro autoferrotranvieri e ferroviari, di cui all'art. 19, comma 3, lettera l), d.lgs. n. 422/1997, (...) costituisce causa di risoluzione del contratto»;

l'art. 25 della l.r. 03.08.2004 n. 43 per il «Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB "Istituto degli Innocenti di Firenze"», secondo il quale il rapporto di lavoro del personale delle aziende di servizi alla persona ha natura privatistica e, pertanto, è disciplinato dalla contrattazione collettiva;

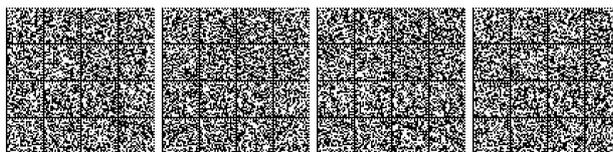
l'art. 13 della l.r. 17.01.2005 n. 14, «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42» (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), il quale dispone che l'esercizio delle attività ricettive è subordinato all'Osservanza dei contratti collettivi nazionali di lavoro e degli accordi sindacali siglati a livello territoriale;

gli artt. 45 e 46 della l.r. 05.06.2007 n. 34, «Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28» (Codice del commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), secondo cui in caso di trasferimento dell'attività (subingresso) e/o affidamento di uno o più reparti di un esercizio commerciale, colui che entra nell'attività deve garantire il rispetto sia dei contratti «collettivi» di lavoro che di quelli «integrativi» siglati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;

l'art. 5 della l.r. 30.04.2008 n. 22, «Modifiche alla legge regionale 20 marzo 2000, n. 35» (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive), il quale indica tra i criteri generali da seguire per l'assegnazione degli interventi a favore delle imprese, anche l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro;

l'art. 10 della l.r. 03.06.2008 n. 33, «Modifiche alla legge regionale 27 luglio 2004, n. 38» (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali), il quale prevede che l'inadempimento degli obblighi derivanti dai relativi contratti collettivi di lavoro applicabili comporta il mancato rilascio della concessione mineraria;

l'art. 1 della l.r. 22.10.2008 n. 53, «Norme in materia di artigianato», secondo cui, nell'ambito della competenza legislativa di cui all'art. 117, comma 4 della Costituzione, tutela, sviluppo e valorizzazione dell'artigianato anche nelle sue diverse espressioni territoriali, tradizionali e artistiche, la Regione Toscana favorisce «il consolidamento e lo sviluppo delle imprese artigiane, (...), nonché la salvaguardia e lo sviluppo qualificato dei livelli occupazionali con particolare riguardo al rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro (...);»;



l'art. 2 della l.r. n. 73 del 2008, «Norme in materia di sostegno alla innovazione delle attività professionali intellettuali», il quale definisce l'«associazione sindacale datoriale» come quella «associazione che sottoscrive i contratti collettivi nazionali di lavoro»;

l'art. 3 della l.r. 31.07.2009 n. 44, «Modifiche alla legge regionale 24 dicembre 2008, n. 69» (Legge finanziaria per l'anno 2009), il quale, per il finanziamento dei processi di innovazione e di riorganizzazione della struttura regionale e di miglioramento dei servizi, fa riferimento alle risorse individuate nel contratto collettivo nazionale;

art. 57 della l.r. 14.12.2009 n. 75, «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2009», che, in materia di sviluppo economico, prevede che: «L'Azienda assume personale, compreso il direttore tecnico di cui all'art. 5-bis, con contratto di diritto privato conformemente alla disciplina portata dal contratto collettivo nazionale di lavoro per i dirigenti, gli impiegati e gli operai agricoli e dal contratto integrativo provinciale»;

ed, infine, l'art. 40 della l.r. 25.02.2010 n. 21, «Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali», che individua il rispetto dei «contratti collettivi nazionali» quale criterio di ammissibilità e di valutazione dei progetti nelle attività teatrali, musicali, di danza, cinematografiche ed audiovisive.

Tutte queste norme regionali vengono incise e vanificate dall'art. 8 del decreto-legge n. 138 del 2001, là dove rende «derogabili» i contratti collettivi nazionali, rovesciandone sostanzialmente il rapporto con la contrattazione territoriale e aziendale.

Pertanto, alla luce di tutto quanto sopra detto l'art. 8, commi 1, 2 e 2-bis nella parte in cui impone di considerare preminente il contratto aziendale e/o territoriale sul contratto collettivo nazionale e sulla legislazione statale e regionale lede la competenza concorrente delle Regioni in materia di tutela del lavoro, ciò in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost.

Ma la norma appare incostituzionale anche per un ulteriore profilo. Secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale, qualora sussista un'interferenza di materie, riguardo alle quali esistono competenze legislative diverse, come è nel caso di specie, è necessario procedere alla loro composizione con gli strumenti della leale collaborazione (*cf.*, anche sul punto, sentenza n. 50/2005 in tema di crediti formativi e di qualifiche professionali).

In merito si osserva ulteriormente che la Corte costituzionale (sentenza n. 176/2010) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 che ha aggiunto all'art. 49 del d.lgs. n. 276 del 2003 il seguente comma: «5-ter. In caso di formazione esclusivamente aziendale non opera quanto previsto dal comma 5. In questa ipotesi i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali definiscono la nozione di formazione aziendale e determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo».

La su citata disposizione dichiarava quindi inoperante la previsione del precedente comma 5 dello stesso articolo per il quale «la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori di lavoro e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale».

Anche in quel caso, come nella fattispecie in esame (nel caso dell'art. 8 in esame il riferimento è addirittura alla contrattazione aziendale e/o territoriale), la norma assegnava alla contrattazione collettiva la funzione di fonte esclusiva, anche in luogo di quella regionale, anche su aspetti di competenza regionale e/o che comunque si intrecciavano con profili attribuiti alla potestà delle Regioni, ciò senza prevedere alcuno strumento di concertazione.

La Corte costituzionale con la citata sentenza n. 176/2010, in particolare, ha sottolineato che «La formazione aziendale, come ritenuto dalla citata sentenza di questa Corte n. 50 del 2005, «rientra nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile». Peraltro, nella pronuncia si afferma altresì che «se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome disciplinare quella pubblica, non è men vero che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto», con la conseguenza che «occorre perciò tener conto di tali interferenze».

Interferenze che sono correlative alla naturale proiezione esterna dell'apprendistato professionalizzante e all'acquisizione da parte dell'apprendista dei crediti formativi, utilizzabili nel sistema dell'istruzione — la cui disciplina è di competenza concorrente — per l'eventuale conseguimento di titoli di studio.

Nella specie, di tali interferenze non si è tenuto conto e ciò determina l'illegittimità costituzionale della norma — per contrasto con gli artt. 117 e 120 cost. nonché con il principio di leale collaborazione [...] occorre parimenti



dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma *de qua* limitatamente alla parola "integralmente", la quale rimette esclusivamente ai contratti collettivi di lavoro o agli enti bilaterali i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, nonché alle parole, riferite ai contratti collettivi e agli enti bilaterali, secondo le quali essi "definiscono la nozione di formazione aziendale e".

Le su indicate espressioni, infatti, escludendo l'applicazione del precedente comma 5, sono anch'esse lesive dei suddetti parametri costituzionali, perché si traducono in una totale estromissione delle Regioni dalla disciplina *de qua*. Esse, anzi, appaiono particolarmente lesive in quanto la definizione della nozione di formazione aziendale costituisce il presupposto della applicazione della normativa di cui si tratta e il fatto che lo Stato abbia stabilito come tale definizione debba avvenire e, quindi, implicitamente come vada definita la formazione esterna (di competenza regionale), denota che esso si è attribuito una "competenza sulle competenze" estranea al nostro ordinamento.

Infatti, così come le Regioni non possono, nell'esercizio delle proprie competenze, svuotare sostanzialmente di contenuto la competenza statale — come è stato sottolineato, in materia di apprendistato, fra l'altro, nella sentenza n. 418 del 2006 — analogamente non è ammissibile riconoscere allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale.

Nella specie lo Stato si è unilateralmente attribuito il potere di disciplinare le fonti normative per identificare il discrimine tra formazione aziendale (la cui disciplina gli spetta) e formazione professionale extra aziendale (di competenza delle Regioni), escludendo così qualsiasi partecipazione di queste ultime.

In sintesi, anche nell'ipotesi di apprendistato, con formazione rappresentata come esclusivamente aziendale, deve essere riconosciuto alle Regioni un ruolo rilevante, di stimolo e di controllo dell'attività formativa [...].»

Anche nella fattispecie in parola, come nel citato precedente, si registrava totale assenza di strumenti di concertazione, rimanendo le Regioni del tutto estranee alle intese di cui si tratta; ciò è ancor più grave, in quanto si prevede che dette intese derogino alle disposizioni di legge, senza esclusione per quelle regionali.

Perciò può ravvisarsi l'ulteriore lesione dell'art. 117 terzo comma Cost., nonché dell'art. 118 anche per violazione del principio della leale collaborazione, stante la mancata previsione di un adeguato coinvolgimento regionale, pur a fronte di una normativa che presenta molteplici interferenze con le competenze regionali.

La disposizione in esame è poi incostituzionale sotto ulteriore profilo. Essa contrasta con l'art. 39 della Costituzione, secondo cui il contratto collettivo di lavoro ha efficacia generale solo se il sindacato è registrato e, quindi, data la non attuazione dell'art. 39 Cost., il contratto collettivo e le specifiche intese di cui si tratta non possono avere efficacia generale né tanto meno derogatoria rispetto a norme di legge, anche regionali. Nel caso di specie la disposizione impugnata si traduce in una delega di funzioni paralegislative (per usare un'espressione della sentenza n. 344 del 1996) addirittura ai contratti collettivi di lavoro e/o alle specifiche intese sottoscritte a livello aziendale o territoriale, ciò determinando una palese violazione dell'art. 39 cost. in quanto detti contratti e/o intese sono trasformati in una fonte extra-ordinem, ed operano in deroga ai contratti collettivi nazionali e alle disposizioni di legge statale e regionale.

Attraverso questa violazione si produce — come visto — una menomazione delle competenze regionali in materia di tutela del lavoro, di competenza regionale concorrente; sussistono pertanto tutti gli elementi della lesione di competenza indiretta, nel senso che la violazione dell'art. 117, terzo comma, cost. si determina anche attraverso la violazione dell'art. 39 cost. (cfr. le sentenze n. 206 del 2001, punti 15, 16 e 34, n. 110 del 2001, n. 303 del 2003, punto 35, n. 280 del 2004, n. 355 del 1993). Di qui la legittimazione regionale a far valere anche la violazione dell'art. 39 e, tramite questa, della propria potestà legislativa in materia di tutela del lavoro (in tal senso si richiama la sentenza n. 219 del 1984).

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 11 nella parte in cui detta la disciplina relativa ai tirocini formativi e di orientamento non curricolari, per violazione degli artt. 117, comma 4, e 118 Cost.

L'art. 11 in esame riguarda i tirocini formativi e di orientamento non curricolari; il legislatore statale, nel dichiarato intento di fissare i livelli minimi essenziali, stabilisce che i medesimi possono essere promossi solo a favore di neo diplomati o neo laureati non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio e non possono avere durata superiore a sei mesi (proroghe comprese).

Inoltre, il successivo comma 2, prevede che «in assenza di specifiche regolamentazioni regionali trovano applicazione, per quanto compatibili con le disposizioni di cui al comma che precede, l'art. 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e il relativo regolamento di attuazione». La norma, nel dettare regole relative ai tirocini formativi, incide evidentemente sulle competenze regionali in materia di formazione professionale, ossia una materia affidata alla competenza residuale delle Regioni con violazione dell'art. 117, quarto comma, e dell'art. 118 Cost., nella parte in cui la disciplina si riferisce anche a quei tirocini che non abbiano alcun collegamento con i rapporti di lavoro e/o non siano preordinati in via immediata ad eventuali assunzioni.



Come chiarito dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 50/2005, infatti, «La competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi.

La disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti [...]» ossia «La formazione aziendale rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile [...]» Ciò posto, la Corte costituzionale ha ritenuto fondata «la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60 del d.lgs. n. 276, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna, Marche e Toscana in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

Infatti, la disciplina dei tirocini estivi di orientamento, dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni» (la distinzione tra formazione interna e formazione esterna all'azienda, nonché il riconoscimento della competenza esclusiva regionale con riguardo a quest'ultima è stata ribadita dalla Corte costituzionale anche con la successiva sentenza n. 176/2010).

Ed ancora, con la sentenza n. 269/2010, la Corte costituzionale ha affermato la legittimità costituzionale del comma 43 dell'art. 6 legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29, proprio in considerazione del fatto che «l'obiettivo della norma è chiaramente quello di consentire alla Regione di promuovere intese (al fine di agevolare la frequenza degli stranieri ai corsi di formazione professionale o tirocini formativi), che si riferiscono ad un ambito di competenza legislativa regionale residuale, corrispondente appunto alla formazione professionale».

Si osserva a tal proposito che il Ministero del Lavoro è di recente intervenuto in merito con la circolare n. 24/2011 sottolineando che l'ambito di applicazione della norma in esame deve considerarsi limitato ai soli tirocini formativi e di orientamento cioè quegli attualmente disciplinati a livello nazionale dalla legge 196/1997, che sono finalizzati ad agevolare le scelte professionali e la occupabilità dei giovani nella fase di transizione dalla scuola al lavoro mediante la formazione in ambiente produttivo, restando esclusi i tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro ed i tirocini curriculari a prescindere che gli stessi siano o meno direttamente finalizzati al riconoscimento dei crediti formativi.

Pur a fronte dei chiarimenti forniti dal Ministero, la norma appare comunque lesiva delle prerogative regionali costituzionalmente garantite in tema di formazione professionale perché i tirocini formativi rientrano nella formazione esterna all'azienda, di competenza esclusiva regionale come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 50/2005; inoltre non viene neppure prevista alcuna forma di collaborazione con la Regione.

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

Si ribadisce pertanto la violazione degli artt. 117, comma 4, e 118 cost. nonché del principio di leale collaborazione.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8 e da 10 a 15, nonché commi 16, 17 lett. a) e commi da 19 a 21, nella parte in cui prevede e disciplina le Unioni di Comuni, per violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, commi 2 lett. p), 3 e 4, 118 e 133, comma 2, Cost. nonché per violazione del principio di leale collaborazione. L'art. 16, nella versione di cui alla legge di conversione, prevede una disciplina puntuale in materia di Unioni di Comuni, ben al di là delle competenze statali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p):

a) Si rileva innanzitutto la violazione dell'art. 133, comma 2, anche in relazione agli artt. 114 e 117, comma 4, Cost.: la normativa in esame prevede infatti per i Comuni fino a 1000 abitanti l'esercizio necessario attraverso la forma associativa dell'Unione di tutte le funzioni, non solo quelle fondamentali, anche quelle delegate e/o attribuite dalle Regioni (comma 1); dal combinato disposto dei commi 4 e 5 emerge che i margini di autonomia (riconosciuta costituzionalmente ai sensi dell'art. 114 Cost.) che residuano ai Comuni sono marginali se non addirittura simbolici; i predetti commi infatti prevedono che le funzioni di programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile sia di competenza delle Unioni, inoltre è sancita la successione dell'Unione in tutti i rapporti giuridici in essere in capo ai Comuni, nonché il trasferimento alle stesse di tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio; infine a decorrere dall'anno 2014, le Unioni di comuni sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.



Ed ancora i commi da 10 a 15 della stessa norma individuano puntualmente gli organi ed il funzionamento di dette Unioni alla stregua di vere e proprie fusioni di Comuni (basti pensare che il comma 14 assegna a dette Unioni anche l'autonomia statutaria).

Infine al comma 8 si stabilisce che «Nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i comuni di cui al comma 1 (rectius quei Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti), con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 6, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione. Nel termine perentorio del 31 dicembre 2012, la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte di cui al primo periodo e sulla base dell'elenco di cui al comma 16. La regione provvede anche qualora la proposta di aggregazione manchi o non sia conforme alle disposizioni di cui al presente articolo».

Alla luce della disciplina su richiamata è evidente che la norma, di fatto, prevede la fusione dei piccoli Comuni, con la conseguente modifica delle circoscrizioni comunali, ciò in violazione della procedura prevista dall'art. 133, comma 2, Cost., secondo il quale «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni». A tale ultimo proposito si osserva che la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 261/2011, nel confutare le argomentazioni del Giudice rimettente in ordine alla affermata competenza statale relativa alle circoscrizioni comunali, ha ribadito che - fatta eccezione per l'ambito di competenza esclusiva statale delineato all'art. 117, comma 2, lett. p) cost. che delimita specificatamente sia gli enti che i profili ordinamentali degli stessi rimessi alla legislazione nazionale — l'ordinamento degli enti locali è materia di competenza regionale esclusiva, competenza esclusiva che, con riguardo al mutamento delle circoscrizioni comunali trova specifico fondamento nell'art. 133, comma 2, Cost.

Per contro, si ribadisce, appare evidente che l'Unione di cui si tratta, proprio in quanto si configura come ente, con propri organi e che subentra ai comuni minori non solo nella gestione di tutte le loro funzioni e servizi ma anche in tutti i rapporti giuridici, e acquisisce le risorse umane e strumentali connesse alle funzioni e ai servizi trasferiti, si presenta in realtà come un ente la cui istituzione determina il venir meno per i comuni che ne sono membri di alcuni elementi essenziali propri di un ente, e in particolare di un ente territoriale.

Inoltre le Unioni sono dotate di propri organi, del tutto distinti da quelli dei comuni e si prevede persino che in futuro gli organi dell'unione possano essere eletti a suffragio universale e diretto, assumendo così una legittimazione democratica che è propria degli enti territoriali, espressione di proprie comunità.

Pertanto, la istituzione di Unioni obbligatorie così fatte e così organizzate, e la contestuale riduzione dei consigli comunali a puri organi di partecipazione hanno l'effetto di determinare di fatto la soppressione dei Comuni che partecipano a questa forma associativa e la loro sostituzione con l'unione stessa, nuovo tipo di ente territoriale.

Di fatto, ma anche di diritto, l'Unione così come disciplinata dalla norma in esame implica, innanzitutto, una inaccettabile differenziazione fra Comuni che ne fanno parte e tutti gli altri, ciò in violazione dell'art. 114 cost. il quale prevede solo le cinque forme di enti territoriali obbligatorie, configurandole come elementi tutti costitutivi, a pari titolo, della Repubblica.

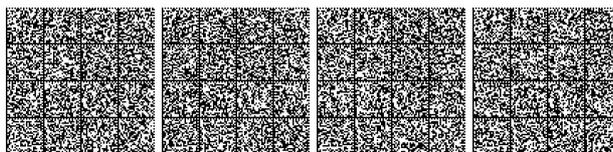
In ogni caso, non è in alcun modo ammissibile che il legislatore statale, senza alcuna competenza legislativa a tal fine prevista in Costituzione, possa creare un nuovo ente territoriale che subentra ai Comuni in ogni loro rapporto; si ribadisce a tal proposito che la potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali spetta in via esclusiva alle Regioni.

A questo punto si sottolinea nuovamente che, come non è nella competenza del legislatore statale creare nuovi livelli di governo a natura obbligatoria e «sostitutivi» di quelli previsti dall'art. 114 Cost., egualmente non è nelle competenze del legislatore statale modificare la circoscrizione dei Comuni o istituirne di nuovi.

A tal fine — si ripete — la Costituzione contiene un apposito articolo, il 133, che definisce un procedimento specifico, prevedendo anche l'obbligo di sottoporre a *referendum* delle popolazioni interessate le scelte, che poi sono rimesse alla legge regionale.

Dunque, da questo punto di vista, la disciplina relativa alle Unioni di Comuni di cui si tratta (commi da 1 a 15 dell'art. 16 in parola) appare in netto contrasto il quadro costituzionale ed in particolare con gli artt. 114, 117, comma 4 e 133 Cost.

b) Ed ancora, l'art. 16 comma 1, nella parte in cui pretende di allocare tutte le funzioni amministrative, anche quelle in materie residuali o concorrenti regionali, in capo alle Unioni di Comuni, si pone in contrasto con gli artt. 117, commi 2 lett. p), 3 e 4, e 118 Cost.



La norma in esame infatti si riferisce a tutte le funzioni amministrative esercitate dagli enti locali in questione, in qualunque materia esse si collochino; dunque, è incostituzionale nella parte in cui ha ad oggetto anche le funzioni amministrative che ricadono nelle materie di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost.; del pari è incostituzionale la previsione in esame nella parte in cui pretende di allocare tutte le funzioni amministrative che riguardano i «servizi pubblici» svolti dagli enti locali, i quali per pacifica giurisprudenza costituzionale rientrano nell'ambito affidato alla competenza legislativa residuale regionale (si veda per tutte per questo ultimo profilo la sentenza della Corte costituzionale n. 272/2004).

In particolare, preme ribadire che la legge statale è competente in via esclusiva per quanto riguarda le sole funzioni fondamentali; deve invece escludersi che possa imporre forme associate di esercizio anche delle funzioni proprie dei comuni (che cioè rientrano nell'autonomia organizzativa degli stessi) e comunque di quelle ad essi assegnate da leggi regionali. Con riguardo a quest'ultime spetta al legislatore regionale, sulla base di quanto previsto dall'art. 118 Cost. in termini di differenziazione e adeguatezza, prevedere forme di associazione come condizione per l'attribuzione delle funzioni stesse.

In ogni caso non ha fondamento costituzionale che la legge statale possa imporre forme di gestione associata di tutte le funzioni e di tutti i servizi dei comuni.

c) Ma l'art. 16 (commi 1, 3, 4, 5, 7, 8 e da 10 a 15) appare lesivo anche sotto l'ulteriore profilo della violazione dell'art. 114 e 117, comma 4 Cost., in quanto interviene con una normativa puntuale in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali, materia che secondo il pacifico orientamento della Corte costituzionale rientra nella competenza esclusiva delle Regioni.

In particolare la Corte ha affermato che l'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. deve essere interpretato in maniera restrittiva e non può essere invocato in ordine alla scelta in merito alla costituzione e/o alla soppressione di forme associative tra enti locali. In tal senso la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la disciplina delle forme associative tra enti locali rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. (cfr: le sentenze n. 27/2010; 237/2009; sent. n. 244/2005; 456/2005). Specificatamente, con la pronuncia n. 244/2005 la Corte costituzionale, dopo aver affermato che le Comunità Montane altro non sono che «un caso speciale di unioni di Comuni, “create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e funzioni comunali”», ha ribadito che l'«art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, nella parte in cui prevede, tra l'altro, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato la materia relativa alla “legislazione elettorale” e agli “organi di governo”. Ciò in quanto la citata disposizione fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione». Il suddetto principio peraltro era già stato affermato anche nella giurisprudenza precedente, perché già con la pronuncia n. 343/1991, la Regione è stata individuata come «il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali», necessario a fronte di un tessuto organizzativo degli enti locali così diversificato da richiedere un incisivo ruolo di coordinamento delle Regioni, nelle materie di loro spettanza, anche per quanto attiene all'organizzazione delle funzioni e all'individuazione, quindi, del livello ottimale di esercizio.

La norma in esame, per contro, contiene una puntuale disciplina della forma associativa ivi prevista, illegittima, perché non lascia alcuno spazio al legislatore regionale, così come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 237 del 2009 in relazione ad analoga norma. Nella citata pronuncia è infatti affermato: «Quest'ultimo, però, contiene una disciplina di dettaglio ed auto-applicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente la conseguenza, anche molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste». Tale principio vale anche per la norma impugnata che contiene, come rilevato, un'analitica e dettagliata disciplina degli effetti della costituzione delle Unioni di comuni.

Alla luce delle pronunce della Corte costituzionale citate appaiono senz'altro lesive delle prerogative regionali costituzionalmente garantite le disposizioni di cui ai commi 1, 3, 4, 5, 7 e 8 ed i commi da 10 a 15, innanzitutto in relazione alla competenza esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli enti locali ed in particolare in relazione alle forme associative tra enti per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118 Cost.

In particolare i commi 1, 3, 4, 7 e 8, in quanto prevedono una disciplina specifica ed auto-applicativa delle Unioni di Comuni (in merito alle modalità di costituzione e funzionamento delle stesse), derogatoria della normativa vigente statale e non, che appare senz'altro invasiva della competenza legislativa regionale in ordine alle forme associative degli enti locali ex art. 117, comma 4, Cost.



Stesse considerazioni valgono in ordine al comma 5 che dispone la successione *ex lege* dei rapporti già in capo ai Comuni relativi alle funzioni ed ai servizi affidati alle Unioni (quindi per i comuni sotto i 1000 abitanti, tutte le funzioni).

Del pari in contrasto con gli artt. 117, comma 4 e 118 Cost., per lesione dell'ambito di competenza regionale in ordine alle forme associative di cui si tratta, sono i commi da 10 a 15 che disciplinano nel dettaglio gli organi e la potestà statutaria delle Unioni di Comuni.

Sotto altro profilo si osserva che, come evidenziato dalla risoluzione del Consiglio delle Autonomie Locali depositata, la disciplina contestata, nel prevedere una forma associativa titolare della gestione di ogni funzione e servizio assegnato ai Comuni membri e della quale questi Comuni sono tenuti obbligatoriamente a far parte, impone a questa particolare categoria di comuni (rectius quelli fino a 1000 abitanti) vincoli e limiti che li differenziano completamente dagli altri Comuni ai quali questi vincoli non si applicano.

Detta differenziazione appare in netto contrasto tanto con l'art. 114 (il quale assegna pari dignità costituzionale a Comuni, Province e Città metropolitane ponendole sullo stesso piano di Regioni e Stato, dando così successivo svolgimento ai principi contenuti nell'art. 5 della Costituzione secondo «una visione massimamente pluralistica dell'ordinamento, riconoscendone una propria autonomia che si estrinseca nella potestà statutaria, nell'esercizio di poteri e funzioni autonome secondo i principi fissati dalla Costituzione») quanto anche con l'art. 118 cost. che fissa i principi costituzionale a cui la legge deve attenersi nell'attribuzione delle funzioni amministrative.

La disciplina impugnata crea, infatti, due diverse classi di Comuni con caratteristiche istituzionali diverse, articolando in tal modo in maniera rigida, netta e definitiva un livello di governo, quello comunale appunto, che l'art. 114 cost. vuole invece ispirato al principio di eguaglianza e di pari dignità istituzionale, principi validi a maggior ragione con riferimento allo stesso livello di governo.

In altri termini, il quadro costituzionale non tollera una forma di differenziazione generale e onnipervasiva dei Comuni, tale da irrigidire in due categorie distinte l'unitaria categoria del comune come livello territoriale di governo. E ciò tanto più se si considera il ruolo generale riconosciuto al Comune, dal combinato disposto degli artt. 114 e 118, quale soggetto titolare in prima istanza di ogni funzione amministrativa, proprio quel potere amministrativo che in definitiva viene sottratto dalla norma censurata ad una categoria specifica di comuni.

Si evidenzia, poi, un ulteriore profilo di incostituzionalità della norma in quanto la predetta disciplina è imposta unilateralmente dallo Stato, ciò in violazione altresì del principio di leale collaborazione di cui all'art. 118 Cost.

Infine, la norma in esame appare anche in contrasto con gli artt. 117, comma 3, e 119 Cost., non potendo il legislatore — nel caso di specie — utilmente invocare la propria competenza a determinare (solo) i principi fondamentali in materia di finanza pubblica (come invece sembra ipotizzarsi dall'esplicito richiamo contenuto al comma 1), materia di competenza concorrente regionale, posto che, si ripete, la normativa in esame ha carattere dettagliato e puntuale (si vedano in tal senso le sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005, n. 36 del 2004; n. 169 del 2007).

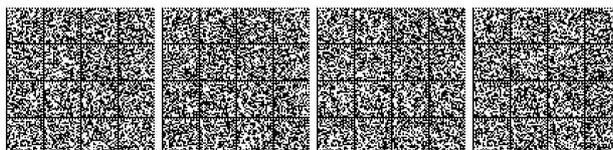
d) Il comma 16 dell'art. 16 in esame, per la parte in cui prevede l'alternatività delle forme associative possibili, unione e convenzione, rimessa ai comuni e all'apprezzamento del Ministero dell'Interno appare contrastare con il principio di ragionevolezza e di buon andamento, così come rilevato nella risoluzione del Consiglio delle Autonomie Locali depositata.

Essa, infatti, configura come forme alternative per la medesima gestione onnicomprensiva delle funzioni e dei servizi: una forma associativa configurata come ente, dotato di propri organi, di un proprio bilancio, di una propria dimensione territoriale e di ogni altro elemento costitutivo di una persona giuridica; e una forma associativa estremamente flessibile, variabile nel tempo, facilmente modificabile scaduti i termini previsti dalla legge per la sua adozione, che comunque non si configura né può configurarsi come ente.

La discrepanza fra i due modelli è tale da far ritenere che la norma chela prevede e ne dispone la alterità risulta viziata da illogicità, irragionevolezza e lesione del principio di buon andamento.

Non sembra potersi sostenere che due forme associative così diverse possano svolgere con efficacia ed effetti analoghi il medesimo compito di assicurare la gestione di tutte le funzioni e di tutti i servizi dei comuni che ne fanno parte, secondo le modalità e i vincoli previsti dall'articolo in questione. Ciò evidentemente incide anche sulle funzioni di competenza regionale ai sensi dell'art. 117, commi 3 e 4, Cost.

Si rileva pertanto per questo profilo la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento ai sensi degli artt. 3 e 97 cost. anche in relazione all'art. 117, commi 3 e 4 Cost.



e) Infine si rileva l'incostituzionalità:

del comma 17 lett. a) dell'art. 16, che ridefinisce il numero degli organi e dei loro componenti rispetto ai comuni fino a diecimila abitanti, articolandone numero e composizione sulla base delle soglie demografiche, stabilendo che quelli fino a mille abitanti hanno solo consiglio e sindaco;

dei commi 19, 20, 21 i quali pongono vincoli di orari e di modalità di svolgimento delle sedute degli organi collegiali dei comuni fino a quindicimila abitanti;

In particolare, l'art. 16, comma 17 lett. a), nella parte in cui non prevede più la giunta municipale per i comuni fino a mille abitanti, anche ove detti Comuni esercitino le loro funzioni in convenzione, appare in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 cost. e con il principio di buon andamento ai sensi dell'art. 97, anche in relazione alle competenze regionali ex art. 117, commi 3 e 4, Cost., in quanto incide sulla funzionalità di dette forme associative e quindi sullo svolgimento delle funzioni amministrative che la Regione ha attribuito ai comuni. È evidente, infatti, che la Convenzione ex art. 30 TUEL è una forma flessibile di gestione associata, che non ha un organo esecutivo per cui è illogico eliminare gli esecutivi dei singoli comuni.

Infine, con riferimento ai commi 19, 20, 21, che pongono vincoli in ordine alle modalità temporali e alle sedute degli organi collegiali di governo degli enti territoriali, si osserva che essi ledono la autonomia organizzativa dei comuni, ciò in contrasto con l'art. 117, sesto comma, ultima parte, cost. che recita «i comuni, le province, le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina della loro organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite»; in ogni caso la disciplina di cui ai commi 19, 20 e 21 in esame incide in materia di ordinamento degli enti locali di competenza esclusiva regionale ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 16, nella parte in cui prevede un controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione delle forme associative diverse dalle Unioni di Comuni, per violazione degli artt. 114 e 117, commi 3 e 4, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

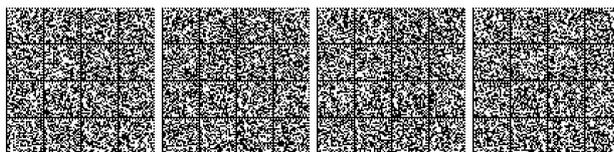
Il comma 16 dell'art. 16 viola ulteriormente gli artt. 114 e 117, comma 4, cost. in quanto «reintroduce» un controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione delle forme associative diverse dalle Unioni. In particolare, la norma dopo aver previsto l'esenzione dall'obbligo di associarsi in Unione di cui al comma 1 per quei comuni che, alla data del 30 settembre 2012, risultino esercitare le funzioni amministrative e i servizi pubblici di cui al medesimo comma 1 (quindi anche in ambiti di competenza legislativa regionale) mediante convenzione ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo n. 267 del 2000, stabilisce che «Ai fini di cui al primo periodo, tali comuni trasmettono al Ministero dell'interno, entro il 15 ottobre 2012, un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono determinati contenuti e modalità delle attestazioni di cui al secondo periodo. Il Ministero dell'interno, previa valutazione delle attestazioni ricevute, adotta con proprio decreto, da pubblicare entro il 30 novembre 2012 nel proprio sito internet, l'elenco dei comuni obbligati e di quelli esentati dall'obbligo di cui al comma 1».

Il controllo ministeriale ivi previsto evidentemente contrasta innanzitutto con lo spirito della modifica del Titolo V della Costituzione, con il quale sono state soppresse le funzioni statali di controllo sugli Enti locali in ragione della rafforzata autonomia prevista oggi dall'art. 114 cost. ed in ogni caso la norma prevede, in via unilaterale e senza delineare alcun ruolo delle Regioni, un inammissibile controllo sulle forme associative di enti locali, la cui disciplina — come visto — è riservata alla competenza esclusiva delle regioni; ciò in violazione dell'art. 117, comma 4, cost. e dell'art. 118 cost. nonché del principio di leale collaborazione.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia dei controlli è estranea alla sfera di competenza statale essendo riservata alla potestà legislativa regionale e/o a quella regolamentare degli enti locali; conformemente a detta tesi la Corte costituzionale ha affermato la legittimità costituzionale delle (sole) norme che disciplinano «gli obblighi di trasmissione di dati (rectius alla Corte dei Conti) finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, riconducendole ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta “finanza pubblica allargata”, allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità» (sentenza n. 417/2005).

Non può superare il vaglio di costituzionalità, invece, una norma - come è quella in esame — che prevede una puntuale valutazione da parte del Ministero degli Interni della gestione svolta dagli enti locali tramite le convenzioni ex art. 30 d.lgs. 267/2000.

L'intervento statale *de quo* non si giustifica neppure alla luce della nella competenza statale a definire dei principi fondamentali in tema di coordinamento della finanza pubblica. La disciplina è infatti una disciplina di dettaglio e sotto questo profilo si profila l'ulteriore violazione dell'art. 117, comma 3 e 119 Cost. (*cf.* in tal senso la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2009).



7) Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 28, nella parte in cui autorizza l'esercizio di un potere sostitutivo straordinario da parte del Prefetto, ciò in contrasto con l'art. 117, commi 3 e 4, e con l'art. 120, comma 2, Cost.

Infine appare lesivo anche il comma 28 dell'art. 16 in parola, il quale dispone che «Al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali, il prefetto accerta che gli enti territoriali interessati abbiano attuato, entro i termini stabiliti, quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, e dall'articolo 14, comma 32, primo periodo, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, come da ultimo modificato dal comma 27 del presente articolo. Nel caso in cui, all'esito dell'accertamento, il prefetto rilevi la mancata attuazione di quanto previsto dalle disposizioni di cui al primo periodo, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo, trova applicazione l'articolo 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131.»: la norma prevede un potere sostitutivo dello Stato, allocato in capo ai prefetti, al di fuori dello schema di cui all'art. 120, comma 2, cost. e comunque ben al di là dei limiti stabiliti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 43/2004.

Con la su richiamata sentenza, la Corte costituzionale ha chiarito innanzitutto che il potere sostitutivo previsto ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., dovendosi rispettare la posizione di autonomia costituzionalmente garantita dell'ente sostituendo, ha carattere eccezionale e quindi può svolgersi esclusivamente nelle ipotesi tassativamente indicate nello stesso articolo.

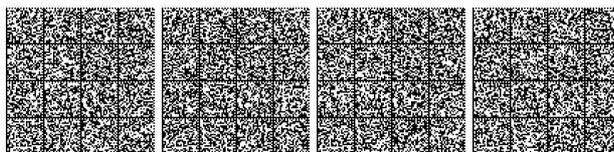
Osserva la Corte «Il nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione si inserisce in questo contesto, con la previsione esplicita del potere del Governo di “sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni” in determinate ipotesi, sulla base di presupposti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

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

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

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

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



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

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

Ebbene, alla luce dell'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con le su citate pronunce, è di tutta evidenza come il comma 28 in esame non è conforme alla Costituzione ed in particolare contrasta con l'art. 120, comma 2, anche in combinato disposto con l'art. 117, commi 3 e 4, cost. Non solo si prevede un potere sostitutivo in assenza dei presupposti tassativamente indicati dall'art. 120, comma 2, Cost., ma si ammette l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato con riguardo a materie che esulano dalla competenza statale, essendo gli obblighi invocati dalla norma in parola (il cui inadempimento sta alla base del potere sostitutivo di cui si tratta) riconducibili nell'ambito materiale di competenza esclusiva delle Regioni, con particolare riferimento alla materia ordinamento degli enti locali, ciò in ulteriore violazione dell'art. 117, commi 3 e 4 Cost.

P.Q.M.

Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli art. 3, comma 4; art. 5-bis; art. 8, commi 1, 2 e 2-bis; art. 11 e art.16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, da 10 a 15, 16, 17 lett. a) nonché commi da 19 a 21 e comma 28, del decreto-legge n. 138/2011, così come convertito dalla legge di conversione 14 settembre 2011 n. 148, per violazione degli artt. 3; 39; 97; 114; 117, commi 2 lett. p), 3 e 4; 118; 119; 120, comma 2, e 133, comma 2, cost. anche sotto il profilo di violazione del principio della leale cooperazione.

Si deposita la risoluzione del Consiglio delle Autonomie locali della Toscana del 3 novembre 2011 (doc. n. 1) nonché le delibere della Giunta Regionale n. 833 del 3 ottobre 2011 e n. 962 del 9 novembre 2011.

Firenze-Roma, addì 10 novembre 2011

L'avv.: BORA

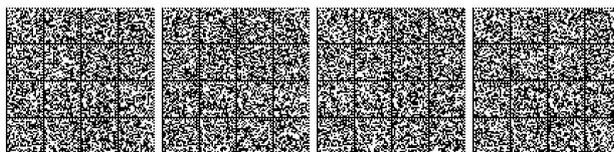
11C0727

N. 134

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 novembre 2011
(della Regione Lazio)*

Iniziativa economica privata - Commercio - Abolizione delle restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche, c.d. liberalizzazione - Obbligo per gli enti locali di adeguare, entro un anno, i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata incidenza nella sfera di competenza regionale in assenza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di attività produttive e di commercio, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, commi 1 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.



Regioni (in genere) - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato “Collegio dei revisori dei conti” - Obbligo per le Regioni di adeguamento entro i termini stabiliti - Elemento per la valutazione della c.d. “virtuosità” degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall’art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata totale assenza di titolo competenziale dello Stato - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione dell’autonomia regionale.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 122 e 123.

Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell’Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Previsione della forma alternativa della convenzione, rimessa ai Comuni e all’apprezzamento del Ministero dell’interno - Attribuzione al prefetto di un potere di controllo e sostitutivo - Lamentata interferenza dello Stato in materia di associazionismo degli enti locali, soppressione e fusione dei piccoli Comuni senza l’osservanza delle procedure costituzionali e creazione di nuovi enti territoriali in violazione del quadro costituzionale, riallocazione di funzioni comunali ad opera dello Stato anziché della Regione in contrasto con il principio di sussidiarietà, contrasto con la riforma del Titolo V della Costituzione che implicitamente esclude controlli statali sugli atti comunali, mancato coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata esorbitanza dello Stato dal proprio ambito di competenza in materia di enti locali, violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale residuale in materia di ordinamento degli enti locali e di forme associative tra enti, lesione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. *p*), e quarto, 118, e 133, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2.

Enti locali - Gestione e affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica -Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare del 12-13 giugno 2011 e alla normativa europea - Obbligo per gli enti locali di verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio e limitando, negli altri casi, l’attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità - Lamentata incidenza sulla materia dei servizi pubblici locali di spettanza residuale regionale, elusione degli effetti vincolanti del referendum popolare - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali, violazione del vincolo referendario.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 4.
- Costituzione, artt. 75 e 117, comma quarto.

Ricorso della Regione Lazio, con sede in Roma, Via Cristoforo Colombo n. 212 (c.f. 80143490581), in persona della Presidente *pro tempore*, Renata Polverini, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione della Giunta regionale n. 522/2011 dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (c.f. MRNFN-C73D28HSO1U, PEC: francescosaveriomarini@ordineavvocati roma.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, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12, resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», come convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 216 del 16 settembre 2011, limitatamente ai seguenti articoli: art. 3, commi 1 e 4; art. 4; art. 14, comma 1, e art. 16 (in particolare, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28), per violazione degli articoli 75, 117, 118, 122, 123 e 133, comma 2, della Costituzione, dell’art. 9, comma 2, l. cost. n. 3/2001, nonché per lesione del principio di leale collaborazione.



FATTO

1. Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 — convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 — introduce nell'ordinamento una serie di norme finalizzate, stando a quanto emerge dal titolo dell'atto, ad integrare «ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo».

2. Alcune di tali norme, peraltro, recano una disciplina atta ad incidere in maniera diretta su molteplici aspetti, tanto funzionali quanto organizzativi, sia degli enti regionali che degli enti locali.

3. Anzitutto, infatti, l'art. 3 del d.l. n. 138/2011 stabilisce, al comma 1, che «Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di: *a*) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; *b*) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione; *c*) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale; *d*) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; *e*) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica». A ciò, il comma 4 aggiunge che «l'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111».

Può sin d'ora rilevarsi come da tali disposizioni emergano almeno due dati: il primo di essi consiste nella constatazione che la disciplina in esame interviene in materia di attività produttive e di commercio; il secondo dato è che gli enti territoriali menzionati nel comma 4 — e per quanto qui in particolare interessa, la Regione Lazio — vedranno valutata la propria «virtuosità», nel senso che tale termine assume in base all'art. 20 del d.l. n. 98/2011 come convertito dalla legge n. 111/2011, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno (e delle conseguenze, negative o positive, che da ciò sono destinate a derivare), anche sulla base del loro essersi adeguati a quanto imposto dall'art. 3, comma 1, d.l. n. 138/2011.

4. Allo stesso scopo della valutazione di «virtuosità», l'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138/2011, poi, introduce una serie di norme che impongono alle Regioni ad autonomia ordinaria di conformarsi ad un assetto organizzativo tassativamente stabilito dalle stesse norme ed inerente: il numero massimo dei consiglieri regionali (art. 14, comma 1, lett. *a*)); il numero massimo degli assessori regionali (art. 14, comma 1, lett. *b*)); il limite massimo degli emolumenti e delle indennità da corrisondersi consiglieri regionali (art. 14, comma 1, lett. *c*)); la commisurazione del trattamento economico dei consiglieri regionali alla loro effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio (art. 14, comma 1, lett. *d*)); l'istituzione di un «Collegio dei revisori dei conti» (art. 14, comma 1, lett. *e*) — la disposizione stabilisce perfino le modalità con cui i componenti del Collegio debbono essere individuati); nonché, infine, il passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del medesimo, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali (art. 14, comma 1, lett. *f*)).

Tali previsioni sono precedute, peraltro, da un inciso che richiama l'«autonomia statutaria e legislativa» delle Regioni: ma in un simile contesto, può agevolmente già notarsi, siffatto riferimento presenta tutti i caratteri di una inutile formula di stile, la cui vacuità emerge *ictu oculi*.

5. Per quanto concerne l'art. 16 del d.l. n. 138/2011, esso detta una disciplina che interviene in via diretta ed immediata sulla organizzazione e sulle funzioni degli enti comunali, ed è destinata a trovare applicazione a partire dal termine fissato al comma 9 della disposizione, ossia «a decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo».

L'incidenza della disciplina sugli aspetti organizzativi e funzionali dei comuni è evidente. Infatti, per il comma 1 di tale articolo, «i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267», mentre al comma 3 si aggiunge che alle unioni di comuni così obbligatoriamente costituite, «in deroga all'articolo 32, commi 2, 3 e 5, secondo periodo, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, si applica la disciplina di cui al presente articolo».

In particolare, inoltre, il comma 4 dell'art. 16 d.l. n. 138/2011 assegna all'unione di comuni così determinata «la programmazione finanziaria e la gestione contabile» con riguardo alle funzioni esercitate dai comuni associati per mezzo dell'unione, mentre il comma 5 stabilisce che «l'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di cui al comma 9 che siano inerenti alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4,



ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 111 del codice di procedura civile. Alle unioni di cui al comma 1 sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio. A decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni di cui al comma 1 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione». Il successivo comma 8 impone ai comuni individuati al comma 1, entro il «termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione» del decreto-legge, di avanzare alla Regione la proposta di unione e la stessa Regione è tenuta, entro il «termine perentorio del 31 dicembre 2012» «a sancire l'istituzione di tutte le unioni nel proprio territorio».

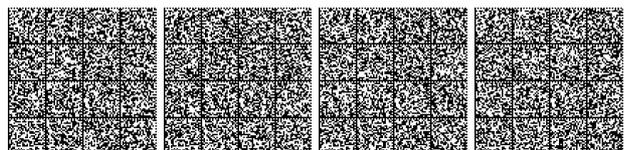
I commi da 10 a 15 dell'art. 16 in parola recano, dal canto loro, una minuziosa disciplina degli organi, e delle relative funzioni, delle unioni di comuni così costituite. Tale disciplina si applica anche alle unioni già costituite in precedenza: nel comma 7 si specifica, infatti, che «le unioni di comuni che risultino costituite alla data di cui al comma 9 e di cui facciano parte uno o più comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, entro i successivi quattro mesi adeguano i rispettivi ordinamenti alla disciplina delle unioni di cui al presente articolo. I comuni appartenenti a forme associative di cui agli articoli 30 e 31 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 cessano di diritto di farne parte alla data in cui diventano membri di un'unione di cui al comma 1».

Il comma 16 dell'art. 16 del d.l. n. 138/2011 interviene, poi, ad attribuire addirittura alla discrezionale valutazione del solo Ministero dell'Interno una funzione di primario rilievo nella stessa individuazione dei comuni tenuti ad aggregarsi forzosamente in unioni. Tale disposizione, infatti, stabilisce che «l'obbligo di cui al comma 1 non trova applicazione nei riguardi dei comuni che, alla data del 30 settembre 2012, risultino esercitare le funzioni amministrative e i servizi pubblici di cui al medesimo comma 1 mediante convenzione ai sensi dell'articolo 30 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Ai fini di cui al primo periodo, tali comuni trasmettono al Ministero dell'interno, entro il 15 ottobre 2012, un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono determinati contenuti e modalità delle attestazioni di cui al secondo periodo. Il Ministero dell'interno, previa valutazione delle attestazioni ricevute, adotta con proprio decreto, da pubblicare entro il 30 novembre 2012 nel proprio sito internet, l'elenco dei comuni obbligati e di quelli esentati dall'obbligo di cui al comma 1».

Infine, l'art. 16 del d.l. n. 138/2011 configura, al comma 28, un'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei riguardi degli enti locali che esula integralmente dal coinvolgimento dell'ente regionale e si realizza attraverso un previo potere di controllo assegnato ai Prefetti. La disposizione in esame, infatti, prevede che «al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali, il prefetto accerta che gli enti territoriali interessati abbiano attuato, entro i termini stabiliti, quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, e dall'articolo 14, comma 32, primo periodo, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, come da ultimo modificato dal comma 27 del presente articolo. Nel caso in cui, all'esito dell'accertamento, il prefetto rilevi la mancata attuazione di quanto previsto dalle disposizioni di cui al primo periodo, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo, trova applicazione l'articolo 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

6. L'art. 4 del d.l. n. 138/2011 si occupa, infine, di dettare una disciplina in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Si prevede, in particolare, che gli enti locali debbano liberalizzare tutte le attività economiche relative a tali servizi (comma 1), salvo che gli stessi enti locali non adducano motivate ragioni, in relazione ai diversi settori, sulla cui base essi ritengano di non procedere alla liberalizzazione in considerazione dei benefici che alla comunità derivano dal mantenimento del regime di esclusiva (comma 3).

7. Tutto ciò premesso, con il presente ricorso la Regione Lazio, come in epigrafe rappresentata e difesa, impugna il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, limitatamente alle norme più sopra menzionate, in quanto lesive delle proprie attribuzioni garantite da disposizioni di rango costituzionale, e chiede, pertanto, che esse vengano dichiarate costituzionalmente illegittime alla luce dei seguenti motivi di



DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale della norma derivante dal combinato-disposto dei commi 1 e 4 dell'art. 3 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011, per violazione dell'art. 117, comma 4, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Come dianzi ricordato, il comma i dell'art. 3 del d.l. n. 138/2011 impone alle Regioni di adeguare i propri ordinamenti al principio per il quale «l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge» con riguardo ad una serie di casi tassativamente indicati nella stessa disposizione, contestualmente stabilendo come sanzione — al comma 4 — che il mancato adeguamento regionale venga valutato ai fini del «declassamento» da «Regione virtuosa» a «Regione meno virtuosa» con riguardo al patto di stabilità interno e, dunque, ai fini della sua sottoposizione, rispettivamente, ad un minore o maggiore carico partecipativo in vista del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, secondo quanto stabilito dall'art. 20, comma 3, del d.l. n. 98/2011.

Ora, al di là del rilievo che tra i casi tassativamente fissati dal legislatore statale si è sorprendentemente annoverato il «contrasto con i principi fondamentali della Costituzione» — con la paradossale conseguenza, dunque, che se il contrasto si ponesse con una norma costituzionale che non integri un principio fondamentale, l'iniziativa e l'attività economica privata non potrebbero soggiacere ad alcun limite — al di là di tale rilievo, la norma in questione rappresenta una patente violazione dell'art. 117, comma 4, Cost., ai sensi del quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

È evidente infatti che la norma statale che qui si censura interviene in un ambito che, dal punto di vista della configurazione in termini di materia, attiene prevalentemente alla disciplina del commercio e delle attività produttive: vale a dire, a due materie che codesta ecc.ma Corte ha ritenuto, con consistente e costante giurisprudenza, riconducibili alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'appena menzionato art. 117, comma 4, Cost. (con riguardo alla materia «attività produttive», *ex multis*, *cf.*: sentt. nn. 213 e 214 del 2006; sentt. nn. 38, 64, 81, 443 e 452 del 2007; sent. n. 94 del 2008; sent. n. 76 del 2009; per quanto concerne la materia «commercio», *cf.*: sentt. nn. 64 e 165 del 2007; sent. n. 247 del 2010).

L'aver dunque il legislatore statale introdotto una disciplina che essenzialmente inerisce alla regolazione del commercio e delle attività produttive, imponendo alla Regione ricorrente di adeguarsi ad essa entro un termine stabilito e corroborando, per di più, tale previsione con l'attivarsi di un meccanismo sanzionatorio in caso di mancato adeguamento, consistente nell'attribuzione del carattere «meno virtuoso» ai fini della ripartizione delle risorse in relazione al patto di stabilità interno, tutto questo determina l'illegittimità della norma contestata per violazione di una competenza legislativa che, per effetto dell'art. 117, comma 4, Cost., bisogna intendere assegnata alla Regione.

Né a tali considerazioni varrebbe opporre che la disciplina in questione rappresenta una modalità di esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. È agevole mostrare, invero, che la previsione a livello di legislazione regionale di limiti all'attività economica privata, non necessariamente coincidenti con quelli indicati dalla norma statale impugnata, ma efficaci *erga omnes* e fondati su diversi presupposti che siano ragionevoli, motivati e costituzionalmente legittimi, non è in grado di recare alcun nocuo al libero esplicarsi della concorrenza, proprio perché tali eventuali limiti sono destinati a trovare applicazione nei riguardi di tutti gli operatori dei diversi settori, e dunque per definizione non ne privilegiano alcuno, né tampoco determinano alcuna alterazione della più ampia competizione tra i potenziali concorrenti.

Ciò che si è appena rilevato si pone sulla scia di quanto è stato recentemente chiarito dalla giurisprudenza costituzionale proprio in relazione ad una normativa regionale veneta introduttiva di limitazioni all'esercizio di attività commerciali; nella sent. n. 247 del 2010 codesta ecc.ma Corte ha con nettezza evidenziato come non produca «alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza» e non incida, «né direttamente né indirettamente, sulla libertà di concorrenza», una norma regionale che si collochi, «senza introdurre discriminazioni fra differenti categorie di operatori economici che esercitano l'attività in posizione identica o analoga, nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale del commercio [...] ed appare razionalmente giustificato dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale».

Ma anche ove si volesse ritenere, per assurdo, che il portato normativo risultante dai commi 1 e 4 dell'art. 3 del d.l. n. 138/2011 riguardi, per qualche aspetto, il settore della «tutela della concorrenza», la disciplina statale risulterebbe in ogni caso costituzionalmente illegittima e lesiva delle competenze della Regione ricorrente, in quanto frutto del mancato rispetto del principio di leale collaborazione. Infatti, pure qualora si volessero considerare toccati dagli impugnati disposti taluni aspetti riconducibili alla «tutela della concorrenza», in nessun caso potrebbe ragionevolmente negarsi che tali aspetti coesistano e si intreccino, senza in alcun modo prevalere, con altri aspetti, di consistenza quanto meno



equivalente, certamente riconducibili alle materie «attività produttive» e «commercio» le quali, come sopra mostrato, sono altrettanto certamente da ritenersi spettanti alla competenza regionale. A tutto concedere, ci si troverebbe, in sostanza, dinanzi ad una ipotesi di «concorrenza di competenze nazionali e regionali, senza che sia possibile ravvisare la sicura prevalenza di una materia sull'altra». Ossia, ci si troverebbe davanti ad un'ipotesi nella quale codesta Corte ha costantemente ritenuto (*cf.*, da ultimo, sent. n. 33 del 2011) che vada seguito «il canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (così, tra le altre, sentt. nn. 88 del 2009 e 278 del 2010).

Il rispetto di tale canone, nel caso di specie, risulta integralmente pretermesso dal legislatore statale, che si è limitato a stabilire una disciplina, cui ha imposto all'autonomia normativa regionale di adeguarsi, prevedendo altresì una sanzione per l'eventuale mancato adeguamento. Anche sotto tale profilo, dunque, il contenuto normativo recato dall'art. 3, commi 1 e 4, del d.l. n. 138/2011 è da riconoscersi costituzionalmente illegittimo.

II. Illegittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011, per violazione degli artt. 123 e 122 Cost.

Come riferito in narrativa, l'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138/2011 interviene in modo radicale su una serie di rilevantissimi questioni attinenti all'organizzazione regionale, imponendo alla Regione ricorrente — così come a tutte le Regioni ad autonomia ordinaria — di adeguarsi alla disciplina da esso dettata entro i termini ivi stabiliti e prevedendo, anche in questo caso, la medesima sanzione configurata dall'art. 3, comma 4: il mancato adeguamento, infatti, rileva ai fini della collocazione nelle «classi di virtuosità», con le relative e già ricordate conseguenze negative cui soggiacciono le Regioni «meno virtuose», secondo quanto previsto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011, come convertito con modificazioni dalla legge n. 111/2011.

In particolare, la disposizione impugnata: fissa il numero massimo dei consiglieri regionali (art. 14, comma 1, lett. a)); stabilisce il numero massimo degli assessori regionali (art. 14, comma 1, lett. b)); prevede il limite massimo degli emolumenti e delle indennità da corrispondersi consiglieri regionali (art. 14, comma 1, lett. c)); impone la commisurazione del trattamento economico dei consiglieri regionali alla loro effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio (art. 14, comma 1, lett. d)); richiede l'istituzione di un organo regionale denominato «Collegio dei revisori dei conti» e ne determina modalità di nomina dei componenti e loro requisiti (art. 14, comma 1, lett. e)); obbliga la Regione, infine, a passare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali (art. 14, comma 1, lett. f)).

Ebbene, tutte queste norme sono da ritenersi — e in modo manifesto — costituzionalmente illegittime per difetto assoluto di competenza in capo allo Stato ad intervenire in questi ambiti e per lesione sia delle competenze assegnate dall'art. 123 Cost. in maniera espressa all'ente regionale, sia di quelle che in capo a quest'ultimo si traggono, *a contrario*, da quanto previsto dall'art. 122 Cost.

È evidente, infatti, che la determinazione del numero dei consiglieri regionali o degli assessori, l'individuazione di organi regionali (costituzionalmente non necessari) ausiliari o di controllo — quale l'ipotizzato Collegio regionale dei revisori dei conti — così come il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali ed il suo legame con l'attività svolta in Consiglio, è evidente, si diceva, che la regolazione dell'insieme di tali questioni rientra tra le competenze che la Costituzione assegna all'autonomia normativa regionale, in via diretta e non superabile dal legislatore statale.

Si tratta, infatti, di questioni che, per una parte — e, specificamente, in relazione al numero massimo dei consiglieri e degli assessori e all'istituzione di organi regionali ausiliari o di controllo — vengono pacificamente ricondotte all'alveo della «forma di governo» regionale e dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», di esclusiva spettanza allo Statuto regionale, in base all'art. 123 Cost. Per l'altra parte, debbono invece intendersi residualmente rimessi alla competenza legislativa regionale, dal momento che l'art. 122, comma 1, Cost. arresta la competenza dello Stato *in subiecta materia* alla fissazione della durata degli organi elettivi e alla introduzione dei principi fondamentali inerenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei componenti del Consiglio regionale.

Si tratta, peraltro, di rilievi che codesta ecc.ma Corte ha avuto modo recentemente di ribadire in relazione alla determinazione del numero dei consiglieri regionali (ma con argomentazione che può agevolmente estendersi, in via analogica, agli altri profili oggetto delle norme impugnate): «gli artt. 122 e 123 Cost. prevedono un “complesso riparto della materia elettorale tra le diverse fonti normative statali e regionali” (sentenza n. 2 del 2004). In particolare, “l'art. 122, quinto comma, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto disponga diversamente; l'art. 123, primo comma, prevede che rientri nella competenza statutaria



la forma di governo regionale; l'art. 122, primo comma, dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale 'nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica'' (sentenza n. 45 del 2011). [...] Nell'ambito di tali riserve normative, rientra la determinazione del numero dei membri del Consiglio, in quanto la composizione dell'organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale "scelta politica sottesa alla determinazione della "forma di governo" della Regione» (sentenza n. 3 del 2006). Di conseguenza, quando la fonte statutaria indica un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi» (così, con estrema chiarezza, la sent. n. 188 del 2011).

Ma se non è dato alla legge regionale intervenire a prevedere variazioni del numero dei consiglieri regionali rispetto a quanto statutariamente fissato, tanto più illegittima si palesa una normativa statale, quale quella qui censurata, che in totale assenza di titolo competenziale abbia la pretesa di imporre alla Regione adeguamenti statuari o legislativi in ordine a tale ambito, o ad ambiti da considerarsi analoghi in quanto rispondenti alla stessa *ratio* di garanzia costituzionalmente accordata all'autonomia regionale.

Né sarebbe in alcun modo sostenibile, facendo leva sulla finalità formalmente indicata dall'impugnato art. 14, comma 1 («per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica»), che le norme da esso poste possano configurarsi come legittimo esercizio della competenza legislativa concorrente dello Stato in tema di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», prevista dall'art. 117, comma 3, Cost. e dall'art. 119, comma 2, Cost.

Al riguardo, infatti, è sufficiente riportare quel che codesta Corte ha, mediante la recente sent. n. 247/2010, con estrema chiarezza ribadito: «in termini generali, va rilevato che questa Corte, con giurisprudenza costante (da ultimo, sentenze n. 52 del 2010 e n. 237 del 2009), ha ritenuto che, per individuare la materia in cui devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure, non assuma rilievo dirimente la mera qualificazione che di esse dà il legislatore (statale o regionale), ma occorra fare riferimento all'oggetto della disciplina stessa».

È sin troppo evidente che, nel caso di specie, con la disposizione censurata il legislatore statale non incide, se non in termini meramente marginali e riflessi, nella materia «coordinamento della finanza pubblica» — rispetto alla quale, peraltro, come costantemente affermato da codesta Corte, da ultimo nella sent. n. 182 del 2011, lo Stato dovrebbe in ogni caso limitarsi a dettare esclusivamente una disciplina di principio, e non già norme di minuto dettaglio come nella presente circostanza. In realtà, l'«oggetto della disciplina» impugnata è, ben diversamente, rappresentato da un vasto e profondo intervento modificativo dell'assetto organizzativo regionale, rispetto al quale, tuttavia, lo Stato — a differenza della Regione ricorrente — non può vantare alcuna competenza.

D'altro canto, se assurdamente si ritenesse sufficiente la potestà legislativa concorrente dello Stato in tema di «coordinamento della finanza pubblica» per considerarlo abilitato, nell'esercizio di essa, a travolgere qualsiasi diversa riserva di competenza normativa posta dalla Costituzione in capo agli enti regionali, dovrebbe coerentemente pervenirsi ad ammettere talune conseguenze enormi. In tale fallace prospettiva, ad esempio, dovrebbe riconoscersi che, in vista del «coordinamento della finanza pubblica», lo Stato possa esso stesso definire d'imperio la forma di governo regionale o determinare i principi di funzionamento della Regione, in totale spregio di quanto espressamente previsto dall'art. 123 Cost. La conseguenza è talmente aberrante, che essa appare sufficiente a dimostrare il carattere altrettanto aberrante del presupposto da cui, per necessità logica, deriva.

Per tali ragioni, dunque, voglia la Corte adita dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138/2011.

III. Illegittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 16, in particolare ai commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011, per violazione del combinato-disposto degli artt. 117, comma 2, lett. p), e 117, comma 4, Cost.; dell'art. 118 Cost.; dell'art. 133, comma 2, Cost.; dell'art. 9, comma 2, L. cost. n. 3/2001, nonché del principio di leale collaborazione.

Come già ricordato nella ricostruzione in fatto, l'art. 16 del d.l. n. 138/2011 opera un ampio — e, come si mostrerà, illegittimo — intervento in materia di organizzazione e funzioni delle associazioni degli enti comunali.

Le norme in esso contenute, infatti, non prevedono soltanto l'obbligatorietà dell'esercizio associato, nella forma tassativa dell'unione di comuni, delle funzioni amministrative per tutti i comuni con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti (comma 1), sottraendoli alla disciplina stabilita dall'art. 32, commi 2, 3 e 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 267/2000 (comma 3) ed obbligando — entro termini perentori — sia i comuni interessati ad avanzare alla Regione la proposta di unione, sia la Regione stessa «a sancire l'istituzione di tutte le unioni nel proprio territorio» (comma 8).

In aggiunta, i commi da 10 a 15 regolano nel dettaglio gli organi, e le loro funzioni, che debbono caratterizzare le unioni forzose di comuni, e la disciplina recata dall'articolo deve intendersi estesa anche alle unioni di comuni già esistenti, di cui facciano parte uno o più comuni con una popolazione fino a mille abitanti (comma 7). Dal punto di vista



funzionale, in particolare si attribuisce alle unioni obbligatorie di comuni «la programmazione finanziaria e la gestione contabile» con riguardo alle funzioni esercitate dai comuni associati per mezzo dell'unione (comma 4), e stabilisce sia che «l'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici [...] che siano inerenti alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 111 del codice di procedura civile», sia che «alle unioni di cui al comma 1 sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio», sia da ultimo che «a decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni di cui al comma 1 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione» (comma 5).

La disposizione prevede, ancora, che l'unione forzata non si applica a quei comuni che alla data del 30 settembre 2012 risultino esercitare le loro funzioni in forma associata, in base agli artt. 30 e 31 del d.lgs. n. 267/2000, se attestano di aver conseguito in tale esercizio «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni» e se il Ministero dell'Interno ritenga confacente tale attestazione (comma 16). Infine (comma 28), allo scopo di «verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali», si configura un'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei riguardi di tali enti locali, senza che alla regione sia riconosciuto alcun ruolo: è il prefetto ad operare il controllo e ad accertare che gli enti territoriali non abbiano «attuato, entro i termini stabiliti, quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, e dall'articolo 14, comma 32, primo periodo, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, come da ultimo modificato dal comma 27 del presente articolo», assegnando conseguentemente un termine per adempiere; nel caso in cui quest'ultimo non venga rispettato si procede all'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 8, commi 1, 2, 3, e 5, della legge n. 131/2003.

Ebbene, tutta la riferita disciplina, che qui si impugna, è da ritenersi costituzionalmente illegittima per lesione di competenze assegnate alla Regione ricorrente da norme di rango costituzionale. Infatti, sia l'istituzione obbligatoria di unioni di comuni, sia ciascuna delle previsioni che ineriscono alla disciplina dei loro organi e delle loro funzioni, risultano anzitutto in contrasto con il combinato disposto degli artt. 117, comma 2, lett. p), e 117, comma 4, Cost., dal quale emerge che la regolazione delle associazioni degli enti locali va ricondotta alla competenza normativa della Regione e non già dello Stato — che deve invece limitarsi a stabilire la normativa in tema di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», restando evidentemente esclusi da tale «voce» tutti gli aspetti riguardanti l'associazionismo di tali enti.

Del resto, la costante giurisprudenza costituzionale sul punto non dà adito ad alcun dubbio: a partire dalle sentt. n. 229/2001, 244/2005 e 456/2005 codesta Corte ha posto in luce che l'elencazione degli enti, e degli aspetti della loro disciplina, contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. p), assume carattere puntuale e stringente. Infatti, con argomentazione riferita alle comunità montane ma da intendersi estesa ad ogni forma di associazione degli enti locali, nella sent. n. 456/2005 si sottolinea che nella norma costituzionale da ultimo citata, gli enti locali rispetto ai quali viene individuata la competenza statale, ossia Comuni, Province e Città metropolitane, deve ritenersi una «indicazione tassativa»: «da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione».

Ma non basta. Infatti, l'illegittimità costituzionale delle impuginate norme desumibili dall'art. 16 del d.l. n. 138/2011 emerge anche lungo altri versanti.

Anzitutto, la disciplina che si contesta, riallocando le funzioni amministrative comunali ad un livello territoriale superiore, quale quello delle unioni di comuni, risulta altresì lesiva dell'art. 118 Cost. In base al primo comma di tale disposizione costituzionale, com'è noto, «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». La norma consente, dunque, che le funzioni amministrative vengano sottratte ai comuni e riallocate legislativamente ad un livello territorialmente più esteso, soltanto qualora sussista un'esigenza di esercizio unitario.

Tuttavia, per individuare l'ente competente ad operare siffatta riallocazione (Stato o Regione) non si può prescindere dal rilievo che la disposizione costituzionale attribuisce ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Ora, tali principi, e quello di sussidiarietà in particolare, escludono che l'ente competente a procedere ad una riallocazione delle funzioni comunali ad un livello che sia sì sovracomunale, ma al tempo stesso infraregionale, possa essere lo Stato. Tale conclusione appare evidente se si considera che nella prospettiva sussidiaria accolta dall'art. 118 Cost. deve essere l'ente dotato di potestà legislativa e che al contempo sia territorialmente «più vicino» (vale a dire, la Regione), a valutare se sussista un'esigenza di esercizio unitario a livello regionale o infraregionale che possa giusti-



ficare una sottrazione di funzioni ai comuni. Allo Stato spetterà, invece, di valutare se l'esigenza di esercizio unitario assuma una rilevanza addirittura nazionale, con conseguente riallocazione delle funzioni, in quel caso, in capo allo Stato stesso.

Risulterebbe, invece, del tutto contrario al principio di sussidiarietà ritenere ammissibile un intervento riallocativo delle funzioni ad opera dello Stato, riguardato come ente abilitato a stabilire quando sia configurabile l'esistenza di una esigenza unitaria non soltanto nazionale, ma perfino regionale o subregionale. Ad accettare siffatta erronea impostazione, infatti, si finirebbe per rimettere esclusivamente allo Stato ogni riallocazione, a qualunque livello territoriale, delle funzioni amministrative, con la conseguenza — assurda perché integralmente antisussidiaria — di non poter riconoscere alcuno spazio entro il quale sia consentito alla legge regionale operare tale «riposizionamento» delle funzioni originariamente comunali, conferendole al livello regionale o a quello di un ente territoriale infraregionale, dopo aver valutato e riconosciuto la sussistenza di una corrispondente esigenza di esercizio unitario.

Anche da questo punto di vista, dunque, deve ritenersi che rientri nella competenza regionale, per quanto si evince dall'art. 118 Cost., valutare se sussista l'esigenza che giustifichi l'assegnazione di funzioni amministrative comunali ad un'unione di comuni. Poiché le norme statali impugnate esercitano tale competenza, sottraendola alla Regione, esse sono da considerarsi, anche lungo tale versante, costituzionalmente illegittime.

A tutto quel che precede va aggiunto, altresì, che le norme statali censurate integrano parimenti una violazione dell'art. 133, comma 2 Cost., ai sensi del quale «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

Una lettura sistematica e non meramente formalistica di tale disposizione, infatti, induce ad individuarne la *ratio* nell'attribuzione alla competenza regionale della disciplina del numero dei comuni non perché essi vengano intesi come «enti privi di funzioni», ma proprio in ragione delle funzioni dai medesimi svolte.

Nessun senso avrebbe, infatti, l'istituzione di nuovi comuni, se ad essa non corrispondesse l'istituzione di un ente dotato di funzioni. Pertanto, un intervento statale — quale quello censurato — che svuota di funzioni gli enti comunali non può non comportare una surrettizia elusione, e dunque una violazione, anche della riserva di competenza stabilita in favore della Regione dall'art. 133, comma 2, Cost.

A tutto quel che precede va aggiunto, infine, che in relazione al comma 28 dell'art. 16 del d.l. n. 138/2011 — che prevede un controllo prefettizio sull'operato comunale ed il conseguente esercizio del potere sostitutivo statale — si palesa altresì una violazione sia dell'art. 9, comma 2, 1. cost. n. 3/2001 (che, abrogando l'art. 130 dell'originario testo costituzionale, ha implicitamente escluso la legittimità di procedure amministrative statali di controllo sugli atti comunali), sia del principio di leale collaborazione.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, infatti, la norma statale ha integralmente e illegittimamente omesso di prevedere una forma di coinvolgimento regionale all'esercizio del potere sostitutivo, nonostante l'art. 49 dello Statuto della Regione Lazio attribuisca proprio alla legge regionale la disciplina dell'esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione nei riguardi degli enti locali. In sostanza, il controllo e il potere sostitutivo statali, contemplati dal comma 28 in parola, privano la legge regionale della possibilità di regolare un ambito che pure ad essa è rimesso dallo Statuto, senza che a ciò corrisponda alcun ruolo o partecipazione della Regione nell'esercizio del medesimo potere sostitutivo, o almeno nella valutazione dei suoi presupposti: non può che conseguirne una violazione del principio di leale collaborazione.

IV. Illegittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011, per violazione dell'art. 117, comma 4, Cost. e dell'art. 75 Cost.

Costituzionalmente viziata appare anche, infine, la disciplina recata dall'art. 4 del d.l. n. 138/2011. La disposizione contiene, infatti, una serie di prescrizioni in materia di liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; prescrizioni che fanno comunque salvo il potere dell'ente locale di verificare l'opportunità di sottrarre alla liberalizzazione i diversi settori, per ragioni legate ai «benefici per la comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio» (art. 4, comma 2).

Ora, l'ambito materiale «servizi pubblici locali» non appare tra quelli assegnati, ai sensi dell'art. 117, commi 2 e 3, alla legislazione statale, né esclusiva, né concorrente; pertanto, esso può essere ricondotto, ai sensi del comma 4 dello articolo della Costituzione, alla competenza legislativa residuale regionale.

Né sembra che l'intervento statale possa ritenersi abilitato in ragione di esigenze di «tutela della concorrenza», dal momento che — come sottolineato — viene comunque rimessa all'ente locale la possibilità di sottrarre i servizi alla liberalizzazione, dopo aver verificato l'esistenza di benefici per la comunità derivanti dal mantenere il regime di esclusiva dei servizi stessi. Sicché, la disciplina statale, senza che possa dirsi realmente finalizzata alla «tutela della



concorrenza», consegue l'effetto, illegittimo, di «espropriare» l'ente regionale della regolazione di una materia — quale quella inerente i servizi pubblici locali — sulla quale in base al riparto costituzionale, invece, esso ha piena competenza legislativa.

Peraltro, anche a ritenere che lo Stato goda attraverso la tutela della concorrenza di una competenza trasversale ed abbia la capacità di incidere sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, la disciplina impugnata risulterebbe illegittima per un ulteriore profilo. In questo caso, infatti, l'esercizio del titolo competenziale della «tutela della concorrenza» astrattamente configurabile in capo allo Stato, dovrebbe essere in concreto ritenuto radicalmente escluso anche ai sensi dell'art. 75 Cost. In altri termini, il legislatore statale non risulterebbe competente ad intervenire in conseguenza dell'effetto vincolante che su di esso deriva dall'abrogazione, deliberata tramite i *referendum* popolari celebrati il 12 e 13 giugno 2011, di analoga disciplina legislativa statale, relativa alle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e alla determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito. In altri termini, la violazione dell'art. 75 si riflette in una lesione delle competenze regionali, in quanto va ad incidere in modo illegittimo, attraverso la concorrenza, su una materia di legislazione esclusiva della Regione.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte, ogni contraria istanza e deduzione disattesa, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», come convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 216 del 16 settembre 2011, limitatamente ai seguenti articoli: art. 3, commi 1 e 4; art. 4; art. 14, comma 1 e art. 16 (in particolare, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28), per violazione degli articoli 75, 117, 118, 122, 123 e 133, comma 2, della Costituzione. dell'art. 9, comma 2, 1. cost. n. 3/2001, nonché per lesione del principio di leale collaborazione, per i profili e alla luce di tutte le ragioni più sopra esposte.

Roma, addì 11 novembre 2011

Prof. Avv. MARINI

11C0728

N. 135

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 novembre 2011
(della Regione Valle d'Aosta)*

Imposte e tasse - Finanza regionale - Accisa sui tabacchi lavorati - Previsione che il direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato possa proporre al ministro dell'economia di disporre con propri decreti l'aumento dell'aliquota - Previsione che le maggiori entrate siano integralmente attribuite allo Stato - Contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19-bis della medesima legge censurata, nonché con la legge delega sul federalismo fiscale - Lamentata modifica unilaterale dell'ordinamento finanziario della Regione, mancata osservanza del necessario procedimento speciale consensuale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria e legislativa della Regione a statuto speciale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 5 e 120; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-bis e 50, comma quinto; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.



Imposte e tasse - Finanza regionale - Riserva all'Erario delle maggiori entrate di natura tributaria percepite nel territorio della Regione Valle d'Aosta e attribuzione ad un decreto del ministero dell'economia della definizione delle modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19-bis della medesima legge censurata, nonché con la legge delega sul federalismo fiscale - Lamentata modifica unilaterale dell'ordinamento finanziario della Regione, mancata osservanza del necessario procedimento speciale consensuale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria e legislativa della Regione a statuto speciale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 36.
- Costituzione, artt. 5 e 120; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-bis e 50, comma quinto; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

Regioni a statuto speciale - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato "Collegio dei revisori dei conti" - Obbligo per le autonomie speciali di adeguamento, quale condizione per l'applicazione delle misure contenute nella legge di delega sul federalismo fiscale con cui lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, e quale elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie - Contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19-bis della medesima legge censurata e omologazione delle Regioni a statuto speciale alle Regioni ordinarie - Lamentata introduzione di disciplina analitica, puntuale e dettagliata in luogo di un generale obiettivo di riduzione dei costi, contrasto con le previsioni statutarie sugli organi regionali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione della competenza legislativa primaria regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma primo, lett. a), 15, 16 e 25; d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179.

Ricorso della Regione Valle d'Aosta, 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. 2453 del 21 ottobre 2011, dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (c.f. MRNFNC73D28HSO1U; 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-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - serie generale - n. 216 del 16 settembre 2011, limitatamente agli articoli 2, commi 3 e 36, e 14, comma 2, di tale atto normativo.

FATTO

1. Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, introduce una molteplicità di misure volte alla stabilizzazione finanziaria, anche attraverso la razionalizzazione e la riduzione della spesa pubblica, allo sviluppo, al sostegno dell'occupazione nonché alla riduzione dei costi degli apparati istituzionali.

2. Il legislatore statale, in sede di conversione del decreto-legge n. 138/2011, ha espressamente previsto, attraverso l'art. 19-bis del medesimo decreto, disposizioni finali concernenti le Regioni a statuto speciale e le Province autonome finalizzate a salvaguardare le condizioni particolari di autonomia riconosciute dall'art. 116 Cost. ai medesimi enti. L'art. 19-bis dispone infatti che «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».



Tale disposizione, oltre a ribadire il necessario rispetto degli statuti speciali, opera un rinvio all'art. 27 della legge-delega sul federalismo fiscale — legge n. 42/2009 — attraverso il quale sono state introdotte specifiche norme di «coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome». Si rende pertanto necessario soffermarsi sui contenuti dell'art. 27 della legge n. 42/2009, sottolineando altresì che tale legge delega ha previsto all'art. 1, comma 2, proprio 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 medesima legge delega.

3. L'art. 27 della legge n. 42/2009 dispone, al 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 [...]». Il comma 3 del medesimo art. 27, attribuisce alle suddette norme di attuazione il compito di disciplinare «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»; stabilire «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»; infine, di individuare forme di fiscalità di sviluppo.

L'articolo 27, comma 7, prevede, inoltre, 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, il decreto-legge n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, contiene alcune disposizioni che si pongono in evidente contrasto col richiamo operato dall'art. 19-*bis* del medesimo decreto-legge all'art. 27 della legge n. 42/2009 e che si configurano lesive delle competenze costituzionalmente attribuite alla Regione ricorrente. Si tratta dell'art. 2, commi 3 e 36, e dell'art. 14, comma 2, che formano oggetto specifico del presente ricorso.

5. L'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 138/2011, dispone che: «Il Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato può proporre al Ministro dell'economia e delle finanze di disporre con propri decreti, entro il 30 giugno 2012, tenuto anche conto dei provvedimenti di variazione delle tariffe dei prezzi di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati eventualmente intervenuti, l'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati prevista dall'allegato I al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 e successive modificazioni. L'attuazione delle disposizioni del presente comma assicura maggiori entrate in misura non inferiore a 1.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012. Le maggiori entrate derivanti dal presente comma sono integralmente attribuite allo Stato».

Tale disposizione prevede, quindi, la possibilità per il Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di proporre al Ministro dell'Economia e delle Finanze di disporre con propri decreti l'aumento dell'aliquota dell'accisa sui tabacchi e che, inoltre, le maggiori entrate derivanti da siffatti interventi devono essere «integralmente attribuite allo Stato».

6. L'art. 2, comma 36, del medesimo decreto prevede, poi, che: «Le maggiori entrate derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione. A partire dall'anno 2014, il Documento di economia e finanza conterrà una valutazione delle maggiori entrate derivanti, in termini permanenti, dall'attività di contrasto all'evasione. Dette maggiori entrate, al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio ed alla riduzione del debito, confluiranno in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e saranno finalizzate alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese».



Tale disposizione, nel riservare all'Erario anche le maggiori entrate di natura tributaria percepite nel territorio della Regione Valle d'Aosta e nell'attribuire ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la definizione delle modalità di individuazione del maggior gettito, lede l'autonomia finanziaria e legislativa della Regione ricorrente, in aperta violazione delle norme statutarie e della relativa normativa di attuazione in materia di rapporti finanziari con lo Stato nonché del principio consensuale cui deve conformarsi la disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta, introducendo una disciplina che appare derogatoria rispetto alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19-*bis* del medesimo decreto-legge nonché al richiamo all'art. 27 della legge-delega sul federalismo fiscale contestualmente disposto nel medesimo art. 19-*bis*.

7. L'art. 14 del decreto-legge n. 138/2011 impone alle Regioni, al fine del conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e della collocazione nella classe degli enti territoriali virtuosi, ai sensi delle disposizioni del patto di stabilità di cui all'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, oltre al rispetto dei parametri già previsti dal predetto art. 20, l'adeguamento, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, dei rispettivi ordinamenti: «ai seguenti ulteriori parametri: *a*) previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero; *b*) previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto; *c*) riduzione a decorrere dal 1° gennaio 2012, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, così come rideterminata ai sensi dell'articolo 13 del presente decreto; *d*) previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale; *e*) istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente; il Collegio, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti; i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti previsti dai principi contabili internazionali, avere la qualifica di revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, ed essere in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli enti territoriali, secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti; *f*) passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali».

Lo stesso art. 14 prevede al comma 2, riferito alle autonomie differenziate, che «L'adeguamento ai parametri di cui al comma 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente.».

Tale disposizione, pertanto:

i) obbliga le Regioni a statuto speciale e le Province autonome ad adeguarsi ai parametri dettati dall'art. 14, comma 1;

ii) introduce una disciplina estremamente dettagliata, con indicazione di specifiche misure di riduzione dei costi di funzionamento degli organi rappresentativi regionali;



iii) qualifica l'avvenuto adeguamento quale condizione per l'applicazione dell'art. 27 della legge n. 42/2009 nei confronti delle Regioni a statuto speciale per le quali lo Stato assicura — ai sensi del medesimo art. 27 — il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà;

iv) qualifica, altresì, l'avvenuto adeguamento quale elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente.

In tal modo, come si evidenzierà in seguito, il legislatore statale viola, sotto molteplici profili, le competenze legislative attribuite alla Regione ricorrente, derogando ancora una volta alla disciplina contenuta nell'art. 19-bis del medesimo decreto-legge.

8. 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-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 148 del 2011, e, segnatamente, di quelle desumibili dagli articoli 2, commi 3 e 36, e 14, comma 2, le impugna dinanzi a codesta ecc.ma Corte alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 36, del d.l. n. 138/2001, convertito, con modificazioni, nella legge n. 148/2011, per violazione degli artt. 48-bis e 50, comma quinto, dello Statuto speciale, approvato con legge cost. n. 4/1948, e delle relative norme di attuazione in materia di rapporti finanziari con lo Stato e di ordinamento finanziario della Regione, ed in particolare dell'art. 8 della legge n. 690/1981, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

L'art. 2, commi 3 e 36, del d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 148/2011, oggetto del presente ricorso, viola l'autonomia finanziaria e legislativa costituzionalmente garantita alla Regione Valle d'Aosta sotto una pluralità di profili.

Come rilevato in narrativa, il citato comma 3 consente al Ministro dell'Economia e delle Finanze, su proposta del Direttore Generale dell'amministrazione monopoli di Stato, di aumentare, con propri decreti, l'aliquota dell'uccisa dei tabacchi, attribuendo integralmente allo Stato le maggiori entrate derivanti da tale operazione.

Quanto al comma 36, esso consente di riservare all'Erario anche le maggiori entrate di natura tributaria percepite nel territorio regionale, attribuendo ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la determinazione delle modalità di individuazione del maggiore gettito, attraverso separata contabilizzazione.

Ebbene, occorre rilevare che le disposizioni censurate appaiono illegittime per violazione degli artt. 48-bis e 50, comma quinto, dello Statuto speciale, approvato con legge costituzionale n. 4/1948, nonché delle relative norme di attuazione e, segnatamente, dell'art. 8 della legge n. 690/1981 e successive modificazioni, che concorrono a definire l'autonomia finanziaria della Regione.

L'art. 48-bis dello Statuto disciplina, com'è noto, il procedimento di approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, prevedendo, al secondo comma, che «Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso». L'art. 50, comma 5, dello Statuto attribuisce alla legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, il compito di stabilire, a modifica degli artt. 12 e 13 dello Statuto, un ordinamento finanziario della Regione.

In ossequio alla previsione statutaria, la legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), e successive modificazioni, ha innovato il quadro dei rapporti finanziari con lo Stato ed ha dettato una nuova disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta. Il successivo decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) ha poi statuito, all'art. 1, che «Le norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta [...] nonché l'ordinamento finanziario della regione stabilito, ai sensi dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre 1981, n. 690 e con l'art. 8, comma 4, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, possono essere modificati solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale».

Dal quadro normativo fin qui richiamato può dedursi — come affermato da questa ecc.ma Corte nella sentenza n. 133 del 2010 — che «le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-bis dello Statuto», prescritto per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione



statutaria, e quindi a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del Consiglio della Valle. Illegittima deve dunque ritenersi ogni previsione legislativa statale, quali quelle di cui si discute, tesa a modificare unilateralmente l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta.

L'art. 2, commi 3 e 36, del decreto-legge n. 138/2011, oggetto del presente ricorso, sono viziati, dunque, poiché si propongono di incidere sull'ordinamento finanziario della Regione attraverso una scelta unilaterale dello Stato, in aperta violazione delle previsioni contenute nello Statuto speciale e nelle relative norme di attuazione. In particolare, il comma 36 si pone in evidente contrasto con l'art. 8 della legge n. 690/1981, nel quale si prevede, al primo comma, che «Il provento derivante alla regione Valle d'Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, disposte successivamente alla entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, ove sia destinato per legge, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato» e si aggiunge poi, al secondo comma, che «L'ammontare di cui al comma precedente è determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il presidente della giunta regionale». La disciplina dettata dai primi due commi dell'art. 8 della legge n. 690/1981 non è stata peraltro modificata dal recente decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 12, che ha introdotto «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recanti modifiche alla legge 26 novembre 1981, n. 690, recante revisione dell'ordinamento finanziario della Regione», ed è pertanto tuttora vigente. Dalla lettura dell'art. 8 della legge n. 690/1981 può agevolmente desumersi che in sede di attuazione dello Statuto valdostano, proprio al fine di preservare l'autonomia finanziaria della Regione, è stata prevista una riserva all'Erario del solo provento derivante alla Regione da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, nel caso in cui tale provento sia destinato per legge alla copertura di nuovi o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale. Inoltre, le stesse norme di attuazione disciplinano apposite modalità di determinazione dell'ammontare della riserva all'Erario, prevedendo il diretto coinvolgimento della Regione. Infatti, come già ricordato, l'art. 8, comma 2, della legge n. 690/2011, attribuisce tale determinazione ad un decreto del Ministero dell'Economia (già Ministri delle Finanze e del Tesoro) d'intesa con il Presidente della Regione.

L'art. 2, comma 36, si pone quindi in contrasto con le vigenti norme di attuazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta sotto un duplice profilo: da un lato, sul piano sostanziale, atteso che lo stesso dispone una riserva all'Erario che travalica le ipotesi contemplate dalle vigenti previsioni contenute nell'art. 8 della legge n. 690/1981, con grave lesione dell'autonomia finanziaria della Regione Valle d'Aosta; dall'altro, sul piano procedimentale, poiché nel dettare unilateralmente l'illegittima previsione di una riserva all'Erario, estesa anche alle quote di entrate di competenza regionale, viola il principio consensuale che deve presiedere alla regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione valdostana.

Per altro verso, va osservato come le disposizioni censurate appaiono lesive del principio di leale collaborazione che deve sovrintendere i rapporti tra lo Stato e le autonomie regionali, 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 al comma 36, infatti, esso attribuisce ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze (da emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 138/2011) il compito di stabilire le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione, senza prevedere alcuna forma di intesa con il Presidente della Regione, con conseguente lesione del principio di leale collaborazione.

Tale principio risulta gravemente leso anche per effetto del comma 3, il quale non contempla da nessuna parte l'intervento del Presidente regionale, mostrandosi, pertanto, anch'esso illegittimo sotto il profilo appena menzionato, nonché in contrasto con lo Statuto e le relative norme di attuazione, specie con l'art. 8 della legge n. 690/1981, norma che impone, come visto, che l'ammontare delle maggiorazioni di aliquote debba essere determinato «con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il presidente della giunta regionale».

Conclusivamente, l'art. 2, commi 3 e 36, del decreto-legge n. 138/2011 devono dunque ritenersi costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui si applicano alla Regione ricorrente, giacché incidono sull'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta senza osservare il procedimento di approvazione delle norme di attuazione dello Statuto, in violazione degli artt. 48-bis, 50, comma 5, dello Statuto speciale, delle relative norme di attuazione, e segnatamente dell'art. 8 della legge n. 690/1981, nonché del principio di leale collaborazione.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 14 del d.l. n. 138/2001, convertito, con modificazioni, nella legge n. 148/2011, per violazione degli artt. 117, comma terzo, Cost., e 2, comma primo, lett. a), 15, 16 e 25 dello Statuto speciale approvato con legge cost. n. 4/1948, nonché delle relative norme di attuazione ed in particolare del d.lgs. n. 179/2010.



Deve pervenirsi ad una pronuncia di illegittimità costituzionale anche con riferimento all'art. 14 del decreto-legge impugnato, nella parte in cui non esclude — anzi, espressamente dispone — l'applicabilità della medesima disposizione alla Regione ricorrente.

La disposizione censurata — come già osservato nella narrazione in fatto — definisce analiticamente, al comma 1, una serie di parametri ai quali le Regioni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, devono adeguare i rispettivi ordinamenti, ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'art. 20, comma 3, del decreto-legge n. 98/2011, convertito con modificazioni, nella legge n. 111/2011. Il legislatore statale, oltre a specificare che tali parametri devono considerarsi aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dal citato art. 20, individua la finalità della previsione introdotta col censurato art. 14 nel «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica».

Lo stesso art. 14, dispone, al comma 2, che l'adeguamento ai citati parametri da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome «costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente.». Dunque, per il profilo che interessa in questa sede, la disciplina dettata dal primo comma dell'art. 14 del decreto-legge in esame, non solo si applica alle Regioni ad autonomia differenziata, ma addirittura costituisce condizione per l'applicabilità dell'art. 27 della legge-delega sul federalismo fiscale nonché elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie ai sensi della vigente normativa. Il legislatore statale, con la previsione di cui al secondo comma dell'art. 14, ha dunque espressamente derogato all'art. 19-*bis* del medesimo decreto-legge n. 138 del 2011, introdotto dalla legge di conversione n. 148/2011, omologando la disciplina rivolta alle Regioni speciali a quella prevista per le altre Regioni. Di conseguenza, la disciplina contenuta nel citato art. 19-*bis* — alla stregua del quale «l'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42» — appare recessiva rispetto all'espressa previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 14. Peraltro, può incidentalmente osservarsi che il legislatore statale, nel medesimo atto, da un lato, nell'art. 19-*bis*, richiede che l'attuazione del decreto-legge nelle Regioni speciali avvenga «secondo quanto previsto» dall'art. 27 della legge n. 42/2009, dall'altro, nell'art. 14, comma 2, stabilisce che l'adeguamento alle misure di riduzione dei costi degli apparati regionali contemplati nell'art. 14, comma 1, rappresenta una condizione per l'applicazione dell'art. 27 della legge n. 42/2009. La contraddizione emergente dal raffronto delle due disposizioni appare di tutta evidenza se solo si considera che l'art. 27 della legge n. 42/2009, come riportato nelle considerazioni in fatto, dispone, al primo comma, 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», escludendo, pertanto, radicalmente e senza ambiguità, che il legislatore statale possa imporre, unilateralmente, parametri dettagliati cui le Regioni speciali siano chiamate, automaticamente, ad adeguarsi, come invece avviene con la disciplina introdotta dall'art. 14 del decreto-legge in esame.

Tutto ciò premesso, l'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011 appare costituzionalmente illegittimo per una molteplicità di profili, anzitutto con riferimento al parametro costituito dall'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Si è già sottolineato che il censurato art. 14, comma 1, individua la finalità della disciplina in esame nel «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica».

È evidente, quindi, che il titolo competenziale posto a fondamento della disciplina statale introdotta con l'art. 14 del decreto-legge impugnato debba essere rinvenuto nell'art. 117, comma 3, della Costituzione e segnatamente nella materia di legislazione concorrente «coordinamento della finanza pubblica». Nell'esercizio di tale competenza la legge statale è chiamata a definire i soli principi fondamentali della materia, senza invadere l'ambito della disciplina di dettaglio riservata ai legislatori regionali.

Rispetto al riparto costituzionale delle competenze legislative testé richiamato, ed applicabile alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, appare di immediata evidenza che la disposizione censurata abbia travalicato l'ambito dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, approdando ad una specificazione analitica, puntuale e dettagliata dei parametri cui le Regioni sono tenute ad adeguare i rispettivi ordinamenti. L'art. 14, comma 1, infatti, non si limita a stabilire un obiettivo di riduzione dei costi di taluni apparati amministrativi, ma introduce una regolamentazione minuziosa, anche sul piano quantitativo, delle singole misure di riduzione dei costi di funzionamento degli organi rappresentativi regionali, attraverso l'indicazione di parametri che incidono



direttamente sul numero massimo dei consiglieri regionali (lett. *a*), sul numero massimo degli assessori regionali (lett. *b*), sugli emolumenti e sulle utilità previsti in favore dei consiglieri regionali (lett. *c*) e sul trattamento economico dei consiglieri regionali (lett. *d*). La stessa disposizione prevede, inoltre, una minuziosa disciplina concernente l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente (lett. *e*) nonché il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali (lett. *f*).

La disciplina censurata eccede, quindi, palesemente le competenze legislative dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica dal momento che, vincolando le Regioni all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne comprime illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando così dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'art. 14 del decreto-legge impugnato, nel travalicare dall'ambito dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, determina un grave vulnus all'autonomia legislativa e finanziaria della Regione Valle d'Aosta.

Ciò appare macroscopicamente evidente, se si considerano, altresì, le disposizioni dello Statuto speciale, parimenti violate dalla disposizione censurata, dedicate alla disciplina degli organi della Regione ed alle competenze legislative regionali, anche in materia di ordinamento degli uffici, ed in particolare l'art. 16, che fissa in trentacinque il numero dei consiglieri regionali, l'art. 15, che demanda alla legge regionale, approvata con il procedimento ivi previsto e nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, la forma di governo della Regione e le modalità di elezione degli assessori regionali, nonché l'art. 25, che affida alla legge regionale la determinazione delle indennità stabilite per i consiglieri regionali. Infatti, i parametri minuziosamente indicati nel primo comma dell'art. 14 del decreto-legge 138/2011 incidono direttamente su oggetti che lo Statuto speciale disciplina direttamente o espressamente riserva a leggi regionali e sui quali, pertanto, l'intervento legislativo statale appare costituzionalmente illegittimo.

Deve inoltre considerarsi che l'art. 14 del decreto-legge impugnato viola anche l'art. 2, comma primo, lettera *a*), dello Statuto speciale valdostano, il quale attribuisce alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione», nella quale rientra anche la disciplina dei controlli interni, oltre che con le norme di attuazione di cui al decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti), alle quali è riservata in via esclusiva l'individuazione delle procedure e degli atti oggetto di controllo (in tal senso, con riferimento ad analoghe competenze della Provincia autonoma di Trento, si veda Corte cost., sent. n. 171/2005). Conseguentemente, nella relativa disciplina, la Regione valdostana non può essere limitata dall'intervento del legislatore statale, essendo peraltro venuto meno 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, a tale riguardo, Corte cost., sent. n. 274/2003).

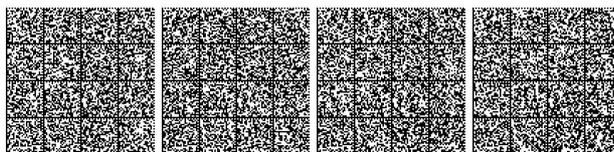
Alla luce delle considerazioni che precedono, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011, nella parte in cui non esclude dall'applicabilità delle proprie norme la Regione Valle d'Aosta, risulta, per le ragioni e sotto i profili appena esaminati, del tutto evidente.

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-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - serie generale - n. 216 del 16 settembre 2011, limitatamente agli articoli 2, commi 3 e 36, e 14, comma 2, nella parte in cui non escludono l'applicabilità delle medesime disposizioni alla Regione autonoma Valle d'Aosta, per contrarietà a Costituzione e lesione delle competenze costituzionalmente garantite in capo alla Regione ricorrente dagli articoli 2, comma 1, lett. a), 15, 16, 25, 48-bis, e 50, comma quinto, dello Statuto valdostano, approvato con l. cost. n. 4/1948, dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 117, comma terzo, Cost., nonché per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione, sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.

Roma, 11 novembre 2011

Prof. Avv. Marini



N. 136

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 novembre 2011
(della Regione Basilicata)*

Regioni (in genere) - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato “Collegio dei revisori dei conti” - Obbligo per le Regioni di adeguamento entro i termini stabiliti - Elemento per la valutazione della c.d. “virtuosità” degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall’art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata compressione, con disciplina di dettaglio, dell’autonomia regionale in tema di forma di governo e di principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione del principio di autonomia degli enti locali.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14.
- Costituzione, artt. 114, 117, comma terzo, e 123.

Ricorso della Regione Basilicata (C.F.: 80002950766), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore* dott. Vito De Filippo (C.F.: DFLVTI63M27I305M), rappresentata e difesa, in virtù di pedissequa procura speciale, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv.ti Maurizio Roberto Brancati (C.F.: BRNMZR59R21G9421B) e Antonio Pasquale Golia (C.F.: GLONNP49R05L126W), giusta deliberazione di Giunta Regionale n. 1627 dell’11 novembre 2011, elettivamente domiciliata con gli stessi in Roma, presso l’Ufficio di Rappresentanza dell’Ente, alla Via Nizza n. 56 (PEC: brancati.maurizio@cert.ordineavvocatipotenza.it; Fax: 06/84556307), contro il Presidente del Consiglio dei ministri, domiciliato per la carica presso l’Avvocatura Generale dello Stato in Roma - Via dei Portoghesi n. 12;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148 (in *Gazzetta Ufficiale* 16 settembre 2011, n. 216).

Il d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 148/2011, prevede la riduzione delle indennità parlamentari, l’incompatibilità della carica di parlamentare e di membro del Governo con cariche pubbliche elettive monocratiche in enti pubblici territoriali, l’obbligo di svolgimento dei *referendum* in un’unica data annuale, la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori provinciali.

S’introducono, inoltre, una serie di prescrizioni cui le regioni — ordinarie e speciali — devono adeguare la propria normativa al fine di accedere alle misure premiali previste dalla disciplina del patto di stabilità per gli enti più virtuosi, tra i quali la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, l’adeguamento degli emolumenti percepiti dagli stessi entro il limite dell’indennità massima spettante ai membri del Parlamento.

L’art. 14 della legge 14 settembre 2011, n. 148, rubricato «Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali» nel premettere, al suo comma 1, che la finalità della norma è quella di conseguire gli obiettivi stabiliti nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica, detta criteri rigidi (definiti «parametri») per il loro conseguimento.

La Regione Basilicata, per effetto dell’entrata in vigore di tale prescrizione, è chiamata a mutare sensibilmente il proprio ordinamento, cristallizzato dallo statuto regionale (rimasto integralmente quello approvato con la legge 22 maggio 1971, n. 350) e, a fronte di un siffatta induzione al cambiamento, non può non chiedersi quali siano gli spazi che concretamente le residuano nell’esercizio della sua potestà statutaria e legislativa in materia.

Detto articolo di legge sembra porsi principalmente in contrasto con l’art. 123 della Costituzione in quanto limita di fatto l’autonomia in tema di forma di Governo e di principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione.

A fronte della scelta operata dallo Stato di intervenire con disciplina tanto dettagliata v’è inoltre da chiedersi se lo specifico strumento possa essere considerato l’unico idoneo e proporzionato ad ottenere il risultato di un contenimento della spesa pubblica cui è preordinata l’intera manovra di stabilizzazione finanziaria.

In tema di ripartizione costituzionale della potestà legislativa l’art. 117 Cost. al comma 3 rimette la materia della armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nell’ambito di quelle di legislazione concorrente.



Se la norma gravata rientra in tale ambito, e su questo non dovrebbero esserci dubbi stante la stessa formulazione testuale dell'intero articolo di legge che impone alle regioni destinatarie il necessario adeguamento ordinamentale, con l'art. 14 la legge *de qua* non si è limitata a fissare dei principi che le regioni sono chiamate ad applicare ed integrare con propria disciplina di dettaglio.

Nella fattispecie viene sostanzialmente negato un ruolo normativo, anche meramente marginale, alle Regioni.

Viene infatti lesa la concorrenzialità assicurata dal riparto costituzionale che impedisce alle Regioni di intervenire con proprie norme se non negli angusti limiti stabiliti.

La potestà legislativa, com'è consacrato dall'ultimo periodo del terzo comma del citato articolo della Costituzione, è assegnata alle regioni «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Ma possono mai definirsi «principi fondamentali» quelle prescrizioni puntuali e rigorose che, come quelle di cui alla norma impugnata, disciplinano dettagliatamente la materia?

È possibile, infine, distinguere gli enti virtuosi da tutti gli altri sulla base della conformazione pura e semplice a modelli preconfezionati di ordinamento?

Appare quasi che il legislatore statale abbia voluto ripristinare quella distinzione tra gli enti territoriali tipica della superata «centralità».

L'art. 114 Cost., viceversa, pone in rapporto di equiordinazione gli enti come costituenti la Repubblica e assume ricorrere distinzioni tra loro soltanto ed unicamente sotto il profilo funzionale, secondo attribuzioni di funzioni e dei relativi poteri individuati dalla stessa Costituzione.

L'art. 117 Cost. contribuisce poi a chiarire le distinzioni tra i vari enti partendo dalla ripartizione della potestà legislativa e distribuendola tra lo Stato e le Regioni in virtù di esso principio di equiordinazione.

Orbene, pur conoscendo l'orientamento dell'ecc.ma Corte costituzionale (sent. n. 303/2003, n. 6/2004) in base al quale gli aspetti finalistici comportano comunque — e quindi assorbono — anche gli aspetti strumentali, non si può negare che una qualche differenza esista tra principi fondamentali e norme di dettaglio.

Sulle prime la competenza statale ha indubbiamente una sua dilatazione e forza espansiva, sulle seconde la potestà legislativa dello Stato non può giungere sino al punto di comprimere oltremodo l'autonomia regionale.

Pertanto, le norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica allorché si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima (intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente) e sempreché non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il conseguimento dei suddetti limiti (sent. nn. 120/2008; 169 e 412/2007, n. 88/2006).

L'ecc.ma Corte, al riguardo, ha più volte sancito che il coordinamento incidente sulla spesa regionale debba limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando poi alla stessa le regole di dettaglio della condotta suddetta (sent. n. 414/2004, n. 121/2007).

Il coordinamento finanziario, secondo la Corte, per sua stessa natura può richiedere l'adozione di misure tecniche (ottenibili con l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo) senza per questo attribuire al Governo il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse (sent. n. 376/2003) e men che mai quanto alla riduzione del numero dei componenti dell'organismo assembleare.

P. Q. M.

Conclude affinché l'Ecc.ma Corte costituzionale Voglia dichiarare la illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 114, 117, terzo comma, e art. 123 della Costituzione, dell'art. 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

Potenza-Roma, addì 12 novembre 2011

Gli avvocati: BRANCATI - GOLIA



N. 137

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 novembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Protezione civile - Norme della Regione Molise - Costruzioni in zone sismiche - Procedure per l'autorizzazione sismica - Obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario, in caso di modifica architettonica che comporti un aumento di carichi superiore al 20%, restando le modifiche inferiori a detto limite soggette al deposito della sola verifica strutturale - Contrasto con la normativa statale di riferimento che impone la preventiva valutazione di sicurezza per qualsiasi modifica che importi variazioni con incrementi di carichi superiori al 10% rispetto al progetto originario - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile.

- Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25, art. 4, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 88; decreto ministeriale del Ministero per le infrastrutture 14 gennaio 2008, § 8.4.1, lett. c).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587, per il ricevimento degli atti, fax 06/96514000 e PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliata in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Molise in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, 3° comma, della legge regionale n. 25 del 9 settembre 2011, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Molise n. 25 del 16 settembre 2011, recanti «Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica» giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 24 ottobre 2011.

La Regione Molise, con la l.r. n. 25 del 9 settembre 2011, ha dettato norme in materia di procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica.

In particolare, tale legge, nell'art. 3, ha previsto che qualsiasi intervento finalizzato alla nuova costruzione, all'adeguamento, al miglioramento o alla riparazione, di strutture rientranti nel campo di applicazione di norme sismiche, situate nei comuni della Regione — esclusi quelli classificati a bassa sismicità — deve essere oggetto, prima dell'inizio dei lavori, della preventiva autorizzazione scritta del competente Servizio sismico regionale.

Nel successivo art. 4, il terzo comma ha disposto, inoltre, che: «Qualsiasi modifica strutturale che comporti, rispetto al progetto depositato, modifiche delle dimensioni lineari dei singoli elementi strutturali superiori al 20 per cento e trasversali superiori al 15 per cento deve essere oggetto di variante progettuale da denunciare preventivamente nel rispetto della presente legge, con espresso riferimento al progetto principale. Qualsiasi modifica planimetrica che comporti la variazione delle caratteristiche meccaniche del terreno proprie del sito originario o una variazione significativa della pericolosità sismica del sito deve essere oggetto di variante progettuale da denunciare preventivamente nel rispetto della presente legge, con espresso riferimento al progetto principale. Qualsiasi modifica architettonica che comporti un diverso approccio, una diversa applicazione della normativa vigente o un aumento dei carichi superiore al 20 per cento rispetto al progetto depositato deve essere oggetto di variante progettuale da denunciare preventivamente nel rispetto della presente legge, con espresso riferimento al progetto principale. Le modifiche strutturali, planimetriche ed architettoniche che restano al di sotto o nell'ambito dei limiti previsti nel presente comma comportano, nell'ambito delle responsabilità proprie della direzione dei lavori, l'obbligo del deposito della verifica strutturale».

È avviso del Governo che, con quest'ultima disposizione, la Regione Molise abbia travalicato i limiti fissati dalla Costituzione alla propria competenza legislativa come si chiarirà attraverso l'illustrazione del seguente

MOTIVO:

Violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione in relazione al combinato disposto dell'art. 88 d.P.R. 380/2001 e del d.m. 14 gennaio 2008, paragrafo 8.4.1, lett. c).

La seconda parte della disposizione regionale impugnata prevede l'obbligo di redazione di una variante progettuale — da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario — in caso di modifica architettonica che comporti un aumento di carichi superiore al 20%, restando le modifiche, inferiori al limite del 20%, soggette al deposito della sola verifica strutturale.

Il d.m. 14 gennaio 2008 — contenente «Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni» - emanato successivamente al d.P.R. 380/2001 — Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia — dopo aver classificato i vari tipi di intervento di adeguamento sulle costruzioni — stabilisce, al paragrafo 8.4.1. lett. c): «È fatto obbligo di procedere alla valutazione della sicurezza e, qualora necessario, all'adeguamento della costruzione, a chiunque intenda...»



c) apportare variazioni di classe e/o di destinazione d'uso che comportino incrementi dei carichi globali in fondazione superiori al 10%; resta comunque fermo l'obbligo di procedere alla verifica locale delle singole parti e/o elementi della struttura, anche se interessano porzioni limitate della costruzione...».

La disciplina statale prevede, dunque, che qualsiasi modifica che importi variazioni — di classe o destinazione — con incrementi di carichi superiori al 10%, rispetto al progetto originario, richiede la preventiva valutazione di sicurezza.

È di tutta evidenza, quindi, come la norma regionale assunta portata derogatoria rispetto alla prescrizione del decreto ministeriale richiamato: mentre la disposizione statale assume come sufficiente, ai fini dell'obbligo di valutazione della sicurezza, una variazione del 10%, invece, la previsione del testo regionale richiede l'obbligo di redazione della variante al progetto originario nella sola ipotesi di modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiori al 20%. Il d.P.R. 380/2001 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia — dopo aver previsto la specifica competenza del «Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, di concerto con il Ministro per l'interno, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Consiglio nazionale delle ricerche e la Conferenza unificata» in materia di emanazione di norme tecniche in relazione ai criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e dei relativi valori differenziati del grado di sismicità (art. 83), stabilisce che il potere di deroga all'osservanza delle norme tecniche suddette, è attribuito al solo Ministro per le infrastrutture e dei trasporti, previa apposita istruttoria da parte dell'ufficio periferico competente e parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sempre che sussistano ragioni particolari che ne impediscano in tutto o in parte l'osservanza, dovute all'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici. (art. 88).

Ne consegue che l'unico titolare del potere di derogare in materia di costruzioni in zone sismiche, è il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, costituendo tale potere espressione di una garanzia di applicazione uniforme sul territorio dello Stato della normativa avente inevitabili riflessi sulla tutela della pubblica incolumità.

La disposizione della l.r. Molise costituisce una deroga rispetto alle prescrizioni contenute nel d.m. 14 gennaio 2008, deroga apportata al di fuori delle condizioni stabilite dall'art. 88 d.P.R. 380/2001.

Codesta Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 88 — attributivo del potere di deroga in materia di costruzioni in zone sismiche al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti — costituisce un principio che trascende l'ambito territoriale investendo direttamente il profilo della tutela dell'incolumità pubblica che fa capo alla materia della protezione civile (sentenza n. 182/2006 e, da ultimo, n. 254/2010: «Con l'affidare al Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, e con il previo parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il potere di riconoscere le ragioni particolari che impediscono, in nome della salvaguardia delle caratteristiche ambientali dei centri storici, il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche, il legislatore statale ha inteso dettare una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco sia l'alta tecnicità dei provvedimenti in questione, sia l'esigenza di una valutazione uniforme dei casi di deroga.

In questo contesto, il citato art. 88 — completando la disciplina statale che rimette a decreti del Ministro l'approvazione delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche (art. 83 del d.P.R. n. 380 del 2001) — costituisce la chiara espressione di un principio fondamentale.»).

Ne consegue che la norma regionale, prevedendo sostanzialmente una deroga a quanto previsto dal paragrafo 8.4.1 lett. c) del d.m. 14 gennaio 2008 — costituente normativa tecnica in materia di costruzioni in zone sismiche — è lesiva del principio fondamentale sancito nell'art. 88 d.P.R. 380/2001 che attribuisce potere derogatorio soltanto al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con le modalità ivi indicate, nonché che la violazione di tali norme ridonda necessariamente nella violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione che attribuisce allo Stato una potestà legislativa concorrente in materia di protezione civile.

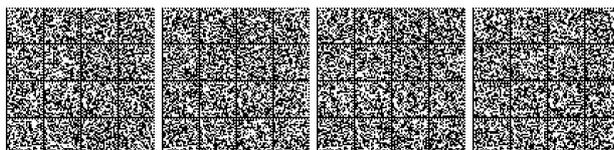
P. Q. M.

Si conclude perché l'art. 4, terzo comma, l.r. n. 25/2011 della Regione Molise sia dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, 3° comma, della Costituzione.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 24 ottobre 2011 e dell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni.

Roma, 8 novembre 2011

L'Avvocato dello Stato: SPINA



N. 168

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 dicembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Lombardia - Piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 - Autorizzazione in deroga alla cattura di 47.000 uccelli - Adozione con legge anziché con atto amministrativo - Mancata acquisizione del parere dell'ISPRA - Contrasto con le modalità di adozione previste dalla normativa statale, per asserita finalità di aggiramento del potere di annullamento da parte del Consiglio dei ministri - Lamentata assenza dei presupposti e delle condizioni poste dalla normativa comunitaria per l'autorizzazione in deroga e particolarmente del requisito della piccola quantità - Lamentato contrasto con la normativa internazionale che inibisce l'uso di impianti e mezzi di cattura non selettivi e che impone il vaglio di soluzioni alternative - Lamentata riproposizione di norma già dichiarata illegittima con la sentenza n. 190 del 2011 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari e della normativa internazionale, violazione del giudicato costituzionale - Istanza di sospensione.

- Legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16.
- Costituzione, artt. 117, commi primo e secondo, lett. s), e 136; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 4, comma 3, e 19-bis; legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 3, art. 1, comma 3; direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009, artt. 8, comma 1, e 9; convenzione di Parigi 18 ottobre 1950, art. 5 D, ratificata con legge 24 novembre 1978, n. 812; sentenza della Corte di Giustizia CE del 7 marzo 1996, C-118/94; sentenza della Corte di Giustizia CE dell'11 novembre 2010, C-164/09; legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, all. D, comma 5.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 21 novembre 2011, rappresentato e difeso *ex lege* dall'avvocatura generale dello Stato e presso la medesima domiciliato in Roma, via dei portoghesi 12, contro la regione Lombardia, in persona del Presidente p.t., nella sede di Milano, piazza città di Lombardia 1, per sentir dichiarare l'illegittimità costituzionale della l.r. Lombardia n. 16/2011, pubblicata sul BUR n. 39 del 29 settembre 2011, riguardante «Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012» per contrasto con gli artt. 117, primo comma, 117, secondo comma, lett. s, 136 della costituzione e degli artt. 8 e 9 dello statuto della regione autonoma Trentino Alto Adige

PREMESSO

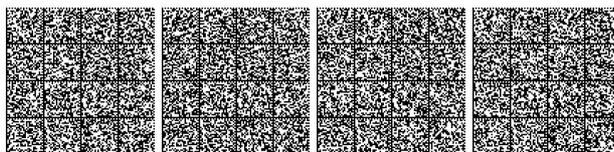
La legge, che approva il piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura di richiami vivi), presenta diversi aspetti di illegittimità costituzionale.

Violazione dell'art. 117, comma secondo s) Cost. — profilo formale delle modalità di adozione dell'atto di deroga alla disciplina dell'art. 9 direttiva 2009/147/CE, fissato da legge dello Stato avente carattere di principio fondamentale.

In via preliminare, si rappresenta che la scelta dello strumento legislativo per dettare tale disciplina anziché quella dell'atto amministrativo — trattasi di legge provvedimento — rappresenta una violazione della normativa statale di riferimento, in quanto, come anche ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 250 del 25 giugno 2008, l'esercizio delle deroghe con legge provvedimento preclude l'esercizio del potere di annullamento da parte del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 19-bis della legge n. 157/1992, «finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale».

Inoltre, nonostante le regioni abbiano una competenza in materia di autorizzazione alla approvazione del piano di cattura dei richiami vivi, secondo quanto disposto dall'art. 4, comma 3 della legge n. 157/1992, tale potestà deve essere esercitata, ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, nel rispetto del diritto comunitario nonché dei principi stabiliti dal legislatore statale con la normativa su richiamata, contenente gli standards minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale, secondo quanto disposto dall'art. 117, comma 2, lettera s, Cost. In tale quadro l'art. 19-bis legge n. 157/1992 è norma interposta, facente parte della serie di presidi a tutela dei requisiti minimi di tutela della fauna selvatica, che attraverso il sistema della legge provvedimento viene aggirata. Infatti, fa parte delle norme di tutela anche la norma strumentale che preveda il procedimento per applicare tali minimi uniformi, e tale è la procedura di annullamento del piano di cattura previsto dall'art 19-bis, non applicabile in presenza di legge provvedimento. Per questo la legge deve essere dichiarata incostituzionale.

Violazione art. 117, primo comma Cost. sotto il profilo sostanziale delle condizioni della deroga ai disposti dell'art. 9 direttiva e della normativa internazionale.



In primo luogo, l'autorizzazione alla cattura delle specie indicate nell'Allegato A della legge impugnata avviene in assenza dei presupposti e delle condizioni poste dall'art. 9 della direttiva 2009/147/CE, configurandosi, pertanto, la chiara violazione del vincolo comunitario, di cui all'art. 117, comma 1, Cost. Infatti, la direttiva su richiamata subordina la possibilità di autorizzare in deroga la cattura di determinate specie di uccelli in piccole quantità alla comprovata assenza di altre soluzioni soddisfacenti, al rispetto di condizioni rigidamente controllate e all'impiego di modalità selettive in modo che le catture vengano effettuate solo nella misura in cui siano strettamente necessarie a soddisfare le richieste del mondo venatorio. Al contrario, leggiamo nell'allegato A, viene autorizzata la cattura di 47.000 uccelli. Quantità che non può definirsi piccola ai sensi dell'art. 9 direttiva 147, cit., che viene quindi violata puntualmente dalla legge impugnata, che deve quindi essere dichiarata incostituzionale. Ma vi è di più. La legge impugnata costituisce esecuzione della l.r. quadro sulla cattura di uccelli da richiamo n. 3/2007, che all'art. 1, comma 3 prevede che le catture sono attuate secondo le disposizioni di cui all'all. D della l.r. n. 26/93, ed è leggendo l'allegato D che si evince trattarsi di catture di massa con l'uso di reti, vietate dall'art. 5 D della Convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950 ratificata con legge n. 812/78, e dall'art. 8, comma 1, direttiva 2009/147/CE e relativo all. IV, lettera a). In particolare il comma 5 dell'all. D alla l.r. n. 26/93 dispone che: «Gli impianti possono essere fissi o mobili, a reti verticali od orizzontali di tipo tramaglio o mist-netz, gli impianti fissi, costituiti da roccoli, bressane, copertoni o prodine, dovranno essere adeguatamente tabellati a cura della Provincia. «Ora la Corte costituzionale, con sentenza n. 165/09, richiamando precedente giurisprudenza, ha dichiarato l'illegittimità di disposizioni di una l.r. della regione Friuli che consentivano l'utilizzo della bressana, del roccolo e della prodina, perché mezzi non selettivi in contrasto con la normativa internazionale (Conv. Berna del 1979 rat. con l. n. 503/81). La legge impugnata consente il riuso di tali impianti assolutamente inibiti dal diritto internazionale e va dichiarata incostituzionale.

Violazione art. 117, primo comma, lettera s) Cost. — Profilo sostanziale di violazione delle condizioni di esercizio della deroga all'art. 9 direttiva 2009/147/CE fissati da normativa nazionale inderogabile.

La normativa in esame, disponendo l'autorizzazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria in corso, in assenza del parere favorevole dell'ISPRA, contrasta con l'art. 4, comma 3 della legge n. 157/1992 che richiede espressamente il suddetto parere. Né basta rifarsi, come la l.r. fa, a remoti pareri dell'ISPRA, perché l'art. 4, comma 3 prevede un parere in sede di concessione, e se tale concessione avviene in deroga al citato art. 9, deve essere rinnovata, con valutazioni aggiornate, anno per anno.

Infatti la disciplina dettata dalla citata norma statale prevede che il ricorso al regime di deroga implica la necessità di attenersi a quanto previsto dall'art. 9, della direttiva n. 2009/147/CE, che prevede la possibilità di autorizzare deroghe «per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità», subordinandole alla comprovata assenza di altre soluzioni soddisfacenti.

Pertanto l'ISPRA (ex INFS), nello svolgere il compito di «certificazione e controllo» dell'attività degli impianti assegnatogli dalla legge statale indica alle diverse regioni interessate la necessità di rispettare alcuni presupposti essenziali per ottemperare agli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria. Tale normativa vieta (art. 8 Direttiva) i metodi di cattura indiscriminati, e tali sono quelli degli impianti di cattura degli uccelli da richiamo, consistenti in boschi appositamente coltivati e muniti di reti, e vieta (art. 8, secondo comma, all. IV alla medesima direttiva) la cattura di uccelli con reti.

Perciò la legge deve essere dichiarata incostituzionale.

Violazione art. 117, primo comma Cost., sotto il profilo del vincolo comunitario per cui le deroghe all'art. 9 direttiva 2009/147/CE devono essere motivate.

Infine, la motivazione posta a corredo dell'autorizzazione del piano di cattura regionale non appare rispettare il vincolo comunitario e nazionale, dettato da CGCE 8 giugno 06, C-118/94, che prevede che l'obbligo motivazionale faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutte le condizioni prescritte dall'art. 9, paragrafi 1 e 2, tra cui il vaglio di soluzioni alternative. Infatti, l'affermazione regionale secondo cui «gli allevamenti presenti sul territorio regionale non sono in grado di soddisfare le richieste dei richiami da parte dei cacciatori e che, pertanto, l'unica soluzione perseguibile, per quanto da accompagnarsi con la riproduzione in cattività, pare essere quella della cattura di esemplari viventi allo stato naturale» non è sufficiente a chiarire perché una campagna di allevamento in cattività, tempestivamente promossa e realizzata, non sia idonea a fornire il fabbisogno necessario di richiami vivi, così come rilevato già dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 190 del 2011 che ha giudicato illegittima analoga disposizione della stessa regione Lombardia riferita alla passata stagione venatoria.



Violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.).

Si ricorda, infatti, che la Corte costituzionale, con sentenza n. 266/2010 ha dichiarato illegittima la legge della stessa regione Lombardia n. 19/09, impugnata dal Governo e con sentenza n. 190 del 2011 ha dichiarato illegittima la legge regionale n. 16 del 2010, dagli analoghi contenuti, leggi regionali riferite alle stagioni venatorie 2009/2010 e 2010/11. La violazione del giudicato costituzionale si dà quando la medesima norma dichiarata illegittima dalla Corte viene nuovamente emanata dal legislatore. *Cfr.* C Cost. n. 922/88.

Nel caso deciso da Corte cost. n. 266/10, la corte, con riferimento alla l.r. Lombardia n. 19/09, così motivava.

La costante giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito che si tratta di «un potere di deroga esercitabile in via eccezionale» che ammette «l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima, alle condizioni ed ai fini di interesse generale indicati dall'art. 9.1, e secondo le procedure e le modalità di cui al punto 2 dello stesso art. 9» (sentenze n. 168 del 1999 e n. 250 del 2008).

Il carattere eccezionale del potere in questione è stato peraltro ribadito anche dalla giurisprudenza comunitaria (in particolare, Corte di giustizia CE, 8 giugno 2006, causa C-118/94), secondo la quale l'autorizzazione degli Stati membri a derogare al divieto generale di cacciare le specie protette è subordinata alla adozione di misure di deroga dotate di una motivazione che faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutte le condizioni prescritte dall'art. 9, paragrafi 1 e 2.

Detti requisiti, infatti — precisa sempre la Corte di giustizia della Comunità europea (oggi Corte di giustizia dell'Unione europea) — perseguono il duplice scopo di limitare le deroghe allo stretto necessario e di permettere la vigilanza degli organi comunitari a ciò preposti.

In particolare, il paragrafo 2 dell'art. 9 della citata direttiva prevede che le deroghe debbano menzionare: *a)* le specie che formano oggetto delle medesime; *b)* i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura o di uccisione autorizzati; *c)* le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate; *d)* l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone; *e)* i controlli che saranno effettuati.

Alla luce di tali considerazioni, dunque, il rispetto del vincolo comunitario derivante dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (oggi art. 9 della direttiva 2009/147/CE) impone l'osservanza dell'obbligo della puntuale ed espressa indicazione della sussistenza di tutte le condizioni in esso specificamente indicate, e ciò a prescindere dalla natura (amministrativa ovvero legislativa) del tipo di atto in concreto utilizzato per l'introduzione della deroga al divieto di caccia e di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica stabilito agli articoli da 5 a 8 della medesima direttiva.

7. — Ebbene, tale onere non risulta rispettato in alcuno degli atti legislativi impugnati. In particolare, quanto alla legge della Regione Lombardia n. 19 del 2009, deve rilevarsi la completa omissione di qualsiasi cenno in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dalla direttiva. Quanto all'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 53 del 2009, invece, la motivazione, seppure formalmente esistente, risulta fondata su petizioni di principio prive di alcun riferimento alle condizioni concrete che avrebbero potuto, in ipotesi, giustificare la deroga adottata.

Inoltre, il mancato assolvimento di tale onere risulta ancora più evidente se si considerano le puntuali obiezioni svolte dall'ISPRA (nel parere datato 14 agosto 2009), secondo il quale «i dati relativi ai richiami attualmente detenuti» dalla Regione Toscana avrebbero mostrato «come la riproduzione in cattività» non solo rappresentasse «una valida alternativa alla cattura», ma costituisse anche «la principale fonte di approvvigionamento per i cacciatori».

8. — Pertanto, in accoglimento dei ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni regionali impugnate, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE — oggi riprodotto nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE.

È del tutto evidente che anche la l.r. qui impugnata presenta gli stessi vizi, come l'omissione del parere dell'ISPRA e la violazione dell'art. 9 della direttiva.

Nel caso deciso da Corte cost. n. 190/11 la Corte, con riferimento alla l.r. Lombardia n. 16/10, così motivava.

3.1. — Questa Corte, infatti, già con la recente sentenza n. 266 del 2010, è stata chiamata a scrutinare delle disposizioni normative adottate dalla Regione Lombardia e dalla Regione Toscana aventi ad oggetto la disciplina della cattura dei richiami vivi. In quella occasione è stato precisato che l'art. 9 della direttiva 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) prevede che gli Stati membri, «sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti», possano derogare alle misure di protezione poste dalla medesima direttiva per il conseguimento di una serie di interessi generali tassativamente indicati fra i quali, per quanto riguarda il presente giudizio, quello di «consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di uccelli in piccole quantità».



Il carattere eccezionale del potere in questione è stato peraltro ribadito anche dalla giurisprudenza comunitaria (in particolare, con riferimento alla previsione, peraltro avente lo stesso tenore di quella ora richiamata, contenuta nell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE: Corte di giustizia CE, 8 giugno 2006, causa C-118/94), secondo la quale l'autorizzazione degli Stati membri a derogare al divieto generale di cacciare le specie protette è subordinata alla adozione di misure di deroga dotate di una motivazione che faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutte le condizioni prescritte dall'art. 9, paragrafi 1 e 2.

Detti requisiti, infatti, perseguono il duplice scopo di limitare le deroghe allo stretto necessario e di permettere la vigilanza degli organi comunitari a ciò preposti.

In particolare, il paragrafo 2 dell'art. 9 della citata direttiva prevede che le deroghe debbano menzionare: *a)* le specie che formano oggetto delle medesime; *b)* i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura o di uccisione autorizzati; *c)* le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate; *d)* l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone; *e)* i controlli che saranno effettuati.

Alla luce di tali considerazioni, dunque, il rispetto del vincolo comunitario derivante dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (oggi art. 9 della direttiva 2009/147/CE) impone l'osservanza dell'obbligo della puntuale ed espressa indicazione della sussistenza di tutte le condizioni in esso specificamente indicate, e ciò a prescindere dalla natura (amministrativa ovvero legislativa) del tipo di atto in concreto utilizzato per l'introduzione della deroga al divieto di caccia e di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica stabilito agli articoli da 5 a 8 della medesima direttiva.

Chiarito quanto sopra, rileva questa Corte che, per ciò che concerne la legge regionale della Lombardia n. 16 del 2010, la quale riproduce in termini sostanzialmente testuali il contenuto della legge regionale n. 19 del 2009, valgono le medesime considerazioni già svolte riguardo a quest'ultima nella citata sentenza n. 266 del 2010; cioè che in essa vi è la completa omissione di qualsiasi cenno in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dalla direttiva.

Quanto all'art. 2 della legge regionale della Toscana n. 50 del 2010, anche se è dato riscontrare nel suo preambolo, rispetto a quanto contenuto in quello della legge regionale n. 53 del 2009, lo sviluppo di qualche ulteriore linea argomentativa, va tuttavia evidenziato che, non diversamente che per il passato, è fondata su di una mera petizione di principio la affermazione secondo la quale «Non esiste al momento altra condizione soddisfacente a fronte delle richieste pervenute se non quella del metodo delle catture» (punto 11 del preambolo della legge regionale n. 50 del 2010), non essendo affatto chiarito perché una campagna di allevamento in cattività, tempestivamente promossa e realizzata, non sia idonea a fornire il fabbisogno necessario di richiami vivi, in tal modo costituendo, secondo le prescrizioni rese in sede consultiva dall'ISPRA, «una valida alternativa alla cattura» dei medesimi.

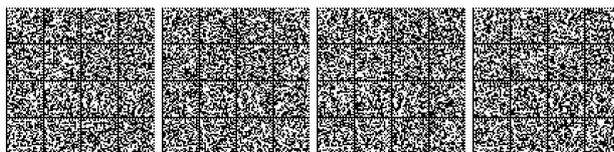
L'affermazione della illegittimità costituzionale delle norme censurate per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. assorbe l'ulteriore profilo di censura sollevato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Parimenti assorbita viene ad essere la questione della sospensione dell'efficacia delle disposizioni legislative impugnate posta nei ricorsi (sentenze n. 326 e n. 10 del 2010).

Anche qui si ripresenta la violazione negli stessi termini dell'art. 9 della direttiva anche per questa ragione la legge va dichiarata incostituzionale.

La norma regionale quindi, oltre a violare il giudicato costituzionale con riferimento alle citate sentenze, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 1 della Costituzione, non rispettando i vincoli comunitari, e viola altresì la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. Istanza cautelare di sospensione.

Considerato, inoltre, che con la recente sentenza della Corte di Giustizia Cee in causa C-164/09, la Repubblica italiana è stata condannata a causa di una deroga immotivata agli artt. 5/8 della Direttiva 79/409/CEE, circa le specie cacciabili, operata da una legge regionale del Veneto, si ritiene che ricorrano i presupposti per la sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate di cui all'articolo 35 della legge n. 87/1953, così come modificato dall'articolo 9, comma 4, della legge n. 131/2003. Infatti, poiché la stagione di caccia si chiude, per le specie oggetto delle norme regionali in esame, tra il 31 dicembre 2011 e il 31 gennaio 2012, quindi ben prima della ragionevole conclusione di questo giudizio, sussistono il *fumus boni juris* (confortato da precedenti giudicati costituzionali) e il *periculum* in mora di cui all'art. 35 legge n. 87/53, consistente nel rischio, irreparabile, di una condanna della Repubblica italiana. Alle sanzioni per inadempimento dell'obbligo già accertato come inadempito dalla CGCE nella citata sentenza c-164/09, rischio irreparabile in questi momenti drammatici per la finanza pubblica. Sussiste, poi, il rischio di un pregiudizio permanente per l'ordinamento, ogni anno violato e beffato dalla reiterazione delle stesse norme già dichiarate incostituzionali dalla Corte, sicchè unico rimedio è la sospensione delle stesse in corso di causa.



P. Q. M.

Alla luce dei suddetti motivi di censura, si ritiene che la legge provinciale debba essere impugnata dinanzi la Corte costituzionale e si richiede ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, sia dichiarata, previa sospensione dell'efficacia, l'illegittimità costituzionale della l.r. Lombardia n. 16/11, pubblicata sul Bollettino ufficiale — n. 39 del 29 settembre 2011 riguardante «Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012» per contrasto con gli artt. 117, primo comma, 117, secondo comma, lettera s), 136 della Costituzione.

Roma, 21 novembre 2011

p. L'Avvocato dello Stato: DE FELICE

11C0796

N. 256

Ordinanza dell'8 agosto 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Roma sul ricorso proposto da Zambrano Vittorio contro Corte dei conti, Consiglio di presidenza della Corte dei conti e Squitieri

Corte dei conti - Consiglio di Presidenza - Composizione - Previsione che la componente consiliare eletta dai magistrati contabili sia numericamente uguale a quella dei membri laici eletti dal Parlamento - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della diversa disciplina rispetto agli organi di autogoverno delle altre autorità giurisdizionali ordinarie e speciali - Incidenza sui principi di autonomia ed indipendenza degli organi giurisdizionali - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2011 di inammissibilità di analoga questione ritenuta dal giudice rimettente superabile in considerazione della diversa prospettazione.

- Legge 4 marzo 2009, n. 15, art. 11, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 100, 101, 103, 104 e 108, comma secondo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7099 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Vittorio Zambrano, rappresentato e difeso dall'Avv. Mario Sanino, dall'Avv. Marco Di Lullo e dall'Avv. Fabrizio Viola, con domicilio eletto presso lo Studio dell'Avv. Mario Sanino sito in Roma, Viale Parioli n. 180;

Contro la Corte dei conti ed il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti di Raffaele Squitieri, rappresentato e difeso dall'Avv. Domenico Paternostro e dall'Avv. Elio Vitale, con domicilio eletto presso lo Studio dell'Avv. Domenico Paternostro sito in Roma, Viale Giuseppe Mazzini n. 6;

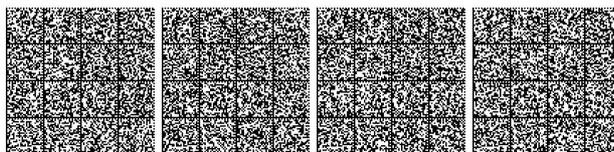
Per l'annullamento:

della deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, adottata nell'adunanza dell'11-12 maggio 2010 — di estremi sconosciuti — con la quale è stata deliberata l'assegnazione delle funzioni di Presidente della Sezione Controllo Enti al Presidente di Sezione Dott. Raffaele Squitieri, di cui alla sintesi dei lavori del Consiglio n. 26/2010;

della deliberazione prot. Corte dei conti n. 133 del 25 maggio 2010, con la quale è stato deliberato che a decorrere dal 18 maggio 2010 il Presidente di Sezione Dott. Raffaele Squitieri cessa dal posto di funzione di Presidente della Sezione Giurisdizionale per la Regione Molise ed è assegnato, a domanda, al posto di funzione di Presidente della Sezione di Controllo sugli Enti;

di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale ivi compresi:

l'art. 31 della deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n. 121/CP/2009 del 18 marzo 2009;



la successiva deliberazione prot. 241 del 28 luglio 2009 con la quale il medesimo Consiglio di Presidenza della Corte dei conti ha modificato le disposizioni contenute nell'art. 31, comma 1, lett. c) della deliberazione n. 121/CP/2009 del 18 marzo 2009, portando il punteggio discrezionale, precedentemente fissato per ciascun componente nella misura di 0,80 punti, a 1,20 punti;

il D.P.R. del 13 maggio 2009 di costituzione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti;
e con ricorso per motivi aggiunti

Per l'annullamento:

della deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, adottata nell'adunanza dell'11-12 maggio 2010 — di estremi sconosciuti — con la quale è stata deliberata l'assegnazione delle funzioni di Presidente della Sezione Controllo Enti al Presidente di Sezione Dott. Raffaele Squitieri, di cui alla «sintesi dei lavori del Consiglio» n. 26/2010;

della deliberazione prot. Corte dei conti n. 133 del 25 maggio 2010, con la quale è stato deliberato che a decorrere dal 18 maggio 2010 il Presidente di Sezione Dott. Raffaele Squitieri cessa dal posto di funzione di Presidente della Sezione Giurisdizionale per la Regione Molise ed è assegnato, a domanda, al posto di funzione di Presidente della Sezione di Controllo sugli Enti;

di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale ivi compresi:

l'art. 31 della deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n. 121/CP/2009 del 18 marzo 2009;

la successiva deliberazione prot. n. 241 del 28 luglio 2009 con la quale il medesimo Consiglio di Presidenza della Corte dei conti ha modificato le disposizioni contenute nell'art. 31, comma 1, lett. c) della deliberazione n. 121/CP/2009 del 18 marzo 2009, portando il punteggio discrezionale, precedentemente fissato per ciascun componente nella misura di 0,80 punti, a 1,20 punti;

il D.P.R. del 13 maggio 2009 di costituzione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Corte dei conti, del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e di Raffaele Squitieri, Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 giugno 2011 il Consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

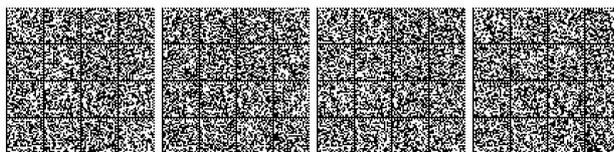
Esponde in fatto l'odierno ricorrente, Presidente della Sezione Regionale di Controllo per il Lazio, di aver presentato domanda per l'assegnazione del posto di funzione di Presidente della Sezione di Controllo sugli Enti della Corte dei conti, di cui alla procedura concorsuale bandita nell'adunanza del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti del 20-21 aprile 2010, comunicata con circolare n. 2808 del 23 aprile 2010.

Con delibera assunta nell'adunanza del Consiglio di Presidenza dell'11-12 maggio 2010, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti ha assegnato il posto di funzione di Presidente della Sezione di Controllo sugli Enti della Corte dei conti al Dott. Raffaele Squitieri.

Con deliberazione prot. Corte dei conti n. 133 del 25 maggio 2010, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti ha quindi disposto l'assegnazione, a domanda, del Dott. Raffaele Squitieri al posto di funzione di Presidente della Sezione di Controllo sugli Enti a decorrere dal 18 maggio 2010, con cessazione dal posto di funzione di Presidente della Sezione Giurisdizionale per la Regione Molise.

Avverso tali atti, e con riserva di proposizione di motivi aggiunti avverso gli atti del procedimento, ivi comprese le delibere impugnate, di cui ad apposita istanza di accesso non ancora soddisfatta, deduce parte ricorrente i seguenti motivi di censura:

I — Illegittimità derivata per incostituzionalità, dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 15 per violazione degli artt. 3, 97, 100, 103, 104 e 108 della Costituzione. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare per irragionevolezza, illogicità, perplessità, contraddittorietà, travisamento, erroneità dei presupposti, ingiustizia manifesta. Disparità di trattamento, difetto di motivazione e sviamento.



Precisa parte ricorrente come con la delibera del 20-21 aprile 2010, con cui è stata bandita la procedura concorsuale per l'assegnazione del posto di funzione di Presidente della Sezione di Controllo sugli Enti, è stato stabilito di applicare a tale procedura i criteri relativi all'assegnazione di posti di funzione di Presidente di Sezione di cui al Titolo IV, Capo I, della deliberazione 121/CP/2009 del 18 marzo 2009, recante il testo unico della deliberazione n. 92/CP/2002, coordinato con le deliberazioni nel tempo intervenute in materia di nomine, promozioni e assegnazioni.

Nel richiamare, in particolare, parte ricorrente, i criteri dettati dall'art. 31 della citata delibera, significa come l'assegnazione del posto di funzione di Presidente della Sezione Controllo Enti avviene, alla luce delle disposizioni applicabili alla procedura concorsuale, a favore del candidato che abbia ottenuto il punteggio più elevato attribuito sulla base del curriculum, dell'anzianità di servizio, della carriera svolta all'interno della Corte dei conti e delle capacità organizzative e professionali dallo stesso dimostrate.

Avuto riguardo al profilo inerente l'attribuzione del punteggio, precisa il ricorrente che con delibera n. 241 del 28 luglio 2009 il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, in considerazione della riduzione del numero dei componenti del Consiglio intervenuta ai sensi dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 15 — che ha ridotto da 10 a 4 il numero dei componenti del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti eletti dai magistrati della Corte dei conti, in numero pari ai membri laici — ha modificato il punteggio distrettuale previsto dall'art. 31, comma 1, lett. c) della delibera n. 121 del 18 marzo 2009, fissato in punti 0,80 per ciascun componente, elevandolo a punti 1,20.

Deduce, quindi, parte ricorrente l'illegittimità della composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti come delineato dalla citata novella legislativa per incostituzionalità della norma che ne ha modificato la composizione, determinando l'equiparazione numerica tra i componenti togati con conseguente illegittimità della gravata delibera di conferimento dell'incarico.

Al riguardo, afferma parte ricorrente che la Costituzione, pur non prevedendo per le magistrature speciali, contrariamente a quanto disposto dall'art. 104 della Costituzione per la magistratura ordinaria, una determinata composizione dell'organo di autogoverno, lasciando la libertà di scelta al legislatore, abbia comunque inteso garantirne l'indipendenza, ricordando come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 87 del 2009, abbia sancito la piena equiparazione tra il Consiglio Superiore della Magistratura e gli organi di autogoverno delle magistrature speciali, costituendo il principio dell'indipendenza dei magistrati un principio generale posto a garanzia del corretto svolgimento della funzione giurisdizionale complessivamente intesa. Ricorda in proposito parte ricorrente come questo Tribunale, con ordinanza n. 503 del 23 marzo 2010, abbia rimesso la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 11, comma 8, della legge n. 11 del 2009 alla Corte costituzionale, riportandosi alle considerazioni ivi espresse.

Afferma dunque parte ricorrente come, dalla riduzione del numero dei componenti elettivi togati del Consiglio di Presidenza, fissato in numero pari a quello dei componenti laici, discenda un pregiudizio per l'imparzialità ed indipendenza dell'organo di autogoverno, con conseguenti riflessi sulla contestata procedura.

II — Illegittimità derivata per incostituzionalità dell'art. 31, lettera c) della deliberazione n. 121 del 18 marzo 2009 e successive modificazioni per violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare per irragionevolezza, illogicità, perplessità, contraddittorietà, travisamento, erroneità dei presupposti, ingiustizia manifesta. Disparità di trattamento, difetto di motivazione.

Afferma parte ricorrente come per effetto della modifica del punteggio discrezionale attribuito a ciascun componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, elevato da 0,80 punti a 1,20 punti con delibera n. 241 del 28 luglio 2009 in considerazione della riduzione del numero dei componenti togati, senza apportare alcuna contestuale modifica al punteggio relativo all'anzianità nelle qualifica e a quello relativo alla professionalità specifica, il peso del giudizio di ogni componente sarebbe divenuto irragionevolmente più consistente, ai fini dell'individuazione del candidato da nominarsi, a scapito del peso degli altri criteri, con conseguente compromissione della natura concorsuale della procedura.

La modifica del punteggio attribuibile da ciascun componente non risponderebbe, peraltro, secondo parte ricorrente, ad una reale esigenza di garantire l'equilibrio tra i criteri indicati dall'art. 31 della delibera n. 121 del 18 marzo 2009 — e segnatamente l'anzianità nella qualifica, la professionalità specifica e il punteggio discrezionale — contestando la motivazione sottesa a tale modifica, che muove dalla considerazione dell'alterazione del rapporto proporzionale stabilito tra i criteri precedentemente alla modifica della composizione del Consiglio di Presidenza, significando in proposito l'assenza di indicazioni circa tale rapporto proporzionale tra le tipologie di punteggio e la mancata pre-determinazione di un punteggio unico complessivo riferito al criterio discrezionale.

III — Illegittimità derivata per incostituzionalità dell'art. 31, lettera c) della deliberazione n. 121 del 18 marzo 2009 e successive modificazioni per violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare per irragionevolezza, illogicità, perplessità, contraddittorietà, travisamento, erroneità dei presupposti, ingiustizia manifesta. Disparità di trattamento, difetto di motivazione e sviamento, illegittima limitazione del punteggio attribuito alla professionalità specifica.



Denuncia parte ricorrente l'incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, dell'art. 31, lettera *b*) della deliberazione n. 121 del 18 marzo 2009 nella parte in cui, con riferimento alla professionalità specifica, prevede l'attribuzione di un massimo di 10 punti calcolati con riferimento agli ultimi 20 anni di carriera, con riconoscimento di 0,80 punti per ogni anno o frazione di anno superiore a sei mesi nell'area nella quale si colloca la funzione da assegnare, sostenendo parte ricorrente come il tetto massimo del punteggio attribuibile per tale voce azzererebbe il valore della professionalità, specifica acquisita dopo il periodo necessario a conseguire tale punteggio.

IV — Violazione e falsa applicazione della deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti prot. n. 241 del 2009 e successive modificazioni e integrazioni. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare per irragionevolezza, illogicità, perplessità, contraddittorietà, travisamento, erroneità dei presupposti, ingiustizia manifesta. Disparità di trattamento, difetto di motivazione e sviamento, illegittima limitazione del punteggio attribuito alla professionalità specifica.

Afferma parte ricorrente che una corretta applicazione dei criteri fissati dall'art. 31 della delibera n. 121 del 2009 avrebbe dovuto determinare il riconoscimento della propria prevalenza sul controinteressato, in ragione delle risultanze emergenti dal proprio curriculum, di cui illustra i relativi elementi.

Con ricorso per motivi aggiunti, proposti successivamente all'acquisizione, a seguito di istanza di accesso, del verbale dell'adunanza del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti dell'11 maggio 2010 relativa all'audizione dei candidati ed all'esito della procedura, rappresenta parte ricorrente di aver ottenuto il punteggio complessivo di 22,48 punti a fronte dei 28,30 punti attribuiti al controinteressato, rispetto al quale aveva ottenuto un maggior punteggio sulla base dei criteri automatici.

Avverso tale verbale deduce parte ricorrente i seguenti motivi di censura:

I — Violazione e falsa applicazione dell'art. 31, comma 1, lettera *c*), della deliberazione n. 121 del 18 marzo 2009 della Corte dei conti. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare per irragionevolezza, illogicità, perplessità, contraddittorietà, travisamento, erroneità dei presupposti, ingiustizia manifesta. Disparità di trattamento, difetto di motivazione e sviamento, illegittima limitazione del punteggio attribuito alla professionalità, specifica.

Denuncia parte ricorrente l'intervenuta violazione dei criteri fissati dall'art. 31, comma 1, lettera *c*), della deliberazione n. 121 del 18 marzo 2009 della Corte dei conti, per l'attribuzione del punteggio discrezionale, significando come alcuni dei componenti del Consiglio di Presidenza — e segnatamente i componenti Trancanella, Caravita di Torino, Ferraci e Lentini — abbiano attribuito il loro voto al controinteressato Squitieri senza fornire alcuna motivazione, neanche per relationem, con riferimento al curriculum del candidato prescelto ed alle capacità organizzative e professionali dello stesso, laddove la citata disposizione prevede che venga espresso un giudizio motivato.

Lamenta, altresì, parte ricorrente l'erroneità e contraddittorietà delle motivazioni poste a sostegno del voto di preferenza espresso a favore del controinteressato Squitieri da parte degli altri componenti il Consiglio di Presidenza — e segnatamente dai componenti Manzella, Pandolfo, Ristuccia, Lazzaro — in quanto basate su elementi, quali i risultati dell'audizione e l'avvenuto svolgimento, da parte del controinteressato, dell'incarico di Segretario Generale, asseritamente estranei a quelli che debbono essere presi in considerazione ai sensi della disciplina di riferimento.

Contesta, inoltre, parte ricorrente le valutazioni espresse dal Presidente Lazzaro in ordine al maggior numero di anni di servizio garantiti dal controinteressato Squitieri rispetto al ricorrente, significando come ai fini della partecipazione alla procedura concorsuale *de qua* sia richiesto unicamente un residuo periodo di permanenza in servizio di 18 mesi.

II - Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni. Violazione e falsa applicazione dell'art. 31, comma 1, lettera *c*), della deliberazione n. 121 del 18 marzo 2009 della Corte dei conti. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare per irragionevolezza, illogicità, perplessità, contraddittorietà, travisamento, erroneità dei presupposti, ingiustizia manifesta. Disparità di trattamento, difetto di motivazione e sviamento, illegittima limitazione del punteggio attribuito alla professionalità specifica.

Contesta parte ricorrente la decisione del Consiglio di Presidenza di considerare non valutabili due titoli del ricorrente tardivamente documentati, affermando l'insussistenza di un onere di loro allegazione per essere essi già in possesso dell'Amministrazione.

Si è costituita in resistenza l'intimata. Amministrazione sostenendo, con articolate controdeduzioni e successiva memoria, l'infondatezza del ricorso con richiesta di corrispondente pronuncia.

La resistente Amministrazione ha, in particolare, significato come la questione di illegittimità costituzionale della norma dettata dall'art. 11, comma 8, della legge n. 15 del 2009, analoga a quella sollevata da parte ricorrente, è stata dalla Corte costituzionale definita con sentenza n. 16 del 13 gennaio 2011, dichiarandola inammissibile.



Si è costituito in giudizio anche il controinteressato Dott. Squitieri, sostenendo, con articolate controdeduzioni e con successiva memoria, l'infondatezza del ricorso con richiesta di corrispondente pronuncia.

Con memoria successivamente depositata parte ricorrente ha controdedotto a quanto *ex adverso* sostenuto, insistendo nelle proprie deduzioni e ulteriormente argomentando.

Alla pubblica udienza del 22 giugno 2011, la causa è stata chiamata e, sentiti i difensori delle parti, trattenuta per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

Con il ricorso in esame, integrato da motivi aggiunti, è proposta azione impugnatoria avverso, innanzitutto, gli atti — meglio descritti in epigrafe nei loro estremi — concernenti l'esito della procedura concorsuale, cui ha partecipato l'odierno ricorrente, per la copertura del posto di funzione di Presidente della Sezione di Controllo sugli Enti della Corte dei conti, conclusasi con l'assegnazione del posto al Dott. Squitieri.

La proposta, azione impugnatoria si estende alla disciplina consiliare che governa la procedura di assegnazione dei posti funzione, come in particolare dettata dall'art. 31 della deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n. 121/CP/2009 del 18 marzo 2009, recante i criteri di valutazione dei candidati, e dalla deliberazione prot. N. 241 del 28 luglio 2009, recante la modifica del criterio di cui al citato art. 31, comma 1, lett. c) della deliberazione n. 121/CP/2009 del 18 marzo 2009, concernente il punteggio discrezionale il quale, precedentemente fissato per ciascun componente nella misura di 0,80 punti, è stato innalzato a 1,20 punti quale conseguenza della riduzione del numero dei componenti del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti intervenuta per effetto dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 15.

L'impianto ricorsuale, come delineato dalle censure proposte, si snoda innanzitutto attraverso la denuncia di illegittimità della composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti in ragione della lamentata illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 15 — recante delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti — che ha modificato la composizione dell'organo, individuandone i relativi membri nel Presidente della Corte, che lo presiede, nel Presidente aggiunto, nel Procuratore generale, in quattro rappresentanti del Parlamento eletti ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera d), della legge 27 aprile 1982, n. 186, e successive modificazioni, e dell'articolo 18, comma 3, della legge 21 luglio 2000, n. 205, e in quattro magistrati eletti da tutti i magistrati della Corte.

Con riferimento a tale modifica della composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, che nel fissare in quattro il numero dei componenti eletti dai magistrati della Corte dei conti, ha ridotto il numero precedentemente fissato in dieci componenti, così stabilendo la parità numerica tra componenti togati eletti dai magistrati e componenti laici eletti dal Parlamento, deduce parte ricorrente l'incostituzionalità della norma che tale modifica ha introdotto — *id est* il citato art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 15 — per violazione degli artt. 3, 97, 100, 103, 104 e 108 della Costituzione, censurando sotto il profilo della illegittimità derivata le gravate delibere di assegnazione del posto di funzione di Presidente della Sezione di Controllo sugli Enti della Corte dei conti al Dott. Raffaele Squitieri.

Il Collegio — anticipando le conclusioni che, alla luce delle considerazioni che si andranno ad esporre, intende trarre — ritiene non manifestamente infondata la sollevata eccezione di illegittimità costituzionale della citata norma con riferimento agli artt. 100, 101, 103 e 108, comma 2, della Costituzione, in relazione agli artt. 3 e 104 della Costituzione e, previo positivo riscontro della rilevanza della questione, ritiene di dover adottare ordinanza di rimessione della questione alla Corte costituzionale, in tal modo sollecitando nuovamente il vaglio della Consulta la quale, con sentenza n. 16 del 13 gennaio 2011, ha dichiarato inammissibile, per inammissibilità del *petitum*, analoga questione, relativa alla citata norma, sollevata da questo Tribunale — con parzialmente diversa prospettazione — con ordinanza n. 503 del 2010.

Ciò posto, rileva il Collegio — avuto riguardo alla verifica della condizione di ammissibilità, dell'incidente di costituzionalità, rappresentata dalla rilevanza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 15 in quanto strumentalmente necessaria alla definizione del giudizio — come la denunciata illegittimità della composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, come asseritamente derivata dalla incostituzionalità della norma che la disciplina, si riflette, in via derivata e consequenziale, sulla legittimità delle deliberazioni adottate, gravate con il ricorso in esame, in base alle quali il controinteressato Squitieri è stato preferito all'odierno ricorrente per l'assegnazione del posto di funzione di Presidente della Sezione di Controllo sugli Enti della Corte dei conti, in quanto adottate dal Consiglio di Presidenza nella composizione ritenuta illegittima.



La rilevanza della questione risiede nella considerazione che l'illegittimità della composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, come derivante dalla ritenuta illegittimità costituzionale della normativa vigente che stabilisce la nomina dei relativi componenti, incide in modo diretto sull'esercizio delle funzioni allo stesso attribuite.

Va, dunque, positivamente riscontrata la sussistenza di una delle condizioni di ammissibilità dell'incidente di costituzionalità della norma che disciplina la composizione del Consiglio di presidenza, data la rilevanza che una questione siffatta sicuramente riveste nel corso di qualsivoglia giudizio in cui si discuta della regolarità degli atti adottati da tale organo.

Inoltre, laddove venisse accertata l'illegittimità della composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti in ragione dell'eventuale illegittimità, costituzionale della norma che tale composizione stabilisce, ne conseguirebbe l'invalidità degli atti adottati dall'organo viziato nella sua composizione, ivi comprese le gravate delibere.

Ciò in applicazione delle ordinarie regole secondo cui l'illegittima composizione dell'organo deliberante determina, quale conseguenza obiettiva e senza necessità del riscontro, in concreto, di ulteriori profili di illegittimità, l'invalidità dell'operato dell'organo, conseguendo da ciò l'annullamento degli atti procedurali adottati in tale composizione.

Ciò non senza segnalare le problematiche inerenti la concreta individuazione dello strumento decisionale che consenta alla Corte di censurare la composizione prevista per il Consiglio di presidenza senza ledere il principio di continuità dell'ordinamento normativo il quale, nel bilanciamento dei valori, potrebbe essere ritenuto prevalente sulle censure di illegittimità costituzionale — potendo manifestarsi l'esigenza di limitare gli effetti caducatori della pronuncia della Corte — in tal modo confliggendo con la natura incidentale del sindacato effettuato dal Giudice delle leggi, senza comunque incidere sul riscontro del requisito della rilevanza.

In disparte la questione inerente la scelta del concreto strumento con cui la Corte potrebbe aderire ai manifestati dubbi di illegittimità costituzionale della norma, deve osservarsi, quindi, sotto lo specifico profilo della rilevanza della questione deve osservarsi che in ragione della portata e degli effetti di una eventuale pronuncia che dichiara l'illegittimità costituzionale della norma in questione la stessa non potrebbe più trovare applicazione con riferimento ai rapporti pendenti o non ancora esauriti, quale quello di cui si controverte.

Alle conseguenze invalidanti da annettere alla incostituzionalità della norma che disciplina la composizione dell'organo, che nella prospettazione di parte ricorrente determinerebbe l'illegittimità delle gravate delibere, va, dunque, ricondotta la rilevanza della questione. Inoltre, nella gradata elaborazione logica delle questioni sollevate con il ricorso in esame, riveste priorità giuridica, oltre che logica, la preliminare disamina dei profili inerenti la dedotta illegittimità della composizione dell'organo deliberante, stante l'incontrovertibile portata invalidante dell'illegittima composizione dell'organo collegiale rispetto agli atti da questo adottati, avente carattere assorbente rispetto ad ogni altro profilo in quanto inerente la legittimità dello stesso esercizio della funzione attribuita all'organo deliberante.

Conduce, quindi, ad esito positivo la verifica in ordine alla sussistenza di uno dei presupposti di ammissibilità della questione incidentale della norma dettata dall'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 15 — inerente il profilo della rilevanza della questione ai fini del decidere in ordine alla controversia in esame — in quanto trattasi di norma strumentale alla definizione del giudizio *a quo*, derivando dall'applicazione di tale norma la composizione dell'organo della cui legittimità si discute, che si riflette in via derivata sulle delibere impugnate, lesive dell'interesse di cui il ricorrente è portatore.

Quanto all'ulteriore requisito di ammissibilità dalla questione di illegittimità costituzionale, costituito dalla non manifesta infondatezza della, stessa, il Collegio, come anticipato e per le ragioni che si andranno ad esporre, nutre dubbi consistenti sulla non conformità della norma alla Costituzione, ritenendo conseguentemente di dover sollecitare l'intervento della Corte costituzionale affinché risolva i prospettati dubbi e dirima la pregiudiziale costituzionale.

Prima di procedere all'illustrazione delle motivazioni in base alle quali il Collegio ritiene la non manifesta infondatezza della questione, è tuttavia necessario soffermarsi su talune precisazioni sollecitate dalla consapevolezza che analoga questione, con ordinanza n. 503 del 23 marzo 2010, è già stata sottoposta dalla Sezione al vaglio della Corte costituzionale la quale, con la sentenza n. 16 del 13 gennaio 2011, ha dichiarato la questione inammissibile per incertezza del petitum.

A fronte di una statuizione della Corte costituzionale che ha definito con una pronuncia di rito la questione, dichiarandola inammissibile, permangono nel Collegio i dubbi in ordine ai profili di illegittimità costituzionale della norma, il che, nel non consentire di risolvere tali dubbi in via interpretativa alla luce delle indicazioni recate dalla citata sentenza, costituisce il fondamento della attuale decisione di rimettere nuovamente la questione alla Consulta.

Invero, la Corte costituzionale ha affermato, nella sentenza n. 16 del 2011, che il rapporto numerico tra membri togati e membri laici del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti può essere variamente fissato dal Legislatore ordinario nel rispetto del principio costituzionale di indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, affermando



la necessità della sussistenza di un organo di garanzia di cui facciano necessariamente parte sia componenti eletti dai giudici delle singole magistrature, sia componenti esterni di nomina parlamentare, nel bilanciamento degli interessi, costituzionalmente tutelati, in modo da evitare tanto la dipendenza dei giudici dal potere politico, quanto la chiusura degli stessi in caste autoreferenziali, escludendo la percorribilità delle due soluzioni estreme al problema delle garanzie istituzionali di indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali — imposta dall'art. 108 della Costituzione — sintetizzabili, l'una, nella integrale estensione, agli organi di garanzia delle suddette giurisdizioni, del modello previsto dall'art. 104 Cost. per la magistratura ordinaria e, l'altra, consistente nel ritenere del tutto priva di vincoli finalistici la riserva di legge contenuta nel citato art. 108, secondo comma, della Costituzione.

In tali statuizioni non rinviene il Collegio utili elementi che consentano di deliberare nel senso della manifesta infondatezza in ordine alla, prospettata questione di illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 15, in base ai quali dirimere i relativi dubbi che hanno condotto alla precedente rimessione della stessa alla Corte costituzionale.

Il necessario bilanciamento degli interessi di rilievo costituzionale, segnalato dalla Consulta, appare invero connotato da profili di criticità e di dubbia compatibilità costituzionale in presenza della scelta legislativa di stabilire una composizione del Consiglio di Presidenza numericamente uguale sia per i membri eletti in rappresentanza dei magistrati della Corte dei conti sia per i membri non togati eletti dal Parlamento.

Rispetto a tale peculiarità numerica della composizione dell'organo, data, dalla parità delle relative componenti, il Collegio non riesce a trarre dalle statuizioni rese dalla Consulta indicazioni utili a dirimere i persistenti dubbi di illegittimità costituzionale della norma, avuto particolare riguardo alla compatibilità della scelta discrezionale del legislatore con il principio di indipendenza delle magistrature speciali, presidiato dall'art. 108, comma 2, della Costituzione.

Alle ragioni dianzi illustrate vanno dunque ricondotte le motivazioni sottese alla decisione di investire nuovamente la Corte costituzionale della questione di illegittimità costituzionale della norma dettata dall'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 15, emendando l'ordinanza di rimessione della questione dai profili di inammissibilità riscontrati con riferimento alla precedente ordinanza della Sezione n. 503 del 2010.

Non si intende, difatti, con il riproporre la questione, sollecitare da parte della Consulta l'esercizio di una funzione sostitutiva del Legislatore ordinario, invadendo la discrezionalità a questi riservata nell'attuazione della riserva di legge e, quindi, nella determinazione del numero dei componenti dell'organo, ma è indubbio che esista un limite di compatibilità costituzionale nel rapporto numerico tra componenti laici e componenti togati oltre il quale si determina un *vulnus* all'indipendenza dell'organo di garanzia che non trova più giustificazione nella necessità di bilanciamento dei contrapposti interessi identificati dalla Consulta nella sentenza n. 16 del 2011.

È, dunque, con riferimento al rapporto numerico tra componenti laici e componenti togati del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, in concreto stabilito dal legislatore in pari misura con la norma di cui all'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 15, che si profilano i dubbi di legittimità costituzionale che si intendono sottoporre all'esame della Corte costituzionale, alla quale si chiede di vagliare la conformità alla Costituzione della concreta scelta, effettuata dal Legislatore nell'esercizio della discrezionalità allo stesso riconosciuta.

La questione sollecita, quindi, una pronuncia sulla norma della cui legittimità costituzionale si dubita, così da escludere tra le soluzioni costituzionalmente compatibili, in caso di positivo esame della questione, la soluzione adottata dal Legislatore della parità numerica tra componenti togati e componenti laici, indirizzando il successivo esercizio della discrezionalità del Legislatore alla stregua di affermazioni di principio, individuando, con riferimento alla prospettata questione, i principi essenziali, cui tale discrezionalità deve informarsi, senza che il sollecitato vaglio costituzionale si estenda alla individuazione, da parte della Consulta, di un concreto rapporto numerico mediante adozione di una sentenza additiva.

Una volta individuato il paradigma costituzionale entro cui la discrezionalità del Legislatore può legittimamente estendersi ed eventualmente censurata, la concreta scelta effettuata, spetterà al Legislatore l'individuazione di soluzioni normative diverse, idonee a rimuovere il denunciato vizio di legittimità costituzionale, conformi ai principi dettati dall'art. 108, comma 2, della Costituzione.

Tanto premesso, ritiene il Collegio che la questione di illegittimità costituzionale della norma dettata dall'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 17 non sia manifestamente infondata, apparendo in contrasto con gli artt. 100, 101, 103 e 108, comma 2, in relazione agli artt. 3 e 104 della Costituzione, dovendo pertanto essa essere sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale per le ragioni che si andranno ad illustrare e sulla base del quadro di riferimento delineato dalle norme di cui appresso.

L'art. 100, comma 2, della Costituzione, stabilisce che la legge assicura l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti di fronte al Governo.



L'art. 101, comma 1, della Costituzione, con cui si apre il titolo IV della seconda parte della Costituzione, afferma che la giustizia è amministrata in nome del popolo e che i giudici sono soggetti soltanto alla legge.

L'art. 103 della Costituzione delinea il settore di giurisdizione e le competenze del Consiglio di Stato e degli altri organi di giustizia amministrativa, della Corte dei conti e dei Tribunali militari in tempo di pace.

L'art. 108, comma 2, stabilisce che la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali.

L'art. 104 della Costituzione stabilisce che la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, declinando la composizione del Consiglio Superiore della Magistratura, presieduto dal Presidente della Repubblica, di cui sono membri di diritto il primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di cassazione, mentre gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università, in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Ai fini della rimessione della questione alla Corte costituzionale, giova preliminarmente soffermarsi su alcune riflessioni in ordine all'approdo dell'elaborazione, anche alla luce delle pronunce della Corte costituzionale, della problematica inerente l'unitarietà della giurisdizione quale principio sotteso, ancorché implicitamente, al dettato costituzionale, che nella sua più stringente accezione condurrebbe ad una *reductio ad unitatem* delle diverse giurisdizioni sia da un punto di vista strutturale che procedimentale.

L'unitarietà o unicità della giurisdizione è stata variamente declinata quale espressione attinente alla organizzazione degli uffici giurisdizionali o quale concetto relativo alla funzione giurisdizionale. A tale principio di unitarietà si contrappone la diversa concezione, ormai risalente e piuttosto isolata, che vuole la Costituzione come informata alla pluralità delle giurisdizioni, da cui correlativamente la conseguenza argomentativa secondo cui la mancata previsione a livello costituzionale di istituti di garanzia per le giurisdizioni speciali farebbe sì che i giudici speciali risultino necessariamente meno tutelati dei giudici ordinari.

La tematica sembra aver trovato sistemazione nel senso di dover respingere una lettura «forte» del principio di unitarietà della giurisdizione nel senso della necessaria unificazione, strutturale e procedimentale, delle singole giurisdizioni, a favore della configurazione di un sistema caratterizzato dalla presenza di più giurisdizioni, distinte fra loro per organizzazione, competenze e poteri, ma tutte comunque assistite da sufficienti garanzie di indipendenza, pena il venir meno dello stesso carattere della giurisdizionalità della funzione.

Ne discende la sostanziale assimilazione delle diverse magistrature a quella ordinaria per quel che riguarda, innanzitutto, lo stato giuridico e le garanzie di indipendenza, senza peraltro che si possa parlare di unicità sostanziale delle giurisdizioni.

Giova, al riguardo, richiamare la sentenza n. 278 del 1987, con la quale la Corte ha espressamente riconosciuto che «(...) esistono principi e valori, costituzionalmente vincolanti, che attengono a tutte le giurisdizioni: ad esempio, il principio dell'indipendenza dei giudici vale per tutte le giurisdizioni ordinarie e speciali (per queste ultime *cf.* l'art. 108 comma 2 Cost.) (...). Tali principi non attengono alla giurisdizione ordinaria ma al concetto stesso "generale" di giurisdizione: sicché organi o procedimenti disciplinati in violazione dei predetti principi non possono qualificarsi né ordinari né speciali in quanto, ancor prima, non costituiscono organi o procedimenti giurisdizionali. Conseguentemente, prevedere il superamento delle lacune (eventualmente esistenti prima dell'entrata in vigore della Costituzione) relative alla violazione dei principi in discussione, non equivale a rendere ordinaria una magistratura speciale bensì a rendere costituzionale la medesima».

Analogamente, nella sentenza 1° marzo 1995 n. 71, a proposito del divieto di istituire giudici speciali di cui all'art. 102 Cost., la Corte esplicitamente ha sostenuto che la disposizione in questione «pur perseguendo il principio di unità della giurisdizione, che riflette le garanzie di indipendenza proprie della magistratura e si combina con esse, non impone l'unicità degli organi di giurisdizione, né esclude che possano ancora permanere giudici non regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, la cui indipendenza sia ugualmente assicurata» (art. 108)».

Dal sistema costituzionale emerge che la funzione giurisdizionale è unica, anche se ripartita tra quattro complessi giurisdizionali diversi. Il principio di unità della giurisdizione deve, pertanto, essere attuato garantendo l'unità delle garanzie, sia pure nella pluralità dei complessi giurisdizionali. La norma di chiusura di questo sistema di garanzie unitario va individuata nell'art. 101, comma 2, Cost., il quale, sancendo il principio per cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge, rappresenta il valore costituzionale su cui si fonda l'autonomia e indipendenza di tutti i soggetti chiamati ad esercitare la funzione giurisdizionale.

L'unità delle garanzie va certamente intesa come omologazione dei risultati, nel senso della necessità, come affermato dalla Consulta nella sentenza n. 16 del 2011, dell'esistenza di un organo di garanzia che deve assicurare, qualunque sia la strutturazione del sistema di autogoverno, l'indipendenza delle singole compagini giurisdizionali, essendo piena ed assoluta la, loro unità con riferimento all'indipendenza che da tali sistemi deve essere assicurata.



In tale contesto, l'autonomia organizzativa degli apparati giurisdizionali, che è strumentale all'indipendenza di cui devono godere coloro che sono deputati all'esercizio della funzione giurisdizionale, richiede quindi necessariamente la istituzione di un organo di autogoverno, come peraltro affermato dalla Consulta nella sentenza n. 16 del 2011, con ciò affermando che l'istituzione, per le diverse giurisdizioni speciali, di appositi organi di autogoverno o di garanzia, rappresenti una soluzione necessitata anche in assenza di una specifica previsione costituzionale analoga a quella di cui all'art. 104 della Costituzione.

Ai descritti paradigmi va ricondotta la problematica della composizione dei Consigli di presidenza delle magistrature speciali, trattandosi di questione fondamentale non solo per la garanzia della autonomia delle magistrature dagli altri poteri dello Stato, ma anche per la garanzia della indipendenza dei singoli giudici, stante la stretta e profonda connessione tra tali aspetti, capaci di incidere l'uno sull'altro sulla base di un rapporto di osmosi necessaria.

Ed invero, l'indipendenza della magistratura come ordine non può credibilmente essere predicata laddove non venga assicurata l'indipendenza dei singoli magistrati, altrimenti risolvendosi in un concetto astratto privo di reale efficacia, ancorato a concezioni istituzionalistiche della magistratura quale ordine autonomo e indipendente e ordinamento a sé stante, ed inidoneo ad assicurare l'esercizio imparziale della funzione giurisdizionale.

In ragione delle funzioni, delle attribuzioni e delle competenze degli organi c.d. di autogoverno delle magistrature — ovvero di governo della magistratura mediante adozione di atti a carattere generale e astratto e di provvedimenti concreti, concernenti, tra gli altri, l'organizzazione e la composizione degli uffici giudiziari, le assegnazioni dei magistrati, i trasferimenti, le nomine e le sanzioni disciplinari — il funzionamento di tali organi deve essere disciplinato in modo da garantire sia l'indipendenza e l'autonomia dagli altri poteri della magistratura intesa quale ordine, che l'indipendenza dei singoli magistrati, potendo derivare intuitivi ed inevitabili condizionamenti nello svolgimento delle funzioni da parte del singolo magistrato dalle concrete modalità di esercizio dei poteri di competenza dei Consigli di presidenza (così come dal C.S.M.) in materia di aspettative di carriera, di trasferimenti o di sanzioni disciplinari (a tale ultimo proposito: Corte costituzionale, sentenza n. 87 del 2009) in ragione dei riflessi dell'attività svolta, dagli organi di garanzia sulle prerogative giudiziarie di ogni singolo magistrato e, dunque, sulla sua indipendenza.

Di particolare rilievo, ai fini che qui interessano, sono le considerazioni espresse dalla Consulta nella citata sentenza n. 87 del 2009 — con cui ha sancito l'illegittimità costituzionale del divieto posto ai magistrati amministrativi e contabili di avvalersi di un avvocato di fiducia nel procedimento disciplinare — sulla scorta dell'affermazione dell'indipendenza come carattere unitario di tutti i giudici ordinari e speciali, configurando l'indipendenza della magistratura come principio unitario comune e indifferenziato per tutti gli ordini giudiziari, sul fondamento giuridico individuato nell'art. 104, che dispone che la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere », e nell'art. 108 dispone che la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali e che dunque reca il precetto costituzionale che garantisce piena indipendenza anche ai giudici amministrativi e contabili, configurando l'indipendenza della magistratura come principio unitario comune e indifferenziato per tutti gli ordini giudiziari e valore irrinunciabile.

Secondo la Consulta, la Costituzione distingue tra la giurisdizione ordinaria e le giurisdizioni speciali ma detta anche norme generali sulla giurisdizione e sul processo, preoccupandosi di definire le garanzie necessarie al corretto svolgimento della funzione e, tra queste garanzie, vi è quella dell'indipendenza dei magistrati, che riguarda tanto la magistratura ordinaria quanto le giurisdizioni speciali.

Nell'omogenea definizione data all'indipendenza di tutti i giudici, dunque, la Corte costituzionale, con la citata decisione ha affermato che l'unità della giurisdizione rappresenta un inequivoco dato insito nell'ordinamento pur nella conservazione della distinzione oggettivo-funzionale tra giudici ordinari e giudici speciali, dovendo in tale prospettiva l'autogoverno magistratuale — distintamente regolato all'interno del dettato costituzionale — essere inteso non alla salvaguardia di interessi corporativi, bensì alla tutela dell'indipendenza del potere giurisdizionale, distinguendosi tra loro, a norma della costituzione, i magistrati, tanto ordinari quanto amministrativi, soltanto per la diversità delle funzioni giurisdizionali esercitate.

Deve, pertanto, darsi per acquisita l'indipendenza dei giudici speciali, esistenti all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, in misura equivalente a quella dei giudici ordinari, come desumibile dal principio di indipendenza di tutta la magistratura, sulla scorta dell'insegnamento della Corte costituzionale, potendo quindi ritenersi consolidato e definitivamente chiarito l'assunto in base al quale detta garanzia spetti indistintamente a chiunque appartenga alla magistratura, essendo a tutti i giudici di ogni ordine e grado dovuta pari indipendenza in quanto soggetti soltanto alla legge e non ad autorità, poteri o influssi estranei.

Il riferito valore dell'indipendenza non può essere promosso o compreso nel suo contenuto a seconda della tipologia di giudice, perché non sono configurabili diversi livelli di indipendenza, che è stata voluta dal Costituente per tutti i magistrati, ordinari e speciali, affinché essi siano assoggettati soltanto alla legge e lavorino affrancati dalle interferenze provenienti dagli altri poteri e dai condizionamenti derivanti dall'interno dell'apparato giudiziario.



Nella descritta prospettiva — di garanzia dell'indipendenza della magistratura e dei singoli magistrati — assume decisivo ed imprescindibile rilievo la composizione dei consigli di presidenza, dovendo in proposito osservarsi come, a fronte della comune esigenza di garanzia dell'indipendenza delle magistrature e dei singoli magistrati e del possibile *vulnus* che a tale indipendenza può derivare dalla configurazione e dal funzionamento degli organi di autogoverno, la Carta Costituzionale abbia espressamente disciplinato, all'art. 104, unicamente l'organo di autogoverno della magistratura ordinaria, stabilendone la composizione e così ponendo stringenti limiti al Legislatore ordinario, laddove per le magistrature speciali non ha disciplinato tale profilo, rimettendolo al Legislatore ordinario.

Se l'autonomia organizzativa degli apparati giurisdizionali è strumentale sia alla loro indipendenza che a quella di cui devono godere coloro che sono deputati all'esercizio della funzione giurisdizionale, la garanzia della indipendenza delle magistrature speciali e dei giudici che ne fanno parte, è stata affidata, dagli artt. 100, comma 3, e 108, comma 2, della Costituzione, alla legge, la quale deve «assicurare» — e significativamente la scelta dell'espressione «assicura», ribadita in entrambe le disposizioni, nella sua cogente valenza, richiama il concetto di effettività — tale indipendenza, ovvero deve predisporre strumenti adeguati a garantirla effettivamente.

Mentre, quindi, il Consiglio Superiore della Magistratura è organo la cui composizione, durata e competenza sono fissate dalla Costituzione (articoli 104 e 105) ed è presieduto dal Presidente della Repubblica, recando la stessa Costituzione le regole concernenti le incompatibilità e la rieleggibilità dei suoi componenti, gli organi di garanzia delle altre magistrature sono, invece, organi istituiti con legge ordinaria, in conformità a quanto stabilito nel secondo comma dell'art. 108 della Costituzione, che vuole appunto che l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali sia assicurata mediante le previsioni contenute in leggi ordinarie.

La Costituzione, nel prevedere la necessità, sul piano formale, della fonte legislativa per la disciplina dell'indipendenza delle magistrature speciali e lasciando piena libertà al Legislatore quanto al contenuto di tale disciplina, ha contestualmente anche previsto che la legge debba effettivamente garantire tale indipendenza, senza peraltro fornire un preciso modello al quale il legislatore dovesse uniformarsi, unicamente imponendo il vincolo finalistico volto ad «assicurare» tale indipendenza.

La Costituzione prevede, quindi, che gli organi di garanzia delle magistrature siano diversamente disciplinati e distintamente regolati, potendo conseguentemente l'interesse pubblico generale, perseguito dall'insieme delle norme costituzionali dettate con riferimento alla magistratura di ogni ordine e grado, costituito dall'indipendenza, essere attuato tramite differenti schemi e moduli organizzativi elaborati in connessione alle peculiari caratteristiche delle singole giurisdizioni.

Il Legislatore può quindi articolare diversamente da quanto previsto per il C.S.M. gli organi di garanzia delle singole giurisdizioni, non trovando l'uniformità organizzativa rango costituzionale, né costituendo il modello del C.S.M. scelta costituzionalmente obbligata, non incidendo peraltro la relativa diversità degli organi di garanzia, di per sé, sul precetto costituzionale di indipendenza valevole per tutti i giudici, la quale, per le magistrature speciali, deve essere tradotta a livello di fonti primarie a condizione, tuttavia, che siano rispettati i principi costituzionali comuni.

Risulta, quindi, pienamente compatibile con l'assetto costituzionale il riconoscimento della, legittimità di un sistema diversificato di garanzie a tutela della indipendenza dei giudici speciali, articolato e modulato in rapporto alle peculiarità ordinamentali delle diverse giurisdizioni, risultando maggiormente aderente al dettato costituzionale la lettura del principio di unitarietà della giurisdizione nel senso di giurisdizioni che restano distinte quanto ad organizzazione degli uffici, a competenze e poteri.

L'assimilazione delle magistrature speciali a quella ordinaria riguarda le garanzie di indipendenza e lo status giuridico, con conseguente assimilazione dal punto di vista funzionale, senza che da ciò possa desumersi la necessaria identità, strutturale e l'omologazione dei rispettivi organi di garanzia, che ben possono rispondere a distinti schemi organizzativi e ordinamentali.

Se l'istituzione di appositi organi di autogoverno rappresenta, come detto, alla luce della recente pronuncia della Consulta n. 16 del 2011, una soluzione necessitata, e se a fronte dell'assenza di una specifica previsione analoga a quella di cui all'art. 104 della Costituzione è rimessa al Legislatore la scelta, di quale modello adottare, non può peraltro sfuggire al sindacato del Giudice delle leggi la, disciplina concernente la composizione ed il funzionamento degli organi di garanzia, pur in assenza — e forse a maggior ragione stante tale assenza — del carattere di prescrittività del modello adottato per il C.S.M. e di stringenti vincoli per il Legislatore di ricalcare tale modello.

Difatti, se la disciplina legislativa dei sistemi di autogoverno o di garanzia delle magistrature non ordinarie può discostarsi dal modello costituzionale di riferimento delineato dall'art. 104 della Costituzione, è tuttavia necessario che tale discostamento sia ragionevole e che le differenze dal modello ritenuto dai Costituenti idoneo a garantire l'indipendenza della magistratura ordinaria siano giustificate dalla peculiarità della giurisdizione, ferma restando la necessità che lo strumento organizzativo adottato risulti idoneo a garantire in modo adeguato l'indipendenza dei giudici cui si riferisce. L'architettura costituzionale impone, quindi, il sindacato intrinseco e sostanziale della. Corte sulla congruità degli strumenti prescelti dal Legislatore rispetto al fine da realizzare.



Solo in presenza di più soluzioni tutte idonee a garantire il perseguimento di tale fine deve essere fatta salva la discrezionalità del Legislatore, ad esso non potendosi sostituire la Corte costituzionale con il suo sindacato, così come affermato dalla stessa Corte nelle ordinanze n. 377 del 1998 e n. 161 del 1999 proprio in relazione a questioni di legittimità costituzionale, dichiarate inammissibili, sollevate circa la composizione del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa.

La posizione della Corte espressa nelle citate pronunce consente di affermare che l'assetto degli organi di garanzia delle magistrature speciali si presta ad essere disciplinato in modi diversi, con i consueti limiti della ragionevolezza e non arbitrarietà, dovendo la scelta trovare adeguata giustificazione nella peculiarità dell'ordinamento giurisdizionale ed essere comunque idonea a garantire l'indipendenza sia dell'ordine nel suo complesso, che dei singoli componenti, da affiancare all'indipendenza funzionale assicurata dall'inamovibilità, dall'irrevocabilità, dall'assenza di vincoli gerarchici, ecc.

L'intervento della Consulta va quindi sollecitato laddove la scelta del Legislatore non appaia in grado di assicurare l'indipendenza della magistratura speciale, dovendo conseguentemente tale scelta essere sottoposta al vaglio di legittimità, costituzionale, altrimenti traducendosi la discrezionalità del Legislatore in libertà assoluta ed arbitrio, esautorando la Corte costituzionale del sindacato sulla congruità delle scelte del Legislatore rispetto al fine posto dalla Costituzione di assicurare l'indipendenza dei giudici speciali.

La Corte peraltro, ha in passato dichiarato fondata la relativa questione sia a proposito della precedente composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti che della mancata costituzione dell'organo di autogoverno della magistratura militare (C.cost. sentenze n. 230 del 1987 e 266 del 1988).

Il sindacato di costituzionalità sulla congruità delle scelte del Legislatore ordinario rispetto al perseguimento del fine posto dalla Costituzione pone dunque, in concreto, il problema della individuazione dei parametri ai quali far riferimento e, in particolare, se ed entro quali limiti la disciplina costituzionale della magistratura ordinaria e del suo organo di autogoverno possa costituire un punto di riferimento a questi fini.

Al riguardo, riprendendo le considerazioni già accennate, sembra potersi affermare che, a differenza di quanto avviene in relazione alla indipendenza funzionale (concernente l'esercizio concreto della giurisdizione da parte dei singoli magistrati, che si traduce nella loro sottrazione a qualsiasi vincolo o prescrizione di attività che non derivi direttamente dalla legge) non esistano, quanto alla costituzione degli organi di garanzia delle magistrature, scelte costituzionalmente obbligate da porre a presidio della indipendenza istituzionale (attinente cioè alla organizzazione della magistratura che risulti idonea a porre il giudice nelle condizioni di esercitare liberamente le proprie funzioni), a differenza di quanto avviene per la magistratura ordinaria.

Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 266 del 1988, la Costituzione, mentre per la magistratura ordinaria prevede espressamente il Consiglio superiore, disciplinandone, in maniera specifica (art. 104) la composizione, rimette, invece, al Legislatore ordinario (art. 108) l'assicurazione delle garanzie d'indipendenza dei magistrati delle giurisdizioni speciali, spettando, pertanto, alla legge di provvedere in ordine alle predette garanzie, segnalando come «ove la Costituzione avesse inteso “rimettere” al Consiglio superiore previsto dall'art. 104 anche l'autogoverno dei magistrati delle giurisdizioni speciali, l'avrebbe espressamente dichiarato» ed osservando altresì che il secondo comma dell'art. 108 Cost. impone alla legge d'assicurare l'indipendenza a tutti i magistrati delle giurisdizioni speciali senza sottoporre ad alcuna condizione l'assicurazione delle predette, oggettive garanzie d'indipendenza.

Segnalando, tuttavia, che «quali che siano i riflessi, “in foro interno”, nel giudicante, della carenza di reali, oggettive garanzie d'indipendenza, le medesime, appunto perché “garanzie”, valgono a prevenire attacchi all'autonomia ed indipendenza dell'esercizio delle funzioni giudiziarie e, comunque, non sono condizionate, nella loro attuazione, alla concreta esistenza di specifiche aggressioni alle predette autonomia ed indipendenza» essendo l'indipendenza «forma mentale, costume, coscienza d'un'entità professionale, non è men vero che, in mancanza di adeguate, sostanziali garanzie, essa, come è stato rilevato, degrada a velleitaria aspirazione.»

Tra le garanzie assicurate dalla Costituzione alle magistrature, necessarie al corretto svolgimento della funzione, vi è quello dell'indipendenza dei magistrati, declinata dall'art. 104 per la magistratura ordinaria e dall'art. 108 per le magistrature speciali.

Ferma la non vincolatività del modello delineato dall'art. 104 ai fini della istituzione e conformazione degli organi di garanzia delle magistrature speciali — in quanto non evincibile dal dettato costituzionale ed in potenziale conflitto con il solo vincolo finalistico imposto dall'art. 108 della Costituzione, il quale non reca indicazioni ordinamentali e organizzative, con la conseguenza che anettere carattere prescrittivo al modello delineato per il C.S.M. si tradurrebbe altresì in una non consentita limitazione della discrezionalità attribuita da tale disposizione al Legislatore — e richiamata la necessità del vaglio di costituzionalità in ordine alla congruità delle scelte in concreto effettuate dal Legislatore, l'individuazione dei parametri di riferimento cui ricondurre il vaglio di legittimità costituzionale della norma dettata dall'art. 11, comma 8, della legge n. 15 del 2009, avuto riguardo alla prevista composizione paritaria tra la componente togata e quella, laica, deve prendere le mosse dalla ricognizione delle ragioni sottese alla presenza di membri laici



negli organi di garanzia. In tale direzione deve osservarsi come in seno all'Assemblea costituente, a proposito della composizione che si andava delineando per il Consiglio superiore della magistratura, fu rilevato che l'istituzione di un organo di autogoverno della magistratura ordinaria aveva lo scopo di sganciare il potere giudiziario dagli altri poteri dello Stato, per evitare qualsiasi ingerenza, ma anche e nello stesso tempo di impedire il crearsi di una casta chiusa della magistratura, cioè di un ordine insensibile alle esigenze sociali o di un corpo chiuso ad ogni influenza della volontà popolare, con ciò manifestando il timore che un organo formato unicamente da magistrati potesse determinare la degenerazione della magistratura da ordine autonomo ed indipendente ad ordinamento chiuso e corporativo che ha rappresentato uno dei motivi della configurazione del Consiglio superiore della magistratura come un organo a struttura mista o composita, giungendo a prevedere che un terzo della componente elettiva del collegio venisse scelta dal Parlamento in seduta comune nell'ambito di alcune categorie professionali di cittadini, espressamente e tassativamente individuate nell'art. 104, comma 4, della Costituzione.

Tale composizione mista si raccorda con una delle possibili letture dell'art. 101, comma 1, della Costituzione, con cui si apre il titolo IV della seconda parte della Costituzione — ai sensi del quale «la giustizia è amministrata in nome del popolo» — che suggerisce una stretta connessione tra sovranità popolare e funzione giurisdizionale, cosicché uno dei tanti coronari che possono essere desunti dal principio enunciato nell'art. 101, comma 1, della Costituzione si identifica con l'esigenza, precisa ed irrinunciabile, di evitare che gli organi di autogoverno delle diverse magistrature possano assumere un ruolo di rappresentanza meramente corporativa del rispettivo ordine giudiziario determinandone il relativo isolamento in assenza di un legame, sia pure indiretto, con la sovranità popolare.

La composizione del Consiglio superiore della magistratura, così come delineata dall'art. 104, comma 4, della Costituzione, rappresenta quindi il punto di equilibrio tra i due principi (potenzialmente in tensione) che sono sanciti dagli artt. 101, comma 1, e 104, comma 1, della Costituzione.

Se, pertanto, nel disegno elaborato dall'Assemblea costituente il principio di autonomia e di indipendenza della magistratura deve raccordarsi con il principio di sovranità popolare, tale momento di raccordo tra i due principi in questione viene poi individuato — per quel che concerne la composizione dell'organo di autogoverno della magistratura ordinaria — in un assetto di tale collegio che, se da un lato tiene conto delle istanze ricollegabili alla necessità di assicurare l'autonomia dell'ordine giudiziario e quindi l'indipendenza del singolo giudice, dall'altro, tuttavia, non trascura — ma anzi sottolinea — un'altra esigenza, che è quella di realizzare gli opportuni collegamenti tra la magistratura e gli altri poteri dello Stato, allo scopo precipuo ed imprescindibile di impedire che l'autonomia dell'ordine si trasformi in isolamento o separatezza.

La presenza dei laici designati dal Parlamento assicura una voce alla sensibilità della società civile, e rappresenta, quindi, in quest'ottica, una presenza irrinunciabile, in quanto garantisce una significativa continuità tra governo della magistratura e istituzioni rappresentative della sovranità popolare.

Poste tali precisazioni in ordine alle ragioni sottese alla presenza di componenti laici nel Consiglio Superiore della Magistratura, e precisato come tale soluzione non sia costituzionalmente obbligatoria per le altre magistrature, non essendovi per esse analoghe espresse previsioni, l'opzione legislativa per la composizione mista deve tuttavia ritenersi aderente allo spirito costituzionale, e pur avendo la Corte costituzionale, con le ricordate ordinanze n. 161 del 1999 e n. 377 del 1998 dichiarato l'inammissibilità delle relative questioni sollevate con riferimento al Consiglio di presidenza della Giustizia Amministrativa, ricordando che i problemi di struttura dell'organo vanno apprezzati nell'ambito dell'intero sistema, quale risultante dei diversi elementi che in esso intervengono e fra loro si combinano, nella sentenza n. 16 del 2011 la Corte ha altresì affermato che, ferma la necessità della sussistenza di un organo di garanzia per le giurisdizioni speciali, di tali organi devono necessariamente far parte sia componenti eletti dai giudici delle singole magistrature, sia componenti esterni di nomina parlamentare, nel bilanciamento degli interessi, costituzionalmente tutelati, al fine di «evitare tanto la dipendenza dei giudici dal potere politico, quanto la chiusura degli stessi in “caste autoreferenziali”, potendo il rapporto numerico tra membri “togati” e membri “laici”, di nomina parlamentare, essere variamente fissato dal Legislatore». Ricostruite le ragioni della presenza di membri laici all'interno degli organi di garanzia e la valenza, sotto il profilo costituzionale, da annettersi a tale presenza, l'indagine deve quindi indirizzarsi alla ricognizione delle ragioni sottese alla presenza della componente togata elettiva, la quale va posta in diretta connessione con la natura di tali organi, cui è immanente il carattere della rappresentatività, dei magistrati appartenenti al relativo ordine, coerentemente con la natura, anche di autogoverno, insita, nel fatto di essere anche chiamati ad adottare provvedimenti amministrativi sia generali che particolari nei confronti degli appartenenti alla giurisdizione.

A tali organi, che assicurano l'indipendenza della magistratura attraverso la garanzia della sua autonomia ed indipendenza da ogni altro potere, sono difatti naturalmente devolute funzioni riconducibili nella nozione di autogoverno, che si traducono nel potere di adottare atti di organizzazione e composizione degli uffici giudiziari, di indirizzo della politica giudiziaria, di decisione sullo status dei magistrati quali assegnazioni, nomine, trasferimenti.



Gli organi di garanzia o di autogoverno rispondono allo scopo di assicurare l'indipendenza riconosciuta a tutte le giurisdizioni, in virtù del legame di stretta connessione tra la disciplina delle garanzie assicurate ai giudici e gli organi istituiti per la loro applicazione, delineandosi al riguardo, nell'ampia concezione dell'indipendenza del potere giurisdizionale, due aspetti fondamentali, l'uno funzionale, che esclude la subordinazione del giudice ad altri poteri e ne limita la soggezione alla legge, e l'altro organizzativo, che è senza dubbio strumentale rispetto al primo.

Alla garanzia di indipendenza che tali organi devono assolvere, accede la presenza al loro interno dei rappresentanti degli appartenenti al relativo ordine.

Tale presenza, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 16 del 2011, risponde all'esigenza di evitare la dipendenza dei giudici dal potere politico.

Dalle precedenti considerazioni possono, dunque, trarsi delle prime riflessioni in ordine al fondamento costituzionale delle due diverse componenti degli organi di garanzia, dovendo affermarsi che mentre la presenza della componente togata elettiva trova diretto fondamento nel principio di indipendenza delle magistrature, espressamente affermato dalla Costituzione all'art. 108, comma 2, la presenza della componente laica trova un fondamento più mediato ed indiretto, di cui sopra si è dato atto.

Ne discende che la diretta connessione della presenza della componente togata elettiva negli organi di garanzia con il principio dell'indipendenza delle magistrature — essendo tale presenza diretta derivazione di tale principio — rende la tematica del relativo rapporto numerico rispetto alla componente laica di particolare rilievo e delicatezza, posto che un rapporto numerico che oltrepassasse il limite di ragionevolezza vulnerando il principio di indipendenza della magistratura si porrebbe in insanabile contrasto con l'architettura costituzionale.

Sulla base degli indicati fondamenti costituzionali sottesi alla presenza della componente togata e della componente laica, mentre non sembrano potersi ravvisare profili di illegittimità costituzionale a fronte della eventuale previsione di una ridotta componente laica, trovando le istanze cui tale presenza risponde adeguata risposta nella mera previsione di tale componente, indifferente essendo la relativa consistenza numerica, non altrettanto è a dirsi con riferimento alla componente elettiva togata, cui va ricondotta la stessa rappresentatività dell'organo di garanzia nonché la garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

È invero indubbio che una forte presenza della componente laica, posta in relazione alla consistenza numerica della componente togata, risulterebbe esorbitante rispetto all'esigenza di evitare l'isolamento della magistratura e garantirne il raccordo con il principio di sovranità popolare, intaccandone e pregiudicandone la relativa indipendenza.

Tale carattere esorbitante rispetto allo scopo è ravvisabile con riferimento alla previsione della composizione paritaria tra componenti elettivi togati e componenti eletti dal Parlamento all'interno del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti, prevista dall'art. 11, comma 8, della legge n. 15 del 2009.

Attraverso tale composizione paritaria, viene difatti tributato analogo peso — con ciò compromettendolo — al principio costituzionale di indipendenza della magistratura, come assicurato in modo privilegiato dall'organo di garanzia attraverso la sua componente togata, e a quello di apertura della magistratura a istanza esterne evitandone la chiusura in una casta autoreferenziale, traducendo il bilanciamento degli interessi costituzionalmente tutelati — seppur, come accennato, in misura diversa — a favore di quello che risulta essere il più mediato e debole, per la cui soddisfazione è sufficiente la mera previsione della presenza della componente laica, laddove il principio di indipendenza della magistratura richiede che la stessa sia sottratta a possibili influenze derivanti dall'esterno, attraverso un sistema organizzativo — che si pone in rapporto di necessaria strumentalità rispetto alla garanzia di indipendenza — che assuma il ruolo di rappresentanza degli appartenenti all'ordine giurisdizionale. Ed infatti discende dal principio dell'indipendenza ed autonomia della magistratura la necessità che l'organo di garanzia sia prioritaria espressione dell'ordine di appartenenza, il quale trova la propria rappresentanza nell'organo di autogoverno attraverso i componenti dallo stesso eletti.

Ciò sulla base del passaggio logico sistematico secondo cui la soggezione dei giudici soltanto alla legge, di cui all'art. 101, comma 2, della Costituzione implica la loro autonomia, che è presupposto tipico ed imprescindibile della loro indipendenza, che costituisce a suo volta il referente normativo centrale di un'interpretazione sistematica dell'assetto che deve essere assegnato all'organo di garanzia, rispetto al quale il ruolo assegnato ai componenti elettivi togati riveste ruolo indefettibile nella misura in cui garantisce la reale autonomia dell'organo e l'adeguata rappresentatività dell'ordine di riferimento, rispetto al quale la norma della cui legittimità costituzionale si dubita si discosta, apparendo rispondere ad una logica non aderente agli indicati paradigmi di riferimento.

La soluzione legislativa favorevole alla parità numerica tra componenti laici e componenti togati risulta invero essere, oltre che eccedente rispetto alle finalità sottese alla presenza dei componenti laici nell'organo di garanzia, senza che ciò risponda ragionevolmente ad alcuna ulteriore esigenza — non risultando giustificata dalle peculiarità della giurisdizione in questione — idonea altresì a creare un *vulnus* all'indipendenza della magistratura, non garantendo in modo adeguato la sua sottrazione ad influenze esterne.



Il modello delineato dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale, oltre a porsi in contrasto con il principio di indipendenza della magistratura, non appare inoltre rispettoso del canone di ragionevolezza, non sussistendo valide ragioni, costituzionalmente compatibili, che a fronte dell'immanente principio dell'indipendenza della magistratura e dei singoli giudici releghi la rappresentatività di questi ad una consistenza numerica identica a quella accordata ai membri laici, oltrepassando quei requisiti minimi di indipendenza dei giudici speciali che la Costituzione garantisce, che non possono essere disattesi in ragione della generica affermazione di indipendenza contenuta nell'art. 108, che opera un totale rinvio alla discrezionalità del Legislatore in materia di indipendenza dei giudici diversi dall'ordinario, dovendo in proposito rilevarsi che, sulla base dell'analisi lessicale dell'art. 108, comma 2, della Costituzione, il Legislatore è chiamato ad «assicurare» — e non, semplicemente, a regolare o disciplinare — l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali.

La terminologia utilizzata dal Costituente, nella sua perentorietà inconsueta, segna quindi precisi limiti alla discrezionalità del Legislatore, per cui, seppur allo stesso è rimessa la fissazione del rapporto numerico tra membri togati e membri laici di nomina parlamentare (sentenza n. 16 del 2011 citata), tale discrezionalità deve muoversi entro confini ben precisi, nel rispetto dei requisiti minimi ed imprescindibili dell'indipendenza dei giudici speciali, con la conseguenza che l'attuazione legislativa del canone dell'indipendenza dei giudici non ordinari è sostanzialmente libera nella individuazione dei moduli realizzativi, ma vincolata nei suoi contenuti ad alcuni fondamentali parametri costituzionali, tra cui il carattere necessariamente prevalente della componente elettiva togata, in quanto unica misura idonea ad assicurare il precetto dell'indipendenza della magistratura ed il carattere di rappresentatività dell'organo di garanzia e di autogoverno.

Se, difatti, dalla Costituzione non può evincersi la necessaria identità strutturale tra il C.S.M. e gli organi di garanzia delle altre giurisdizioni, dovendo riconoscersi l'ammissibilità di sistemi organizzativi diversificati di garanzia a tutela dell'indipendenza dei giudici speciali, articolato e delineato in rapporto alle peculiarità ordinamentali delle diverse giurisdizioni, possono dalla Costituzione evincersi precisi vincoli all'esercizio della prevista riserva di legge in ragione della predeterminazione dei criteri che risultano, secondo il Costituente, idonei ad assicurare l'indipendenza della magistratura. Non vi è dubbio che uno dei principali problemi interpretativi cui ha dato luogo la lettura dell'art. 108, comma 2, della Costituzione consiste proprio nello stabilire quale sia il grado di discrezionalità che deve essere attribuito al Legislatore ordinario nell'attuazione della riserva di legge ivi prevista, in base alla quale l'individuazione dei meccanismi concreti volti a garantire l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali è operazione che viene semplicemente rinviata, dalla Costituzione, alla legge ordinaria, secondo un'ottica complessiva in cui il potere di scelta dell'organo legislativo incontra l'unico limite di preservare requisiti minimi di indipendenza dei giudici speciali.

Il compito rimesso al giudice *a quo*, e di conseguenza alla Consulta, è dunque quello di individuare tali requisiti minimi, anche attraverso la verifica della possibilità di enucleare, dal modello tratteggiato per il C.S.M., degli elementi essenziali dai quali gli organi di garanzia delle magistrature speciali non possono prescindere, quale alternativa all'opzione interpretativa di una assoluta libertà di scelta del Legislatore in ordine alla composizione dell'organo di garanzia, segnatamente con riferimento al rapporto numerico tra i suoi membri, che involge il modo in cui vengono tradotti nella composizione dei consigli di presidenza i principi di indipendenza della magistratura, da un lato, e di necessario coordinamento di tali organi con la società civile, dall'altro.

Occorre, quindi, stabilire un punto di equilibrio oltre il quale non si ha più quel corretto bilanciamento degli interessi che la Consulta ha affermato come necessario nella sentenza n. 16 del 2011, ma l'espansione di uno di tali interessi a danno dell'altro, dovendo individuarsi il limite oltre il quale il principio di indipendenza, come tradotto dalla consistenza della componente elettiva togata, non può essere più ulteriormente «negoziato» a favore dell'esigenza di evitare la chiusura in caste autoreferenziali dei giudici.

In proposito, occorre rilevare che nel bilanciamento dei contrapposti interessi non può difatti prescindersi dal considerare che il principio di indipendenza della magistratura costituisce principio costituzionale espresso, di natura non cedevole di fronte ad un principio implicito o non espresso e di indubbia portata precettiva.

Escluso, come dianzi accennato, che il modello dettato per il C.S.M. costituisca una soluzione costituzionalmente obbligata, dovendo in proposito riconoscersi un margine di discrezionalità, costituzionalmente accordato, del Legislatore, la scelta del Costituente di rinviare al legislatore ordinario la previsione più specifica delle garanzie di indipendenza dei giudici speciali non contiene in sé, come sopra illustrato e come affermato dalla stessa Consulta, anche la scelta di accordare a tali giudici garanzie di indipendenza inferiori rispetto a quelle riconosciute alla magistratura ordinaria.

Ne discende, quale prima conseguenza, che non può riconoscersi al Legislatore l'assoluta libertà nel riempire di contenuti concreti il rinvio operato dal comma 2 dell'art. 108 della Costituzione, non potendo il Legislatore, sulla base di una corretta interpretazione storica del disposto costituzionale, nell'assicurare l'indipendenza dei giudici speciali,



non tener conto dei principi generali che sono posti, in tema di indipendenza dei giudici ordinari, nel titolo IV della seconda parte della Costituzione, dovendo il discostamento da tali principi trovare adeguata e ragionevole giustificazione nelle peculiarità della giurisdizione che si intende disciplinare.

Particolare peso va tributato alla norma di chiusura dell'intero sistema costituzionale delle garanzie previste a tutela dell'indipendenza dell'attività giurisdizionale, coincidente con il principio, di generale applicazione, per cui i giudici (senza distinzioni) sono soggetti soltanto alla legge, da cui, sulla base di una lettura sistematica della Carta costituzionale, si evince l'esistenza di un indirizzo di omogeneità, voluta dalla Costituzione, degli status e delle garanzie di indipendenza, interna ed esterna, di tutti i soggetti che esercitano funzioni giurisdizionali.

Se è innegabile, pertanto, che ad una regolamentazione espressa degli istituti che assicurano l'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria (art. 104 ss.: autogoverno, assunzione per concorso, inamovibilità, ecc.) corrisponde poi, in Costituzione, un semplice rinvio alla legge del compito di prevedere le modalità concrete che dovranno presiedere all'indipendenza dei giudici speciali (art. 108 comma 2), è altrettanto evidente, tuttavia, che la Costituzione — se considerata nel suo complesso — delinea già, per quel che concerne le condizioni di autonomia e di indipendenza di tutti i giudici delle diverse magistrature, un unico modo di essere generale dei soggetti-giudici cui è affidato l'esercizio della giurisdizione.

In tale ottica, la disposizione prevista dal comma 2 dell'art. 101 della Costituzione, nello statuire la soggezione di tutti i giudici soltanto alla legge — e riconoscendo, quindi, ad ogni magistratura quell'autonomia che è presupposto tipico ed imprescindibile dell'indipendenza — rappresenta il referente normativo centrale dell'interpretazione sistematica che discende dalla Costituzione, la quale, nel delineare la soluzione per la magistratura ordinaria, ha individuato condizioni strumentalmente — anche se non vincolanti per le altre magistrature — idonee ad assicurare l'indipendenza della magistratura.

Inoltre, in accordo con lo stringente tenore letterale della norma di cui all'art. 108, il legislatore, come visto, è chiamato «assicurare» l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali.

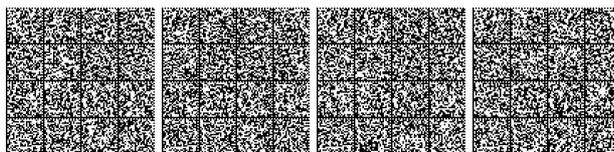
Pur non potendo trarsi dalla terminologia utilizzata dal Costituente la necessità della legge di conformarsi ad un modello concreto e predefinito di indipendenza, ovvero quello puntualmente articolato dalla Costituzione agli artt. 104 e seguenti, sembra tuttavia che la prevista riserva di legge contenuta nell'art. 108, comma 2, della Costituzione, consente di guardare all'attuazione legislativa del canone dell'indipendenza dei giudici non ordinari in una chiave di discrezionalità libera nella individuazione dei moduli realizzativi che risultano tuttavia vincolati al rispetto di alcuni fondamentali parametri costituzionali.

Pertanto, escluso che la conformazione organizzativa e funzionale degli organi di garanzia o di autogoverno delle magistrature speciali debba necessariamente ricalcare il modello tratteggiato dalla Costituzione per il C.S.M., le deviazioni rispetto a tale modello vanno raccordate con la consapevolezza che la ragione principale che ha indotto il Costituente a mantenere le giurisdizioni speciali di cui all'art. 103 della Costituzione consiste proprio nella presa d'atto delle peculiarità che contraddistinguono tali giurisdizioni, con la conseguenza che la previsione di una disciplina diversa rispetto al «modello» delineato dagli artt. 104 e seguenti della Costituzione deve rispondere all'esigenza imprescindibile di adattare tale normativa, in modo difforme da quanto previsto per il C.S.M., alle caratteristiche proprie di ciascuna giurisdizione speciale, tenendo conto, tra l'altro; della collocazione istituzionale dei magistrati che la compongono dei tratti peculiari del sindacato che questi sono chiamati ad esprimere.

Si tratta quindi — una volta ammessa la possibilità di variazione rispetto allo schema delineato dagli artt. 104 e seguenti della Costituzione — di verificare, di volta in volta, la ragionevolezza delle modifiche apportate dal Legislatore ordinario, così da valutare se siffatte modifiche, da un lato, risultino idonee a garantire un'efficace tutela dell'indipendenza dei giudici non ordinari (come richieste dall'art. 108, comma 2, della Costituzione), e dall'altro, possano ritenersi giustificate in rapporto a quelle specifiche peculiarità che contraddistinguono ciascuna giurisdizione speciale.

Ne consegue che in applicazione di siffatto criterio di giudizio, il problema della legittimità costituzionale della composizione prevista per il Consiglio di presidenza della Corte dei conti — ferme le precedenti considerazioni — può essere sintetizzato nel quesito se, al fine di garantire l'indipendenza dei giudici della Corte dei conti, siano rinvenibili ragioni specifiche, attinenti a caratteristiche proprie di tale giurisdizione, da cui discenda la necessità — o quanto meno l'opportunità — di prevedere una composizione numerica paritaria tra componenti elettivi togati e componenti elettivi laici.

Le indicazioni che dalla disamina delle disposizioni costituzionali possono trarsi, come sopra indicate, depongono per la risposta negativa, non essendo rinvenibili valide ragioni e giustificazioni che, in relazione alle funzioni assegnate a tale ordine giurisdizionale, consentano un sacrificio di quelle modalità organizzative — che la Costituzione ha riconosciuto idonee e necessarie per la magistratura ordinaria — che maggiormente garantiscono l'indipendenza dell'ordine e dei suoi appartenenti e la rappresentatività dell'organo di garanzia, da identificarsi nella maggioranza numerica dei



componenti togati elettivi rispetto ai componenti laici, con riferimento ai quali ultimi non possono predicarsi i principi di indipendenza e di autonomia, valendo la, loro presenza unicamente a mantenere un collegamento dell'organo di garanzia con istanze esterne all'ordine.

Con la conseguenza che la consistenza numerica di tale componente laica, in relazione a quella assegnata alla componente elettiva togata, è idonea — se paritaria o prevalente rispetto a quest'ultima — ad intaccare i principi di autonomia ed indipendenza dell'organo, esistendo indubitabilmente un punto, nel rispettivo rapporto numerico, oltre il quale le relative previsioni non costituiscono espressione di un equilibrato bilanciamento degli interessi di cui sono espressione, ma si risolvono nella prevalenza di quello costituzionalmente meno stringente a danno del cogente precetto costituzionale dell'indipendenza delle magistrature speciali.

Tale indipendenza può invero subire un *vulnus* in ragione di un rapporto numerico tra la componente laica e componente togata elettiva che non costituisca espressione di un equilibrato bilanciamento dei contrapposti interessi, come avviene, a giudizio del Collegio, con riferimento alla norma sospettata di incostituzionalità.

Non si intende, in tal modo, sminuire l'importanza della presenza di componenti laici all'interno del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, dovendo in proposito osservarsi che con riferimento all'aspetto esterno o istituzionale dell'indipendenza che deve essere garantita ai magistrati della Corte dei Conti, un organo di garanzia a composizione mista, quale quello previsto per la magistratura ordinaria, sembra dover valere a fortiori per il governo di ordini magistratuali di connotazione diversa, che siano, più ancora della magistratura ordinaria, connessi nelle loro funzioni e in qualche modo sovrapposti all'amministrazione.

Ed infatti, tanto più rileva il legame organizzativo e funzionale con il potere politico-amministrativo, tanto più è importante connettere la funzione di autogoverno di quella magistratura con la funzione di controllo politico esercitata dalle Assemblee elettive, introducendo quindi, a tal fine — all'interno dell'organo — un congegno in qualche modo codecisionale fra componenti di diversa derivazione, onde evitare il cortocircuito istituzione-corporazione, non risultando il grado di indipendenza esterna che è garantito a ciascuna categoria di magistrati direttamente proporzionale al grado di isolamento che la legge assicura al rispettivo ordine giudiziario, rendendo l'eventuale assenza di membri esterni alla magistratura contabile l'autogoverno della stessa eccessivamente corporativo.

Tuttavia, un rapporto non equilibrato, rispetto ai valori costituzionali di riferimento, tra componente laica e componente togata, esporrebbe l'organo al formarsi di maggioranze o gruppi di pressione esterni alla magistratura suscettibili di intaccare l'indipendenza dei giudici anche nella loro libertà di autodeterminazione, condizionandone l'operato agli interessi di cui sono portatori i componenti laici, le cui determinazioni concorrono alla formazione della volontà dell'organo, assegnando alla componente laica un peso ultroneo rispetto alla finalità di consentire, attraverso la stessa, un collegamento esterno, intaccando l'indipendenza funzionale dei giudici contabili.

Né la parità numerica tra componenti laici e componenti elettivi togati, come accennato, può ritenersi giustificata — e quindi ragionevole — in rapporto a specifiche peculiarità della giurisdizione contabile, alla quale è garantita dalla Costituzione lo stesso grado di indipendenza riconosciuto a tutte le altre giurisdizioni speciali.

Al fine di vagliare il corretto esercizio da parte del Legislatore ordinario della propria discrezionalità nell'attuazione della riserva di legge prevista, dall'art. 108, comma 2, della Costituzione, interviene, inoltre, a dare consistenza ai manifestati dubbi di costituzionalità della previsione normativa della parità numerica della componente consiliare eletta dai magistrati contabili a quella rappresentativa del Parlamento, l'approdo cui è di recente giunta la giurisprudenza costituzionale, che ha nitidamente disegnato i rapporti tra l'art. 108 e 104 Cost. in particolare nella già citata sentenza n. 87 del 2009, con la quale è stata ammessa anche nel procedimento disciplinare dei magistrati amministrativi la difesa da parte di avvocati del libero foro. La decisione della Corte costituzionale poggia sulla considerazione, che costituisce punto fermo ai fini del vaglio di qualsivoglia incidente di costituzionalità involgente il profilo dell'indipendenza delle giurisdizioni speciali, che, pur essendo l'indipendenza della magistratura ordinaria e quella delle magistrature speciali regolate da norme costituzionali diverse — rispettivamente l'art. 104 e l'art. 108 Costituzione — il principio dell'indipendenza dei magistrati sia ordinari che speciali è un principio generale e costituisce una delle garanzie del corretto svolgimento della funzione giurisdizionale complessivamente intesa, come esercitata, sia dalla magistratura ordinaria che dalle magistrature amministrativa e contabile.

Di particolare rilievo è la precisazione, contenuta nella sentenza in esame, secondo cui, pur potendo il Legislatore articolare diversamente l'ordinamento delle singole giurisdizioni, devono tuttavia essere rispettati i «principi costituzionali comuni» posti a presidio dell'indipendenza delle varie magistrature. Per tale ragione, la Corte ha ritenuto che, nonostante il procedimento disciplinare dei magistrati amministrativi abbia natura amministrativa e non giurisdizionale, dovesse essere comunque garantita anche ai magistrati amministrativi la possibilità, di avvalersi, nel procedimento disciplinare, di un avvocato del libero foro, al fine di assicurare loro una piena indipendenza attraverso il ricorso ad un'efficace difesa.



Pur non avendo la sentenza n. 87 del 2009 affermato la piena equiparazione sotto il profilo organizzativo tra C.S.M. e i Consigli di Presidenza della Giustizia Amministrativa e della Corte dei conti, occupandosi di altri profili, ha tuttavia affermato l'importante principio della necessità di assicurare, al di là delle differenze organizzative e ordinali, lo stesso grado di indipendenza sia ai magistrati ordinari che a quelli amministrativi (quindi anche contabili), e a tal fine ha fatto riferimento a «principi costituzionali comuni» cui il legislatore deve uniformarsi, pena la violazione dell'art. 108 della Costituzione.

Le statuizioni contenute nella citata sentenza consentono di rinvenire nelle norme costituzionali dedicate alla magistratura ordinaria, ed in particolare nell'art. 104 della Costituzione, i «principi costituzionali comuni», posti a presidio dell'indipendenza della magistratura ordinaria che risultano mutuabili per le magistrature speciali, riconosciuti dal Costituente come formule idonee a garantirne l'indipendenza sia interna che esterna, costituenti un paradigma di riferimento per il Legislatore, pur senza rappresentare un assetto statutario vincolante e che, come tali, rilevano quale limite per l'esercizio della riserva di legge che, in tal senso, può assumere carattere rinforzato, e come parametro di ragionevolezza delle scelte del Legislatore.

Peraltro, in questa linea sembra essersi posto di recente il Consiglio di Stato, il quale, in sede consultiva, ha affermato che il principio della non rieleggibilità dei membri elettivi del C.S.M., di cui all'art. 104 della Costituzione, ultimo comma, debba valere anche per le magistrature speciali, trattandosi di un principio generale dell'autogoverno della magistratura (Consiglio di Stato, Sez. I, 1° aprile 2009, n. 954).

Richiamate tali coordinate interpretative, al fine di verificare quali elementi degli organi di garanzia siano coesistenti rispetto al fine costituzionale dell'indipendenza, occorre analizzare se dall'art. 104 della Costituzione possa trarsi un principio comune concernente anche la composizione degli organi di autogoverno delle magistrature speciali che possa fungere da parametro di legittimità costituzionale delle scelte del Legislatore in questo ambito.

Giova, a tal fine, procedere alla disamina della composizione del Consiglio Superiore della magistratura, come descritta dai commi 3 e 4 dell'art. 104 della Costituzione.

La composizione del Consiglio Superiore della magistratura prevede la presenza di membri di diritto e componenti elettivi, i quali sono per i due terzi eletti dai magistrati mentre per un terzo sono eletti dal Parlamento in seduta comune.

Dei tre membri di diritto (tra cui il Presidente della Repubblica che presiede il Consiglio) due sono togati, e segnatamente il Primo Presidente ed il Procuratore generale della Corte di Cassazione, così come lo sono i componenti eletti dalla magistratura, tuttavia la distinzione tra componenti togati e laici non è presa espressamente in considerazione dalla norma, la quale invece distingue i consiglieri in base alle forme di designazione (di diritto o elettiva) e, all'interno della componente elettiva, tra gli eletti da parte dei magistrati e gli eletti dal Parlamento in seduta comune. Tale distinzione è ulteriormente marcata dal fatto che il limite minimo di rappresentanza elettiva della componente magistratuale (i due terzi) è calcolato non sul totale dei componenti del Consiglio (comprensiva di quelli di diritto) ma sul totale dei soli componenti elettivi. Il comma quarto dell'art. 104 della Costituzione, infatti, espressamente stabilisce che «gli altri componenti», oltre a quelli di diritto, «sono eletti per due terzi da tutti i magistrati (...) e per un terzo dal Parlamento (...)».

È possibile dunque desumere che l'art. 104 della Costituzione intenda garantire l'indipendenza della magistratura assicurando la prevalenza in seno al Consiglio non della componente togata complessivamente intesa, comprensiva dei membri togati di diritto, ma della componente togata eletta dai magistrati. Ad essa solo, infatti, si riferisce il limite dei due terzi.

Tale conclusione appare peraltro in linea con la diversa funzione della componente togata di diritto e quella elettiva in seno all'organo di autogoverno.

Infatti, mentre la presenza dei membri di diritto assolve a diverse funzioni (ad esempio, la rappresentazione in seno al Consiglio delle istanze della magistratura giudicante e requirente attraverso la presenza dei rispettivi organi di vertice), prevalentemente istituzionali, solo la componente elettiva può dirsi effettivamente rappresentativa del corpo elettorale costituito da tutti i magistrati.

Tale profilo appare di particolare rilievo posto che la stessa nozione di «autogoverno», ancorché utilizzato in senso atecnico nel caso del Consiglio Superiore della magistratura e dei Consigli di Presidenza delle magistrature speciali, per la presenza anche di membri laici, evoca comunque, anche etimologicamente, l'esistenza di una relazione di rappresentatività tra governanti e governati.

Alla luce di tutte queste considerazioni, può dunque ritenersi che dall'art. 104, commi 3 e 4, della Costituzione possa trarsi il principio della necessaria prevalenza numerica della componente eletta dai magistrati rispetto alla componente eletta dalle forze politiche, prevalenza numerica che può esprimersi in varie modalità e con la previsione di diverse percentuali tra le varie componenti, con il limite comunque del riconoscimento della maggioranza dei componenti eletti dai magistrati.

Tale principio, per la sua rilevanza al fine di effettivamente garantire la rappresentatività dell'organo e dunque l'indipendenza dei magistrati, deve essere ritenuto, secondo l'espressione usata dalla sentenza n. 87 del 2009, un «principio costituzionale comune» applicabile anche al Consiglio di Presidenza della magistratura della Corte dei conti.



Infatti, sia nel caso del C.S.M. che dei consigli di Presidenza della magistrature speciali, l'esistenza di una relazione di rappresentatività, quantomeno con la maggioranza dei componenti elettivi dei detti organi, appare un elemento imprescindibile perché essi possano effettivamente «assicurare» — per usare la, stessa espressione degli artt. 100 e 108 della Costituzione, l'autonomia e l'indipendenza delle varie magistrature.

Pertanto, escluso che possa affermarsi la necessità del rispetto, per gli organi di garanzia delle magistrature speciali, dell'identica distribuzione, in termini percentuali, tra le varie componenti consiliari, prevista dall'art. 104 della Costituzione, il che priverebbe il Legislatore della sua discrezionalità nella scelta sui modi per assicurare l'indipendenza delle magistrature speciali, conferita dall'art. 108 della Costituzione, è possibile tuttavia ricavare dall'art. 104 della Costituzione, un principio di garanzia minimale secondo il quale deve essere comunque garantita almeno la maggioranza dei componenti togati eletti dai magistrati, nel caso di specie della Corte dei Conti, in seno al Consiglio.

Dunque, sotto questo profilo, l'art. 108, comma 3, della Costituzione, da leggersi in combinato disposto con l'art. 104, commi 2 e 3, della Costituzione, individua un parametro sostanziale per la valutazione delle scelte del Legislatore quanto a garanzie minime di tutela della indipendenza delle magistrature speciali, assegnando la prevalenza numerica dei componenti eletti dai magistrati rispetto ai rappresentanti del Parlamento.

A diversamente ritenere, le ricadute discendenti dalla previsione della parità numerica — e ovviamente, a maggior ragione, di una maggioranza dei rappresentanti del Parlamento — come dianzi illustrato, si risolverebbero nella vanificazione della stessa funzione dell'organo di garanzia, intaccandone l'indipendenza e l'autonomia, facendone venir meno il carattere di rappresentatività attraverso cui i richiamati principi necessariamente transitano.

Sottesa alla scelta legislativa della parità numerica tra componenti elettivi togati e laici, vi è difatti l'equiordinazione tra il principio di indipendenza della magistrature speciale e quello di apertura dell'organo di autogoverno alle istanze esterne in modo da evitarne la chiusura in una casta autoreferenziale, il che contrasta con la gerarchia dei valori costituzionali che non può vedere come recessivo, né equiordinato, il valore dell'indipendenza rispetto a quello del collegamento tra la magistratura e gli altri poteri dello Stato, quest'ultimo attuato per il tramite della presenza dei membri laici nell'organo di garanzia.

Al riguardo, inoltre, non sembra potersi dubitare che ai componenti laici, per il loro essere espressione di una qualificata maggioranza politica delle Camere, non può essere riconosciuto un idoneo ruolo di garanzia dell'autonomia, e dell'indipendenza dei giudici.

Alla luce di tale quadro costituzionale di riferimento, non può non dubitarsi della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8 della legge n. 15 del 2009 che, nel prevedere il numero dei componenti eletti da tutti i magistrati della Corte dei conti uguale a quello dei rappresentanti del Parlamento, non rispetta i principi cui l'attuazione della riserva di legge deve conformarsi, come enucleabili dagli artt. 100, 103, 108 e 104, della Costituzione, letti alla luce della sopracitata giurisprudenza costituzionale.

Né i manifestati dubbi di illegittimità costituzionale possono ritenersi superabili alla luce della circostanza che la componente togata nel suo complesso (formata anche dai membri di diritto) del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti raggiunga comunque la maggioranza assoluta, stante la ricordata diversa valenza da assegnarsi alla presenza dei membri di diritto e le diverse funzioni dagli stessi svolte rispetto a quelli togati elettivi, ai quali soltanto è possibile riconoscere una funzione rappresentativa dei magistrati elettori, conformemente alle indicazioni che possono trarsi dalla scelta sottesa alle previsioni contenute nell'art. 104 della Costituzione.

Né risulta revocabile in dubbio che sia solo la componente togata elettiva ad essere rappresentativa dei magistrati della Corte dei conti, come peraltro incidentalmente affermato anche dal Consiglio di Stato nel parere sopra menzionato, laddove, con riferimento alla riduzione da 10 a 4 dei componenti eletti dai magistrati della Corte dei conti, è stato evidenziato che l'innovazione impone di ritenere che la rappresentanza dei quattro componenti elettivi sia promiscua, ovvero unitaria, e non più ripartita per qualifica, come avveniva in precedenza.

In proposito, occorre altresì segnalare che il Presidente della Corte dei conti è nominato, ai sensi della legge 21 luglio 2000 n. 202, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa, deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Presidenza, mentre gli altri due dei tre membri di diritto (Procuratore generale e Presidente aggiunto) sono nominati su designazione del Consiglio di Presidenza con provvedimento formale dell'Autorità politica, cosicché con riguardo ai membri di diritto non può parlarsi di elezione, neanche indiretta, da parte della base elettorale.

Non può, dunque, affermarsi che sulla base della composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti sia comunque assicurata la prevalenza della componente togata, stanti le modalità, di individuazione dei componenti di diritto, con conseguente discostamento dai criteri minimi idonei a garantire l'indipendenza del plesso giurisdizionale attraverso l'idonea strutturazione del relativo organo di autonomia, assistito dalle medesime gaurentigie costituzionali pur a fronte della non necessità, costituzionalmente imposta, di adozione di un unico modello organizzativo per tutte le



magistrature, potendo la soluzione adottata dalla norma dettata dall'art. 11, comma 8, della legge n. 15 del 2009, tradursi nel piegare l'azione dell'organo alla ricerca del consenso delle componenti esterne, che verrebbe ad esercitare un peso ed un'influenza in contrasto con la riconosciuta indipendenza sia dell'ordine che dei singoli appartenenti ad esso.

In conclusione, sulla base di tutte le considerazioni sin qui illustrate, il Collegio dubita della legittimità costituzionale di una scelta legislativa che propone per la magistratura contabile un modello dell'organo di garanzia che, nel contemperamento dei contrapposti interessi, non opera un corretto bilanciamento degli stessi, senza che ciò trovi ragionevole giustificazione nelle peculiarità dell'ordine giurisdizionale di riferimento, recando un pregiudizio ai principi di autonomia e indipendenza della magistratura — essendo il primo presupposto indefettibile del secondo — in quanto non garantisce in modo adeguato l'indipendenza che la Costituzione assicura a tutte le magistrature speciali, così determinando un *vulnus* all'autonomia organizzativa dell'apparato giurisdizionale che è strumentale all'indipendenza sia interna che esterna della giurisdizione speciale contabile, ponendo sullo stesso piano valori e principi aventi invece diversa cogenza costituzionale — costituendo quello dell'indipendenza della magistratura una dei più rilevanti beni costituzionalmente protetti — così non rispettando, nella determinazione della composizione dell'organo anche di autotutela della magistratura, assistito da particolari guarentigie di indipendenza, le finalità e gli interessi che tramite lo stesso vengono perseguite e garantite.

Conseguentemente, ritiene il Collegio che la questione di illegittimità della norma dettata dall'art. 11, comma 8, della legge n. 15 del 2009 debba essere sottoposta al vaglio del Giudice delle leggi al fine di verificare la ragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità accordata dalla Costituzione al Legislatore ordinario nell'attuazione della riserva di legge, come vincolata al rispetto del principio di indipendenza della magistratura speciale, imposta al legislatore come finalità indefettibile dall'art. 108, secondo comma, della Costituzione, e dei «principi costituzionali comuni» richiamati dalla stessa Consulta.

Non pare, inoltre, infondata, la questione di costituzionalità della norma in esame per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poiché introduce una irragionevole disparità, di trattamento a discapito della magistratura contabile rispetto a tutte le altre magistrature, così introducendo un *vulnus* della sua indipendenza.

Pertanto, è la stessa Corte costituzionale che nella sentenza n. 16 del 2011, nell'affermare il carattere necessario della presenza di organi di garanzia per tutte le magistrature, fa riferimento alle scelte effettuate dal Legislatore ordinario che ha istituito tali organi per tutte le giurisdizioni speciali, così rintracciando nel dato fattuale legislativo un parametro a sostegno dei propri assunti.

Sotto questo profilo e per tutte le ragioni sopra svolte, deve essere rimessa alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità dell'art. 11, comma 8 della legge 4 marzo 2009 n. 15, per contrasto con gli artt. 100, 101, 103 e 108, comma 2, della Costituzione, in relazione agli artt. 3 e 104 della Costituzione, nella parte in cui prevede che la componente consiliare eletta dai magistrati contabili sia numericamente uguale a quella rappresentativa del Parlamento.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

P.Q.M.

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 100, 101, 103 e 108, comma 2, in relazione all'art. 104 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15, laddove prevede che i componenti del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti eletti dai magistrati della Corte dei conti siano quattro, ossia in numero pari ai membri laici eletti dal Parlamento;

2) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 giugno 2011.

Il Presidente: GIOVANNINI

L'estensore: STANIZZI



N. 257

Ordinanza del 5 agosto 2011 emessa dal Tribunale di Livorno nel procedimento civile promosso da Ciurli Rossana ed altri contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Ufficio scolastico provinciale di Livorno

Lavoro e occupazione - Dipendenti pubblici - Assenza per malattia - Previsione della corresponsione del solo trattamento economico fondamentale, con esclusione di ogni indennità o emolumento aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio - Ingiustificato deterioro trattamento dei pubblici dipendenti rispetto ai lavoratori privati - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia assistenziale in caso di malattia.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, art. 71, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 3, 32, 36 e 38.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento n. 1330/2010 R.L. proposto da Ciurli Rossana, Barin Alessandra; Ricci Monica più altri tutti elettivamente domiciliati in Livorno, via Grande 164, presso lo studio dell'avvocato Altini Claudio, che li rappresenta e li difende, contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in persona del ministro in carica domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze, posta in via degli Arazzieri 4, e l'Ufficio Scolastico Provinciale di Livorno in persona del dirigente in carica posto in Livorno, piazza Vigo 1.

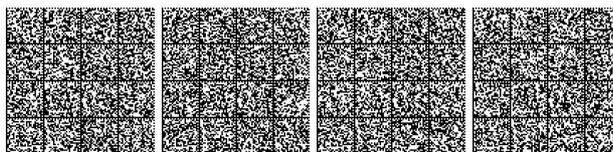
Per la dichiarazione di rilevanza non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 71 d.l. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 in relazione agli artt. 3, 32, 36, 38 Costituzione.

Sulla rilevanza.

Nel caso in specie i ricorrenti adivano questo Tribunale al fine di ottenere l'accertamento del loro diritto a ricevere, in caso di malattia, l'intero trattamento retributivo in busta paga con conseguente condanna del Ministero convenuto a corrispondere l'intero trattamento retributivo spettante anche in caso di malattia del lavoratore e non solo il trattamento — minimo o fondamentale — come disposto dall'art. 71 d.l. n. 112/2008 convertito in legge 133/2008, articolo di cui chiedevano la disapplicazione. Appare evidente che la legittimità costituzionale della norma in questione è punto centrale dell'accertamento chiesto a questo Giudice del lavoro e che quindi la relativa questione è rilevante. Infatti con l'entrata in vigore del d.l. n. 112/2008 all'art. 71 convertito con legge n. 133/2008 è stato previsto che: «Per i periodi di assenza per malattia, di qualunque durata, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei primi dieci giorni di assenza è corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio. Resta fermo il trattamento più favorevole eventualmente previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per le assenze di malattia dovute ad infortunio sul lavoro o da altra causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a day hospital, nonché per assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita.

Nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante presentazione di certificazione medica rilasciata da struttura sanitaria pubblica. L'Amministrazione dispone il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative. Le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, è dalle ore 8.00 alle ore 13.00 e dalle ore 14 alle ore 20.00 di tutti i giorni, compresi i non lavorativi e i festivi.

Le assenze dal servizio dei dipendenti di cui al comma 1 non sono equiparate alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa. Fanno eccezione le assenze per congedo di maternità, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro, e per congedo di paternità, le assenze dovute alla fruizione di permessi per lutto, per citazione a testimoniare e per l'espletamento delle funzioni di giudice popolare, nonché le assenze previste dall'articolo 4, comma 1, della legge 8 marzo 2000, n. 53, e per soli dipendenti portatori di handicap grave, i permessi di cui all'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104. Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi».



Risulta dunque modificata la precedente normativa in senso deteriore e peggiorativo per i lavoratori del comparto scuola, in quanto la stessa prevedeva che il trattamento retributivo del periodo di malattia non fosse diverso da quello di effettivo lavoro, senza alcuna decurtazione retributiva.

In ragione di ciò i ricorrenti chiedono la condanna del Ministero dell'Istruzione a corrispondere al lavoratore in malattia l'intero trattamento retributivo a lui spettante e non solo il trattamento «minimo o fondamentale».

Sulla non manifesta infondatezza.

Il Giudice del lavoro ritiene di rimettere il ricorso alla ecc.ma Corte alla stregua delle seguenti osservazioni:

a) *con riferimento all'art. 3 Costituzione.*

Il d.l. n. 112/2008 risulta in palese contrasto con l'art. 3 della Costituzione il quale tutela la persona e la sua dignità, e stabilisce il principio generale di eguaglianza dei cittadini di fronte all'ordinamento. L'art. 71 del citato decreto, applicabile ai soli lavoratori del settore pubblico, prevedendo nei periodi di assenza dal lavoro per malattia, la sola corresponsione del trattamento economico fondamentale, con esclusione di ogni indennità o emolumento aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio, determina un'illegittima disparità di trattamento nel rapporto di lavoro dei lavoratori del settore pubblico rispetto a quelli del settore privato. Nel settore privato infatti si giunge al massimo, in alcuni contratti collettivi, alla previsione dell'omesso pagamento dei primi tre giorni di malattia, subentrando dal quarto giorno l'INPS. Pur nella varietà di situazioni che si riscontrano nessun contratto priva il lavoratore della retribuzione o di una parte di essa sostanziale oltre il terzo giorno. La parità di condizioni, sancita dall'articolo 3 della nostra Costituzione come vincolo inderogabile posto al legislatore ordinario può essere derogata solo sulla base di criteri o elementi che evitino di trattare situazioni omogenee in modo differenziato. Il legislatore invece, con la modifica legislativa in atto, finisce col trattare in maniera differente le due categorie di lavoratori, discriminando i lavoratori del settore pubblico. Tale modifica appare evidentemente in violazione dell'articolo 3 della Costituzione in relazione al principio di uguaglianza tra i lavoratori.

L'appartenere i lavoratori al settore pubblico o privato non giustifica la disparità di trattamento in quanto entrambi rapporti di lavoro sono caratterizzati dagli stessi elementi di subordinazione ed in quanto la malattia è un evento rispetto al quale non ha alcuna rilevanza la natura pubblica o privata del datore di lavoro.

b) *con riferimento all'art. 36 Costituzione.*

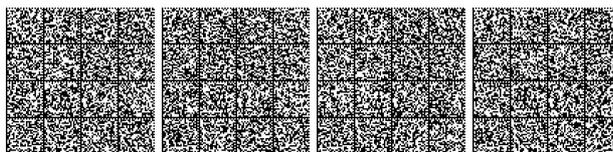
La citata normativa ha ripercussioni di carattere economico sulla retribuzione del lavoratore in malattia, infatti quest'ultimo si ritrova a non percepire, durante il periodo di malattia, le indennità o i trattamenti aggiuntivi che sono comunque di sua spettanza o competenza per diritto in tal senso già acquisito e sancito in busta paga, che di fatto costituiscono la retribuzione globale di fatto, pur differenziata in varie voci. Il lavoratore legittimamente ammalato, si trova privato di voci retributive che normalmente gli spetterebbero in funzione del suo lavoro, subendo pertanto una riduzione dello stipendio in busta paga. Riduzione che, dati gli stipendi che percepiscono ad oggi i lavoratori del comparto pubblico, diventa tale da non garantire al lavoratore una vita dignitosa. Di fatto la malattia diventa un «lusso» che il lavoratore non potrà più permettersi, e ciò appare in contrasto con l'articolo 36 della Costituzione che prevede che sia garantita una retribuzione proporzionata ed in ogni caso sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa.

Il lavoratore del settore pubblico subisce dunque, in virtù dell'applicazione della nuova legge, un concreto danno economico in senso retributivo e contributivo. dal momento che la busta paga del mese o dei mesi nei quali esso è ammalato risulta di fatto inferiore rispetto a quella dei mesi nei quali svolge il suo lavoro. Ciò appare evidentemente ingiusto e illegittimo anche alla luce del fatto che il lavoratore, e anche la parte sindacale stipulante per lui, quando sottoscrive un contratto di lavoro si vede garantito, oltre al minimo retributivo tabellare, delle indennità e delle voci di compensi che invece andando in malattia perde, dato che il decreto-legge prevede la corresponsione del solo trattamento retributivo minimo fondamentale.

c) *con riferimento all'art. 32 Costituzione.*

La Costituzione inoltre garantisce la tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. La salute del lavoratore diventa aspetto fondamentale per il buon andamento dell'economia della Repubblica, contribuendo un lavoratore in salute alla crescita del paese. La norma in questione, incidendo pesantemente sulla retribuzione del lavoratore malato, crea di fatto un abbassamento della tutela della salute del lavoratore che, spinto dalle necessità economiche, viene di fatto indotto a lavorare aggravando il proprio stato di malattia, creando così un *vulnus* a se stesso e al paese, in palese violazione dell'art. 32 Cost.

d) *con riferimento all'art. 38 Costituzione.*



L'assenza di garanzia al lavoratore malato dei mezzi di mantenimento e assistenza costituisce inoltre violazione dell'art. 38 Cost. Non è chi non possa vedere come il privare, durante la malattia, un lavoratore di parte dello stipendio, della retribuzione globale di fatto, integri esattamente quel fare venire meno i mezzi di mantenimento e assistenza al cittadino in quel momento inabile al lavoro.

Sulla base di quanto detto in precedenza appare opportuna la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per una considerazione della questione con conseguente sospensione del presente giudizio.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71 del d.l. n. 112/2008 all'art. 71 convertito con legge n. 133/2008, con riferimento agli artt. 3, 32, 36, 38 della Costituzione.

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

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

Livorno, addì 5 agosto 2011

Il Giudice: MAGI

11C0748

N. 258

Ordinanza del 13 aprile 2011 emessa dal Tribunale di Venezia

nel procedimento civile promosso da Adria Trading s.r.l. in liquidazione contro Banca Nazionale del Lavoro s.p.a.

Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione in via di interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Contestuale esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Violazione dei limiti interni all'ammissibilità della legge interpretativa - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di effettività della tutela giudiziaria e della riserva di poteri assegnati al potere giudiziario - Violazione del principio della tutela del risparmio - Disparità di trattamento tra somme versate indebitamente prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Contrasto con il divieto di interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia (salvo che per motivi imperativi di interesse generale), sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 24, (47), 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.



Svolgimento del processo

Con atto di citazione notificato in data 22 maggio 2008 Adria Trading srl in liquidazione esponeva di aver intrattenuto con la BNL spa agenzia di Mestre n. 7846 dal 1993 sino al mese di aprile 2003 più rapporti bancari e, precisamente, due rapporti di conto corrente bancario contraddistinti dai nn. 64100 e 681082, un conto anticipi (n. 281989) e un conto sovvenzioni (n. 281475) rilevando che la banca convenuta aveva applicato tassi superiori a quelli previsti dall'art. 117, n. 7, lett. A del T.U.L.B., tassi di interesse passivi non contrattualmente pattuiti. Precisava, altresì, che la banca aveva addebitato alla predetta società C.M.S., spese varie e commissioni non contrattualmente pattuite oltre che interessi ultralegali tra la data di effettuazione delle singole operazioni e la data della rispettiva valuta.

Chiedeva, quindi, previa dichiarazione della nullità delle clausole che prevedono la contabilizzazione trimestrale degli interessi passivi, delle CMS, delle spese e degli interessi ultralegali che la banca fosse condannata alla restituzione delle somme indebitamente percepite per le causali suindicate, oltre al risarcimento dei danni, con vittoria di spese e competenze di lite.

Instaurato regolarmente il contraddittorio, la banca eccepiva, in via preliminare, l'inammissibilità dell'atto di citazione per genericità ed indeterminatezza dei fatti costitutivi posti a base della domanda e nel merito tempestivamente eccepiva la prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito in quanto decorrente il periodo prescrizione dalla data di annotazione di ogni singola posta contestata soprattutto in relazione al conto corrente agrario n. 681082 e al conto corrente sovvenzioni n. 281475 accessi nel 1993 ed estinti nel 1994.

Deduceva, peraltro, l'avvenuta decadenza dalla contestazione degli estratti conto, ai sensi dell'art. 119 comma terzo del T.U. n. 385/93. Affermava, inoltre, la legittimità delle pattuizioni (espressamente sottoscritte) — e delle annotazioni in conto corrente — relative alla capitalizzazione periodica degli interessi passivi e alla commissione di massimo scoperto, l'inapplicabilità dell'art. 1283 c.c. dovendo il contratto di conto corrente ricondursi nella disciplina degli artt. 1823 e 1833 c.c. e, in via subordinata, in quella dell'art. 1194 c.c. con applicazione della capitalizzazione semestrale o annuale e, in ulteriore via gradata, l'applicazione di un tasso di interesse semplice o quello di cui all'art. 117, comma 7, lett. a) del d.lgs. n. 385/93. Il tutto con rifusione delle spese, diritti ed onorari di lite.

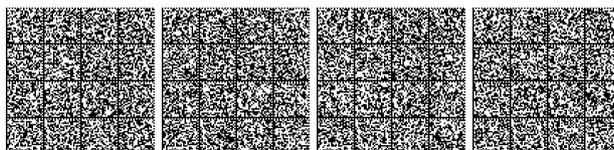
Sulla base della documentazione in atti, il giudice istruttore ammetteva la consulenza tecnica di ufficio disponendo che il C.T.U. determinasse l'importo da restituire al correntista sia in base all'art. 117 comma 7° T.U.B., sia in base agli interessi convenzionali considerando sia l'ipotesi di capitalizzazione annuale che quella senza capitalizzazione, con scorporo della CMS.

Il C.T.U. depositava la relazione con le seguenti ipotesi:

		Somma da restituire al correntista
con applicazione degli interessi con i tassi BOT	Senza capitalizzazione degli interessi	€ 104.517,59
	Con capitalizzazione degli interessi	€ 95.430,04
con applicazione dei tassi convenzionali	Senza capitalizzazione degli interessi	€ 59.795,86
	Con capitalizzazione degli interessi	€ 29.932,20

Successivamente, all'udienza del 25 marzo 2011 il procuratore dalla banca convenuta insisteva su tutte le eccezioni già formulate e, in particolare, su quella di prescrizione, alla luce del decreto c.d. «milleproroghe» convertito nella legge n. 10/2011 chiedendo che fosse disposta una integrazione della C.T.U. anche sulla base delle predetta disposizione legislativa o, in subordine, che il C.T.U. fosse chiamato a chiarimenti.

Nelle more del giudizio e, precisamente, in data 26 febbraio 2011 è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 47 — Supplemento ordinario n. 53 la legge 26 febbraio 2011 n.10 di conversione con modificazioni del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie» (c.d. decreto Milleproroghe), la quale all'art. comma 1, richiamando l'allegato «Modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225» ha introdotto nell'ordinamento giuridico (con decorrenza dal giorno successivo a quello della pubblicazione (art. 1) la seguente norma: «Modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225: all'art. 2 dopo il comma 19 sono aggiunti i seguenti commi: ...*omissis*... “61.In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annota-



zione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge" (per facilità di comprensione e reperimento vedansi articolo art. 2 comma 61 del testo del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225 coordinato con le modifiche apportate con la legge di conversione 26 febbraio 2011 n. 10, secondo il testo redatto dal Ministero della giustizia ai sensi degli artt. 10 comma 2 e 3 e 11 comma 1 del D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 - Testo Unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana).

Consequentemente:

a) la c.t.u., pur dovendo essere espletata sulla base dei criteri sanciti dalla sentenza n. 24418/10 della Corte Suprema di Cassazione - Sezioni Unite Civili, non può prescindere dall'applicazione della nuova norma (c.d. Decreto Milleproroghe);

b) la portata innovativa del c.d. «decreto Milleproroghe» si presta a varie interpretazioni, alcune delle quali palesemente in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 (principi di uguaglianza e di ragionevolezza), 24 e 102 (diritto di tutela dei propri diritti davanti agli organi giurisdizionali ordinari), 41 e 47 (principi di libertà dell'iniziativa economica privata e di tutela del risparmio) della Costituzione.

La banca convenuta, infatti, in comparsa di costituzione ha tempestivamente eccepito la prescrizione dell'azione di restituzione dell'indebito proposta dall'attore per cui, se la nuova norma dovesse interpretarsi nel senso che la prescrizione decennale decorre non dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente (come di recente confermato da Cass. Civ. S.U. n. 24418/10), ma dal giorno di ogni singola annotazione in conto (art. 2-*quinqies*, comma 9 prima parte della impugnata legge), la conseguenza sarebbe l'estinzione per prescrizione del diritto dell'attore alla restituzione degli importi versati a titolo solutorio e annotati in data anteriore al 19 dicembre 1997, vale a dire annotati oltre dieci anni prima della data di notificazione della richiesta stragiudiziale di restituzione dell'indebito (raccomandata notificata alla banca in data 19 dicembre 2007), che rappresenta il primo degli atti interruttivi della prescrizione risultante in atti.

c) se la seconda parte della norma impugnata (... In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge») dovesse interpretarsi nel senso che nelle operazioni bancarie regolate in conto corrente ciascuna delle parti può non restituire gli importi già versati alla data del 27 febbraio 2011, anche se non dovuti, la conseguenza sarebbe il rigetto totale della domanda di restituzione dell'attore, in quanto, il rapporto bancario in conto corrente principale su cui sono confluiti gli interessi passivi del conto corrente agrario e di quello convenzioni è stato chiuso il 31 marzo 2003, per cui i versamenti sono tutti antecedenti alla data di entrata in vigore della legge 26 febbraio 2011, n. 10. Ciò posto, essendo evidente la rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della adozione dei provvedimenti istruttori e decisori della causa civile in esame, appare opportuno svolgere brevemente i motivi di diritto in base ai quali questo giudicante ritiene costituzionalmente illegittima l'impugnata norma.

Motivazioni di diritto

Con l'approvazione dell'art. 2, comma 61 legge n. 10/2011 (di conversione del d.l. n. 225/2010), entrata in vigore il 27 febbraio 2011 (in *G.U.* del 26 febbraio 2011) ed inserita nel pacchetto del c.d. «decreto milleproroghe 2011» il legislatore ha inteso «interpretare» l'art. 2935 c.c. precisando che: «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, l'articolo 2395 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione».

Detta disposizione, invero, sembrerebbe incidere, in maniera negativa, sul diritto dei correntisti di ottenere la restituzione delle somme oggetto delle rimesse indebitamente versate alla banca nel corso del rapporto di conto corrente per effetto dell'applicazione di meccanismi contrattuali inficiati da nullità, radicale ed insanabile, legate all'applicazione, da parte della banca, di interessi a suo favore a tassi ultralegali non espressamente determinati per iscritto e riconducibili ai c.d. «usi su piazza» (in violazione dell'art. 1284 c.c. e 117 T.U.B.); di costi aggiuntivi, quali ad esempio la commissione di massimo scoperto e le c.d. «valute-banca», affetti dalla stessa patologia; della clausola (ex art. 7 N.U.B.) in forza della quale la banca ha applicato in suo esclusivo favore il conteggio degli interessi capitalizzati su base anatocistica trimestrale (in violazione dell'art. 1283 c.c.).

Da un'accurata analisi della norma, così come predisposta, si evince che la stessa contiene al suo interno due differenti locuzioni letterali e dispositive, autonome che, di fatto, incidono sui rapporti tra correntisti e gli istituti di credito.



In particolare, la prima allorché dispone che «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, l'articolo 2395 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa» si propone di «interpretare» la disposizione principale dettata in tema di prescrizione e, precisamente l'art. 2935 c.c.: «La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere».

In particolare, a differenza di ciò che accade in via generale per ogni genere di diritto, la disposizione, nei rapporti di conto corrente bancario (e, dunque, con esclusione di qualsiasi altro rapporto che soggiace a quanto stabilito dalla disposizione generale), si deve interpretare nel senso che la prescrizione (evidentemente su base ordinaria decennale ex art. 2946 c.c.) riferibile all'esercizio degli specifici «diritti nascenti dall'annotazione in conto», decorre dall'annotazione stessa.

Ciò premesso, il diritto del correntista di ottenere in restituzione dalla banca le somme alla stessa indebitamente corrisposte in applicazione di meccanismi e clausole contrattuali viziate da nullità trova fondamento nell'assoluta improduttività di effetti della nullità stessa. In altri termini, l'azione di accertamento della nullità è imprescrittibile ex art. 1422 c.c.

Altra cosa è, invece, è l'esercizio del diritto finalizzato, non già all'accertamento della nullità (come detto imprescrittibile), bensì alla ripetizione delle prestazioni eseguite in forza di titolo nullo, «altra essendo la domanda volta a far dichiarare la nullità di un atto, che non si prescrive affatto, altra quella volta ad ottenere la condanna alla restituzione di una prestazione eseguita: sicché ..., con riferimento a quest'ultima domanda, il termine di prescrizione inizia a decorrere non dalla data della decisione che abbia accertato la nullità del titolo giustificativo del pagamento, ma da quella del pagamento stesso»(1)

È evidente che solo e soltanto l'atto giuridico del «pagamento», può «dar vita ad un'eventuale pretesa restitutoria di chi assume di averlo indebitamente effettuato(2)», atteso che solo con riferimento ad un «pagamento» può dirsi esistente l'esecuzione di una prestazione in relazione alla quale si verifica uno spostamento patrimoniale dal *solvens* all'*accipiens* in ipotesi «indebita» e, quindi, ripetibile ex art. 2033 c.c.

Ne consegue che «Non può, pertanto, neppure ipotizzarsi il decorso del termine della prescrizione del diritto alla ripetizione se non da quando sia intervenuto un atto giuridico definibile come “pagamento”, che l'attore pretende essere indebito, perché prima di quel momento non è configurabile alcun diritto di ripetizione»(3).

Orbene, la disposizione introdotta con il decreto c.d. «mille proroghe» allorché fa riferimento all'art. 2935 c.c., non fa alcun riferimento ai diritti nascenti dalla ripetizione di pagamenti indebiti effettuati nel corso di operazioni bancarie di conto corrente, bensì regola l'ipotesi, ben diversa e strutturalmente incompatibile con la prima dei «diritti nascenti dall'annotazione in conto».

«Ed invero, il diritto di ripetizione ontologicamente non nasce e, non può “neppure ipotizzarsi”, riguardo al fatto della “annotazione sul conto”, bensì solo riguardo al fatto del “pagamento sul conto”.

Non v'è chi non veda, dunque, la differenza radicale e strutturale delle due diverse ipotesi fattuali considerate, ponendo la nuova disposizione, sedicente “interpretativa”, una disciplina in tema di prescrizione riferibile soltanto a vicende controverse del tutto distinte ed incompatibili con quelle da cui trae origine il diritto del correntista ad ottenere la ripetizione di somme indebitamente versate, poiché nascenti dall'applicazione di nullità insanabili.

E, come detto, non può neanche opinarsi che, a dispetto del contenuto e del significato letterale intrinseco della nuova disposizione, la stessa possa essere a sua volta interpretata in via estensiva, in guisa da far ricomprendere al suo interno fattispecie del tutto ad essa estranee, atteso che la stessa è espressamente e tassativamente riferibile ai soli “diritti nascenti dall'annotazione in conto” (cfr.: avv. Domenico Guadalupi “Il Milleproghe 2011 salvabanche” in il Foro di Lecce n. 2/2011).

Ed infatti, “L'annotazione in conto di una siffatta posta ... in nessun modo si risolve in un pagamento, nei termini sopra indicati, perché non vi corrisponde alcuna attività solutoria del correntista medesimo nei confronti della banca»(4).

L'annotazione in conto altro non è, invero, se non un mera descrizione «contabile» redatta unilateralmente dalla banca non idonea ad assumere alcuna efficacia estintiva di natura sostanziale dei diritti di credito sorti in capo al correntista per effetto di pagamenti indebiti poiché nascenti da titolo nullo(5)

(1) Testualmente Cass., SS.UU., 02.1/2010, n. 244418, la quale richiama il precedente di Cass., 13.04.2005, n. 7651).

(2) Testualmente Cass., SS.UU., 244418/2010 cit.

(3) Testualmente Cass., SS.UU., 244418/2010 cit.

(4) Testualmente Cass., SS.UU., 244418/2010 cit.

(5) Ex multis, Cass., 11 marzo 1996, n. 1978; Cass. 1° febbraio 2002, n. 1287; Cass. 2 ottobre 2003, n. 14684).



In conclusione, la norma in questione nulla innova sul tema della prescrizione che qui interessa, in relazione alla quale la prescrizione del diritto del correntista di ottenere la ripetizione delle somme indebitamente versate alla banca, in considerazione del carattere unitario del rapporto di conto corrente, inizia a decorrere dalla chiusura del conto ove il versamento della somma controversa sia riconducibile ad una rimessa «ripristinatoria»(6).

La seconda parte della disposizione incide, invece, non sul tema della prescrizione, bensì sul diritto stesso alla ripetizione, stabilendo che «In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione».

È evidente che, a differenza della prima proposizione, non assume alcun carattere interpretativo atteso che la stessa deroga (e non «interpreta») tout court all'art. 2033 c.c.

Di conseguenza non può avere valenza retroattiva e modificare la disciplina in base alla quale va definita e risolta una controversia giudiziaria pendente alla data di entrata in vigore della nuova norma, il cui giudizio va deciso sulla base della disciplina previgente sulla base del noto principio *tempus regit actum* (art. 11, comma 1 Preleggi).

Nessuna incidenza, pertanto, può avere sui giudizi pendenti, rispetto ai quali la decisione va assunta nel rispetto della regola sancita dall'art. 2033 c.c.. Alla luce di quanto sopra è evidente il carattere precettivo della disposizione palesemente in deroga con il principio della ripetizione dell'indebito, genericamente previsto dall'art. 2033 c.c., che risulterebbe applicabile in qualsiasi rapporto giuridico tranne che per quello di conto corrente bancario. Di qui la *ratio* incomprensibile della norma frutto, probabilmente della fretta, pur in mancanza, come sopra detto, dei requisiti di urgenza.

La sua formulazione lessicale non consente di ritenerla, pertanto, applicabile alle ipotesi riguardanti la tutela di diritti ripetitori nascenti da «pagamenti» su conto (e non da «annotazioni» su conto).

Ciò tuttavia, poiché entrambe le locuzioni possono incidere, l'una in via interpretativa (quella in tema di prescrizione) e l'altra e in via sostanziale (quella in tema di diritto alla ripetizione), sulle questioni che interessano il contenzioso in essere tra istituti di credito e correntisti, è necessario verificare se, in ipotesi di ritenuta applicabilità tout court della (duplice) nuova norma anche alle questioni in esame, la stessa risulti effettivamente coerente con i principi sanciti dalla Costituzione.

La (duplice) nuova norma appare, infatti, in aperto contrasto ed in manifesta violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3, 24, 47, 101, 102, 104 e 111, 117 Cost. per i seguenti

MOTIVI

1) *Violazione del limite costituzionale imposto nell'introduzione di norme interpretative.*

Come già rilevato, la prima proposizione vuoi avere la funzione di interpretare la disciplina applicabile alla prescrizione in tema di «operazioni regolate in conto corrente» con riferimento ai «diritti nascenti dall'annotazione in conto».

Così facendo, però, finirebbe inevitabilmente per integrare una disposizione interpretativa sia delle norme in tema di prescrizione, che di quelle di cui all'art. 1283 c.c., all'art. 1284 comma 2 c.c. ed all'art. 117 T.U.B., con conseguente modifica dei contenuti di quest'ultime.

E ciò va escluso perché il legislatore si è limitato ad introdurre la predetta disposizione in un corpus normativo del tutto eterogeneo e certamente non avente la funzione di riordinare la disciplina del settore sopra richiamato che, di fatto, va ad incidere su rapporti regolati da disposizioni di carattere generale.

D'altra parte, il legislatore, con la norma citata, che non ha alcuna finzione di eliminare eventuali incertezze interpretative ovvero di rimediare ad interpretazioni giurisprudenziali divergenti — tanto più a seguito del recente intervento della Cassazione a S.U. — si è, di fatto, sostituito al potere giudiziario, rilevandone i compiti.

Tali sono, infatti, i principi chiaramente sanciti dalla Consulta, la quale ha affermato che «la legge di interpretazione autentica deve rispondere alla funzione che le è propria: quella di chiarire il senso di norme preesistenti, ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col tenore letterale, sia al fine di eliminare eventuali incer-

(6) Sulla differenza tra versamento «ripristinatorio» e «solutorio» Cass., SS.UU., 24418/2010 cit. Sul carattere unitario del contratto di conto corrente bancario e sulle implicazioni in tema di prescrizione dei diritti ripetitori del correntista, Cass., 9 agosto 1984, n. 2262; Cass., 14 maggio 2005, n. 10127; Cass. 14 aprile 1998, n. 3782; Cass. 19 giugno 1997, n. 5481; Cass. 18 aprile 1996, n. 3662. Nella giurisprudenza di merito App. Lecce, 6 febbraio 2001; App. Lecce, 22 ottobre 2001; App. Lecce, 9 gennaio 2009; Trib. Lecce, G.U. Positano, 10 marzo 2006; Trib. Benevento, 18 febbraio 2008, G.U. Cusani)



tezze interpretative (sentenza nn. 163 del 1991 e 413 del 1988), sia per rimediare ad interpretazioni giurisprudenziali divergenti con la linea politica del diritto perseguita dal legislatore (sentenze nn. 397 e 6 del 1994; 424 e 402 del 1993; 455 e 454 del 1992 ed altre)»(7)

Le sentenze richiamate nella detta decisione contengono, a loro volta, l'ulteriore principio per cui «Il carattere interpretativo deve desumersi dalla struttura della fattispecie normativa, in relazione cioè ad un rapporto tra norme tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venire meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano tra loro, dando luogo ad un precetto normativa unitario».

Orbene è evidente che la norma in esame appare contraria ai principi costituzionali sopra richiamati ove si consideri che:

la stessa, con riferimento all'art. 2935 c.c., non si pone affatto in chiave «interpretativa» bensì in finzione nettamente «derogativa ed innovativa», atteso che, in applicazione dell'univoco significato offerto dal detto principio generale, non v'è alcuna incertezza nel ritenere che nei rapporti di conto corrente bancario i diritti del correntista nascano e possano essere fatti valere, non già dall'annotazione sul conto, bensì dalla chiusura dello stesso;

con riferimento agli artt. 2033, 1283 e 1284 comma 2 c.c., 117 T.U.B., la disposizione legislativa in maniera netta e rilevante, offrendo un precetto normativo che, riguardo al principio della prescrizione dei diritti nascenti in favore del cliente, è tutt'altro che unitario (specie, ove si consideri il diverso trattamento che dovrebbe restare immutato in tema di rapporti bancari diversi da quello di conto corrente, a cui la norma esclusivamente dedica la propria attenzione);

non si comprende quale siano le incertezze e divergenze interpretative sollevate dalla giurisprudenza.

Vero è, invece, che la norma, lungi dal porsi il (solo apparente) fine di colmare oscillazioni di tipo interpretativo affatto esistenti, si propone, invece, l'evidente finalità di imporre una linea «innovativa» in aperto contrasto col diverso orientamento giurisprudenziale, definitivamente conclamato anche dalla Suprema Corte regolatrice a Sezioni Unite, col chiaro intento di ribaltarne e rivoluzionarne forzatamente gli effetti.

2. *Violazione del principio di ragionevolezza.*

Afferma la stessa Consulta che, comunque ed in ogni caso, «La riconosciuta natura effettivamente interpretativa di una legge, non è sufficiente ad escludere che la stessa determini violazioni costituzionali. Invero, la sovrana volontà del legislatore nell'emanare dette leggi incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, oltre che di norme costituzionali, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento (sentenze nn. 397 e 6 del 1994; 424 e 283 del 1993; 440 del 1992 e 429 del 1993)»(8).

Il principio in parola, racchiuso nell'art. 3 Cost. (anche in conformità di quello sovranazionale UE e CEDU cui quello interno è tenuto a conformarsi per quanto appresso si dirà), impone il rispetto del più generale dogma della coerenza organica.

In conformità a quanto insegnato dal Giudice delle leggi, l'ordinamento viene meno allorché una o più disposizioni di carattere generale risultino, senza una adeguata e giustificata spiegazione, derivate da una norma «particolare», ed addirittura «singolare», ossia riferita non già ad una molteplicità indefinita di rapporti ma ad «uno in particolare».

Rispetto a tale principio generale, la norma particolare (sia quella «interpretativa», sia quella «sostanziale») si pone in palese contrasto, svuotando completamente di significato l'intero tessuto normativo in cui essa incide e, di conseguenza, improvvisamente menomando, anzi annullando del tutto (l'esclusione del diritto alla ripetizione conduce, infatti, a tale aberrante effetto), i diritti che ne sarebbero conseguiti a tutela degli interessi lesi in danno del contraente debole.

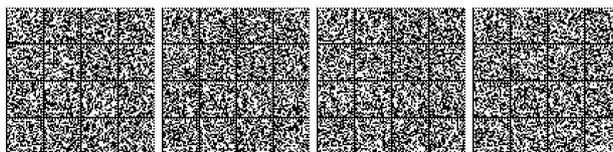
Detta norma che è norma «particolare» perché, per l'appunto, salva soltanto, e paradossalmente, soltanto il contraente forte incidendo, peraltro, sui soli conti correnti e trascurando del tutto la disciplina di tutte le altre tipologie di rapporti bancari per la intuibile ed ovvia ragione che è proprio il conto corrente lo strumento tipico attraverso cui si compiono gli squilibri sperequativi in danno del soggetto debole.

3. *Violazione del principio di effettività della tutela giudiziaria e della riserva dei poteri assegnati al potere giudiziario.*

Afferma ancora la stessa Consulta che il legislatore incontra nella produzione normativa l'ulteriore limite della «tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto (sentenze

(7) Testualmente Corte cost. 12 luglio 1995 (28 giugno 1995), n. 311. Oltre ai precedenti nella stessa richiamati, la decisione si conforma a Corte cost. nn. 525/2000; 374/2002; 26/2003; 274/2006; 234/2007; 170/2008).

(8) Testualmente Corte cost. 311/2005 cit.



nn. 397 e 6 del 1994; 429 del 1993; 822 del 1988) e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario»(9), con la conseguente implicazione che «Allorquando, invece, risulti l'intenzione della legge interpretativa di vincolare il giudice ad assumere una determinata decisione in specifiche ed individuate controversie, la funzione legislativa perde la propria natura ed assume contenuto meramente provvedimenti»(10).

In altri termini, la disposizione normativa, dichiarandosi interpretativa, non può aggirare l'ostacolo insormontabile, posto alla base dello Stato di diritto, concernente il principio inderogabile della effettività della tutela giudiziaria e del giusto processo, nonché della invulnerabilità delle funzioni proprie costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

Diversamente, come pure evidenziato dal Giudice delle leggi, si assiste ad un fenomeno, costituzionalmente illegittimo, per cui il legislatore giunge a porre nel nulla le funzioni giurisdizionali, intervenendo per annullare gli effetti del giudicato mediante l'introduzione di novellazione intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie già *sub iudice*.

Ben lungi dall'introdurre una normazione organica diretta a regolare una molteplicità indeterminata di situazione e rapporti, la nuova disposizione è, invece, manifestamente diretta ad incidere soltanto sul contenzioso pendente tra correntisti e banche, al fine di sterilizzare i risultati cui è pervenuta la giurisprudenza di legittimità.

Ed invero, l'applicazione *tout court* con efficacia retroattiva della nuova norma sulla prescrizione determinerebbe un effetto aberrante rispetto alle controversie pendenti alla data di sua entrata in vigore, compromettendone inevitabilmente gli esiti solo ed esclusivamente in favore delle banche, uniche reali beneficiarie di tale nuovo regime.

E ciò contrasta con la Carta costituzionale.

4. *Violazione del principio della tutela del risparmio.*

L'applicazione di tassi ultralegali illegittimi e dell'anatocismo mina alla radice il principio del risparmio, garantito dall'art. 47 Cost.

L'indebita riscossione e ritenzione di tali somme, illegittimamente sottratte ai patrimoni ed ai risparmi dei cittadini, implica, infatti, grave violazione e compromissione del principio del risparmio, costituzionalmente garantito, idoneo ad incidere, per le sue proporzioni, sull'economia e sul reddito dell'intera collettività.

5. *Disparità di trattamento tra somme versate indebitamente, rispettivamente, prima e dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge.*

Come già rilevato la norma censurata prevede che «in ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge».

Ciò comporta per il correntista la preclusione di ogni azione di ripetizione («non si fa luogo alla restituzione») delle somme già indebitamente corrisposte alla banca per le sole somme già versate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, con conseguente introduzione di una ingiustificata compressione del diritto di ripetere l'indebitato per chi abbia posto in essere pagamenti fino alla suddetta soglia temporale, e non anche per chi non versi ancora nella predetta situazione giuridica.

Anche in tale caso, si differenzia il regime riservato alla medesima situazioni giuridica (ovvero il pagamento di somme non dovute) sulla base di un mero dato temporale.

6. *Violazione dell'art. 117 primo comma Cost. in relazione all'art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955 n. 848.*

Su tale punto il Tribunale di Brindisi, sezione distaccata di Ostuni, ha già investito la Corte costituzionale sul presupposto che «la norma internazionale, che sancisce il diritto ad un giusto processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale, impone al legislatore di uno Stato contraente, nell'interpretazione della Corte Europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, di non interferire nell'amministrazione della giustizia allo scopo d'influire sulla singola causa o su di una determinata categoria di controversie, attraverso norme interpretative che assegnino alla disposizione interpretata un significato vantaggioso per una parte del procedimento, salvo il caso di «ragioni imperative d'interesse generale». Di conseguenza, quando una norma nazionale è in contrasto con una norma convenzionale — a condizione che quest'ultima non sia in conflitto con la costituzione — si ha violazione dell'art. 117 primo comma della Costituzione. La Corte europea ha, infatti, precisato che il principio dello Stato di diritto e la nozione di processo equo sancito dall'articolo 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 generale.

(9) Testualmente Corte cost. 311/1995 cit.

(10) Testualmente Corte cost. 23 novembre 1994 (10 novembre 1994), n. 397



In virtù del suddetto orientamento deve ritenersi in palese contrasto con l'art. 6 Cedu, quella norma che modifichi retroattivamente, in senso sfavorevole per gli interessati, le disposizioni di legge attributive di diritti, la cui lesione abbia dato luogo ad azioni giudiziarie ancora pendenti all'epoca della modifica.

P.Q.M.

Letti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, il Tribunale ordinario di Venezia, in persona del GOT dott. Giovanni Calasso, ritenuta non manifestamente infondata e rilevante, per la decisione del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge n. 10 del 2011, di conversione del Decreto Milleproroghe (d.l. 29 dicembre 2010 n. 225, pubblicato sul supplemento ordinario n. 53 della Gazzetta Ufficiale n. 47 del 26 febbraio 2011), per violazione, non solo dei limiti interni all'ammissibilità di una legge interpretativa, ma anche degli artt. 3, 24, 101, 102, 104 e 111, 117 della Costituzione nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;

dispone la sospensione del procedimento in corso;

ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;

ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Si comunichi.

Venezia, 12 aprile 2011

Il GOT: CALASSO

11C0749

N. 259

*Ordinanza del 6 luglio 2011 emessa dal Tribunale di Nicosia
nel procedimento civile promosso da Messina Nicolò e Raspanti Giuseppe contro Banco di Sicilia*

Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione in via di interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Assenza dei presupposti per l'adozione di una norma interpretativa ed inosservanza dei limiti generali alle leggi retroattive - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai rapporti di conto corrente non bancario - Contrasto con la tutela dell'affidamento e con i canoni di coerenza e certezza dell'ordinamento - Violazione del divieto al legislatore di interferire con norme retroattive su controversie pendenti (salvo che per motivi imperativi di interesse generale), sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di obblighi internazionali.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 102, primo comma, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 433 R.G. dell'anno 2007, tra Messina Nicolò, nato a Nicosia (Enna) il 28 febbraio 1936, e Raspanti Giuseppa, nata a Nicosia (Enna) il 9 gennaio 1934, elett.te dom.ti in Nicosia, alla via Casazze n. 1/a, presso lo studio dell'avv. Filippo Giangrasso che li rappresenta e difende per procura



a margine dell'atto di citazione, attori; e Banco di Sicilia s.p.a., con sede in Palermo, via G. Magliocco n. 1, in persona del responsabile *pro tempore* dell'ufficio recupero crediti di Enna-Caltanissetta dott. Paolo Rossi, rappresentata e difesa dall'avv. Salvatore Polizzotto per procura in calce della comparsa di costituzione e risposta, elett.te dom.ta presso l'agenzia del Banco di Sicilia di Nicosia, in Piazza Garibaldi n. 11-13, convenuta.

Avente ad oggetto declaratoria di nullità parziale di contratto bancario e ripetizione di indebito; in particolare, si

OSSERVA

Gli attori Messina Nicolò, in qualità di debitore principale, e Raspanti Giuseppa, quale fideiussore, invocano l'accertamento giudiziale della nullità parziale di alcune clausole negoziali concernenti i conti correnti di corrispondenza con aperture di credito recanti estremi identificativi n. 1121 410 1044 11 e n. 1121 410 0489 38 ed i «conti anticipo» portanti numerazione 1121 450 0042 48, 1121 450 0040 46 e 1121 980 0011 34, dal Messina intrattenuti con la convenuta Banco di Sicilia s.p.a. *ex multis*, chiedono in particolare: 1) accertare, ritenere e dichiarare la violazione dell'art. 1284, comma 3, del codice civile, per avere la Banca applicato ai conti di cui è parola un interesse passivo ultra legale, in mancanza di qualsivoglia accordo scritto sulla scorta del rinvio alla clausola interessi su piazza; 2) accertare, ritenere dichiarare la violazione dell'art. 1283 del codice civile per avere la Banca illegittimamente operato la capitalizzazione trimestrale degli interessi; 3) disporre la restituzione degli interessi maggiormente addebitati dalla banca rispetto al dovuto.

Si costituisce tempestivamente la Banca convenuta, da un lato, eccependo, *ex pluribus*, l'intervenuta prescrizione delle pretese azionate, e, dall'altro, chiedendo condanna al pagamento del saldo finale del conto, oltre interessi.

Premesso che in assenza della relativa documentazione la diagnosi di liceità negoziale può essere svolta solo su due dei rapporti menzionati, ossia quelli recanti identificativo 1121 410 1044 11 e 1121 410 0489 38, essendo stati per essi prodotti dalla banca i relativi documenti contrattuali, rispettivamente, del 3 gennaio 1986 e del 3 febbraio 1976, il conto n. 1121 410 1044 11, in particolare, era ancora in corso alla data di notifica dell'atto di citazione, o, quantomeno, fino alla missiva raccomandata del 2 novembre 2007, dal Messina ricevuta in data 14 novembre 2007.

Ebbene, *medio tempore*, in data 26 febbraio 2011, veniva pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 47 la legge 26 febbraio 2011, n. 10 di conversione con modificazioni del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. decreto Milleproroghe), la quale all'art. 1, comma 1, richiamando l'allegato «Modificazioni apportate in sede di conversione al decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225» ha introdotto nell'ordinamento giuridico la seguente disposizione: «Modificazioni apportate in sede di conversione al decreto legge 29 dicembre 2010 n. 225: all'art. 2 dopo il comma 19 sono aggiunti i seguenti commi: ...*omissis*... «61. In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa.».

Di talchè questo Tribunale, per la decisione della causa, non può prescindere dall'applicazione del nuovo precetto ontologicamente retroattivo, con la conseguenza che se la prescrizione decennale non decorre dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente (come di recente confermato da Cass. Civ. S.U. n. 24418/10) ma dal giorno di ogni singola annotazione in conto, ciò darebbe luogo all'estinzione per prescrizione del diritto di credito pecuniario del correntista per gli importi versati a titolo solutorio e annotati in data anteriore al 30 luglio 1997, ossia oltre dieci anni prima della data di notificazione dell'atto di citazione.

Tanto dedotto in ordine alla «rilevanza» della questione deferita, si espongono dunque le ragioni per cui si propende per la non manifesta infondatezza della stessa.

Una disposizione, come ha già più volte avuto modo di affermare la Consulta, è interpretativa qualora, esistendo una oggettiva incertezza del dato normativo (ordinanza n. 400 del 2007) ed un obiettivo dubbio ermeneutico (sentenza n. 29 del 2002), sia diretta a chiarire il contenuto di preesistenti norme, ovvero ad escludere o ad enucleare uno dei significati tra quelli plausibilmente ascrivibili a queste.

Tuttavia, il legislatore può emanare norme che precisino il significato di preesistenti disposizioni anche se non siano insorti contrasti giurisprudenziali (sentenza n. 123 del 1988; ordinanza n. 480 del 1992), purché sussista comunque una situazione di incertezza nella loro applicazione (sentenze n. 170 del 2008; n. 291 del 2003; n. 374 del 2002; n. 525 del 2000), essendo sufficiente che la scelta imposta rientri tra le possibili varianti di senso del testo interpretato e sia compatibile con la sua formulazione (sentenze n. 409 del 2005; n. 168 del 2004; n. 292 del 2000), fermo restando che non spetta naturalmente al Giudice delle leggi esprimere valutazioni sulla fondatezza delle differenti esegesi legislativamente sancite (sentenza n. 229 del 1999).



Oltre alla previsione dei casi in cui l'emanazione di una disposizione interpretativa, e dunque retroattiva, può ritenersi conforme a Costituzione, la Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, «...che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico [...]; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 397 del 1994).

Orbene, la disposizione retroattiva che si offre in via incidentale per il vaglio di legittimità costituzionale pare né indotta dalle ragioni sopra rassegnate né rispettosa dei canoni legittimanti summenzionati.

In ordine al primo profilo, la disposizione teleologicamente retroattiva *de qua* è stata infatti adottata in un contesto ermeneutico oramai piano, non solo perché la questione del *dies a quo* di decorrenza della prescrizione era già sopita da molti anni, ossia dalla pronuncia della cassazione n. 2262 del 1984, poi confermata con la sentenza n. 10127 del 14 maggio 2005, ma soprattutto perché la norma è stata inopinatamente adottata all'indomani del pronunciamento del supremo consesso nomofilattico del 2 dicembre 2010, n. 24418, il quale, interpellato per la particolare importanza della materia trattata e non per dirimere un inesistente contrasto ermeneutico fra le sezioni semplici, chiamato a pronunciarsi anche sul momento di decorrenza del termine prescrizione in ipotesi di *condictio* indebiti proposta dal cliente di una banca sulla scorta della nullità della clausola di capitalizzazione trimestrale degli interessi maturati su un'apertura di credito in conto corrente, ebbe a confermare il rilievo del momento di estinzione del rapporto sia pur per le rimesse finalizzate a ripristinare la provvista. In altre parole, sotto le vesti di una norma interpretativa se ne cela in realtà una innovativa, che però opera *ex tunc*.

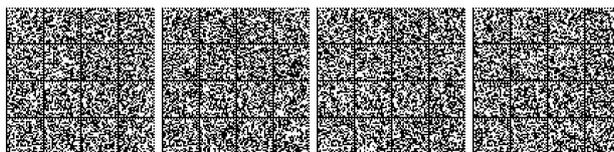
Circa i prescritti canoni cui il legislatore è tenuto a prestare ossequio allorché intenda legiferare per il passato, nel caso di specie sembrano sussistere molteplici vulnera.

Quanto alla parità di trattamento fra situazioni simili, il precetto retroattivo involge i soli rapporti bancari, così escludendo ogni altro rapporto regolato in conto corrente fra diversi soggetti giuridici. In ordine alla tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei consociati, la diuturna stabilità del *dies a quo* di decorrenza della prescrizione in questione aveva indubbiamente indotto gli enti e le persone fisiche beneficiari di aperture di credito ed «in sofferenza», a soprassedere in costanza di rapporto da richieste ripetitorie di somme illegittimamente pretese e versate, e ciò onde evitare pericolose ricadute sul rapporto di fiducia con l'istituto di credito, quali la c.d. revoca dell'affidamento, ossia la decadenza dal beneficio del termine, attesa ineluttabilmente frustrata dalla disposizione offerta allo scrutinio di costituzionalità. Per le stesse ragioni appena esposte sembra poi che la norma interpretativa *de qua* si ponga quindi in urto con i canoni della coerenza e della certezza dell'ordinamento.

Ancora, pare da ritenersi che la disposizione sopra in «grassetto» evidenziata violi, in via mediata, l'art. 117, primo comma, Cost.

Premesso che la Consulta ha già avuto modo di precisare che l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione «obblighi internazionali» in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost., con la conseguenza che anche il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (*cf.* sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), e che giammai la Corte di Strasburgo ha inteso enunciare un divieto assoluto di disposizioni civilistiche retroefficaci, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari all'art. 6 della Convenzione europea particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali (sul punto più diffusamente Corte costituzionale n. 311 del 2009), va tuttavia evidenziato che nel caso *Scanner de L'Ouest Lyonnais* e altri c. Francia, del 21 giugno del 2007 (conforme a *Raffineries Grecques Stran e Stratis Andreadis c. Grecia* del 9 dicembre 1994, e *Zielinski e altri c. Francia*, del 28 ottobre 1999), la Corte europea ha ribadito che 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 delle controversie, fatta eccezione che per motivi imperativi di interesse generale («impérieux motifs d'intérêt général»); ha inoltre ricordato che il requisito 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, sussistendo la necessità che il potere legislativo non si intrometta nell'amministrazione della giustizia allo scopo d'influire sulla risoluzione della controversia o di una determinata categoria di controversie.

Nel caso di specie, oltre ad essere notoriamente ampio il contenzioso scaturito dagli arresti giurisprudenziali che hanno sancito l'illegittimità di molte tipologie di clausole sfavorevoli ai clienti presenti nei contratti bancari, va detto che se è vero che i motivi legittimanti di interesse generale potrebbero in astratto rinvenirsi nella necessità di salva-



guardare la tenuta del sistema bancario, e quindi in esigenze di tutela del risparmio cui la Repubblica è pure tenuta (art. 47, comma 1, Cost.), in concreto nulla pare essere ora sopraggiunto rispetto alla pluriennale norma vivente sulla decorrenza del termine prescrizione finora in vigore, di maniera da giustificare la disposizione retroattiva ora sottoposta all'attenzione del Giudice delle leggi.

Va infine rilevato che, trattandosi di disposizione dichiaratamente interpretativa e mirante a circoscrivere in modo specifico l'ambito precettivo di altra più ampia disposizione, non pare potersi rinvenire in via ermeneutica un contenuto normativo armonico con i canoni costituzionali sopra accennati.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 Legge Cost. 9 febbraio 1948 e 23, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 10/2011 nella parte in cui all'art. 2 dopo il collima 19 del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 aggiunge il comma 61 contenente la disposizione secondo cui «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa.», e ciò per violazione degli articoli 2, 3, 102, comma 1, 111 e 117, comma 1, Cost.

Ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, dispone la sospensione del procedimento;

Dispone la notificazione della presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato;

Dispone la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova della notificazione e delle comunicazioni prescritte.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Nicosia, addì 5 luglio 2011

Il giudice: TROMBETTA

11C0750

N. 260

Ordinanza del 7 settembre 2011 emessa dalla Corte d'appello di Milano sull'istanza proposta da S.F.

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione - Soggetti già condannati con sentenza definitiva ai sensi dell'art. 80, comma 2, del d.P.R. n. 309 del 1990 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) - Previsione che, per detti soggetti, il reddito sia da ritenersi superiore ai limiti fissati per l'accesso al beneficio - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Contrasto con l'art. 6, comma 3, lettera c), della CEDU.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 76, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 12-ter, comma 1, lett. a), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito nella legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3 e 24, commi secondo e terzo; Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, art. 6, comma 3, lett. c).

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza.



La Corte, visti gli atti del procedimento penale a carico di P. G. ed altri per il reato di cui agli artt. 73, 1 e 6 comma ed 80, secondo comma del d.P.R. n. 309/1990, premette quanto segue:

P. G. è stato ammesso al gratuito patrocinio in data 30 settembre 2004 con provvedimento del Tribunale di Milano ed ha nominato come proprio difensore l'avv. F. S. del foro di Milano;

in data 21 gennaio 2011 il predetto difensore ha presentato la richiesta di liquidazione dei compensi per lo svolgimento della sua attività professionale, con riferimento al giudizio di cassazione e al giudizio di appello in sede di rinvio, tenutosi successivamente in questa Corte territoriale a seguito dell'annullamento della precedente decisione di secondo grado;

nelle more del nuovo giudizio di appello e prima dell'apertura del nuovo dibattimento, è entrata in vigore la disposizione di cui all'art. 12-ter, comma 1, lettera a), del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125;

a seguito di tale norma, la quale ha introdotto il comma 4-bis dell'art. 76 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, per coloro che sono stati già condannati per i reati di cui agli artt. 73, limitatamente alle ipotesi aggravate dall'art. 80 e 74, comma 1, del d.P.R. n. 309/1990, il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per essere ammessi al gratuito patrocinio;

il P. risulta già condannato con sentenze della Corte d'appello di Roma in data 24 maggio 1995, irrevocabile dal 10 gennaio 1996, e 25 febbraio 1997, irrevocabile dal 24 ottobre 1997, oltre che per il reato di cui all'art. 74 comma 2 (ipotesi da cui non discende la presunzione assoluta di cui sopra) anche per il delitto di cui all'art. 73, 80, secondo comma, del d.P.R. n. 309/1990, che invece rende operativa la citata esclusione, ragion per cui, per effetto delle citate condanne, il P. non potrebbe beneficiare del patrocinio a spese dello Stato con riferimento alla causa penale in oggetto;

con separato decreto in data 20 giugno 2011, questa Corte, considerato che la disposizione che esclude il P. dal poter usufruire del patrocinio gratuito è disposizione che ha riflessi sostanziali in quanto, pur attenendo a modalità di svolgimento di attività processuale, incide sul suo diritto di difesa, ha ritenuto di non potere attribuire alla norma in parola effetto retroattivo, anche per i suoi riflessi nei riguardi del difensore, che ha svolto la sua attività confidando in una diversa normativa al tempo vigente, ma, semmai, efficacia solo a partire dalla data di sua entrata in vigore;

conseguentemente, all'avv. F. S. questa Corte, con il decreto citato, ha parzialmente liquidato il compenso, con riferimento a tutte le attività svolte prima della data di entrata in vigore della citata disposizione di legge, avvenuta il 26 luglio 2008, riservandosi la decisione in merito alla richiesta del difensore per euro 774,69 (e quote di competenza per rimborso forfettario spese generali, contributo alla cassa di previdenza ed IVA), somme attinenti al compenso per l'attività difensiva dinanzi a questa Corte territoriale nel giudizio di rinvio, svoltosi invece successivamente alla data sopra citata;

sulla richiesta del difensore non si può decidere senza affrontare la questione della legittimità costituzionale della normativa di cui 12-ter, comma 1, lettera a), del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125, introduttiva del comma 4-bis all'art. 76 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, perché, se si ritiene che tale norma sia costituzionalmente legittima, nulla potrebbe essere liquidato ulteriormente per patrocinio gratuito, mentre, se tale norma fosse costituzionalmente illegittima, la Corte dovrebbe procedere, secondo gli usuali criteri, a determinare e liquidare il residuo compenso al difensore del P.;

la questione è dunque rilevante ai fini della decisione che la Corte deve assumere anche tenuto conto del fatto che il P. detenuto dal 2005, i cui precedenti ostativi risale a fatti avvenuti circa venti anni or sono.

Tanto Premesso, questa Corte osserva:

l'esigenza di assicurare la difesa, in tema penale, a chi non sia in grado economicamente di permettersela ha trovato accoglienza non solo nella legislazione nazionale, ma anche nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, adottata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 ed entrata in vigore il 26 ottobre 1955, il cui art. 6, comma 3, lettera c), dispone che «ogni accusato ... se non ha i mezzi per ricompensare un difensore, (ha diritto a ...) essere assistito gratuitamente da un difensore di ufficio quando lo esigano gli interessi della giustizia»;

la nostra Carta costituzionale, all'art. 24, terzo comma, dispone che «sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione»;

sebbene la norma europea non disciplini l'ipotesi per cui l'indigente possa essere assistito da un difensore di fiducia, ma preveda solo, evidentemente come minima garanzia, l'obbligatoria assistenza di un difensore di ufficio e la nostra Costituzione deleghi alla legge ordinaria la definizione dei mezzi di difesa, appare indiscutibile che entrambe le norme colleghino l'istituto del patrocinio gratuito alla sola, sufficiente, condizione di precarietà economica dell'interessato;



come si è anticipato, la disposizione di cui all'art. 12-ter, comma 1, lettera a) del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125, con il comma 4-bis dell'art. 76 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, ora stabilisce però che, per coloro che sono stati già condannati per i reati di cui agli artt. 74 comma 1 ed 80, secondo comma, del d.P.R. n. 309/1990, il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per essere ammessi al gratuito patrocinio, introducendo una presunzione *iuris et de iure*, quindi assoluta e quindi resistente a qualsiasi tentativo di prova contraria;

al di là delle formula usata — e dello strumento sostanziale indiretto con il quale si perviene all'esclusione degli imputati condannati (nello specifico per i delitti aggravati di cui all'art. 74 comma 1 o 80, secondo comma del d.P.R. n. 309/1990), ritenuti percettori di sufficiente reddito, di fatto il *dictum* della norma, assistita da presunzione assoluta, nega a quei pregiudicati la possibilità, in ogni caso, di beneficiare del patrocinio a spese dello Stato;

posta nei suddetti termini la questione, l'applicazione della norma in parola appare presentare all'interprete una questione di legittimità costituzionale, non manifestamente infondata, rispetto alle norme di rango superiore sopra indicate;

si osserva in particolare che la nostra norma costituzionale, che ovviamente non si riferisce al solo settore penale ma all'intera giurisdizione, ed anche la norma europea non distinguono, ai fini del beneficio, tra accusati in ragione dei loro precedenti.

Come detto, infatti, posta l'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, quelle norme collegano la gratuita disponibilità dei mezzi per agire o difendersi in giudizio non all'esistenza di precedenti condanne definitive per determinati delitti, bensì, come è ragionevole che sia, alla sola, ed attuale, indisponibilità di risorse economiche del richiedente;

collegando invece l'esclusione del patrocinio a spese dello Stato, o comunque l'offerta gratuita dei mezzi per agire o resistere in giudizio, non ad un effettivo stato di indigenza del soggetto, ma all'esistenza di condanne per delitti dei quali presumere in via assoluta un'apprezzabile attuale redditività, può anzitutto apparire incoerente rispetto ad un principio di ragionevolezza.

Infatti, anche solo volendo limitare la questione alla giurisdizione penale, i delitti indicati nella norma in esame non esauriscono certamente il numero di quelli che possono costituire fonte di attuale reddito o far presumere un accumulo di ricchezza da parte del condannato (si pensi a taluni reati finanziari, o commessi nell'esercizio del commercio, ovvero anche ad alcuni delitti contro il patrimonio).

Soprattutto, però, la disposizione di cui si dovrebbe ora fare applicazione, come anticipato, sembra violare le disposizioni di cui all'art. 23, 4 comma, Cost. e 6 comma 3, lettera c), della menzionata Carta europea, limitandone l'ambito applicativo;

come si può intuire, infatti, è certamente comprensibile che lo Stato debba essere preservato da un intervento assistenziale nei confronti di coloro che possano affrontare la giurisdizione grazie ai propri mezzi, e, a questo scopo, pare anche ragionevole presumere disponibilità economica da parte degli autori di determinati reati caratterizzati da consistente lucro, tuttavia, appare a questa Corte territoriale attinta da non manifesto dubbio di costituzionalità una disposizione che sancisca in concreto l'esclusione dal patrocinio gratuito tout court, in ragione di una presunzione assoluta, che, per quanto detto, appare forzare il dato delle norme di rango superiore, dato coniugabile invece con l'introduzione di una presunzione *iuris tantum*, che, onerando di prova il richiedente, consenta al giudice una verifica, anche attraverso gli organi deputati ai controlli, della situazione concreta legittimante, costituita dalla permanente indisponibilità di mezzi per approntare la propria difesa;

né, infine, il dubbio di legittimità costituzionale afferente alla disposizione in parola potrebbe essere fugato, ipotizzando che, in caso di precarietà economica del soggetto escluso dal patrocinio gratuito, costui possa comunque usufruire di un difensore di ufficio, i cui compensi sono anticipati dallo Stato ai sensi dell'art. 116, primo comma del d.P.R. n. 115/2002, qualora il difensore possa dimostrare di avere inutilmente esperito le procedure di recupero del credito, posto che nessuna norma allo stato prevede una siffatta procedura per la (sostanzialmente coattiva) sostituzione del difensore di fiducia con un difensore di ufficio, rimanendo peraltro l'assistito d'ufficio, a differenza del difeso in patrocinio gratuito, sempre esposto alla ripetizione da parte dello Stato delle somme anticipate, a mente del 2 comma del citato art. 116 del d.P.R. n. 115/2002.



P. Q. M.

Visti gli artt. 23 e seguenti legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionalità dell'art. 76, comma 4-bis del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come introdotto dall'art. 12-ter comma 1, lettera a) del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125, in relazione agli artt. 6, comma 3, lettera a) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e 3 e 24, commi 2 e 3, della Costituzione, nella parte in cui impone che il reddito degli imputati, già condannati con sentenza definitiva ex art. 80, secondo comma del d.P.R. n. 309/1990, sia da ritenersi superiore ai limiti previsti per essere ammessi al gratuito patrocinio.

Sospende il ricorso per la liquidazione del residuo compenso al difensore sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone che la Cancelleria provveda a trasmettere immediatamente gli atti alla Corte costituzionale, alla notifica della presente ordinanza al presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti processuali costituite nonché alla sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Milano, addì 19 luglio 2011

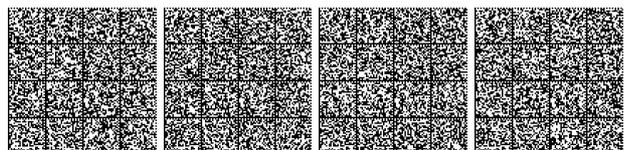
Il presidente: SILOCCHI

11C0751

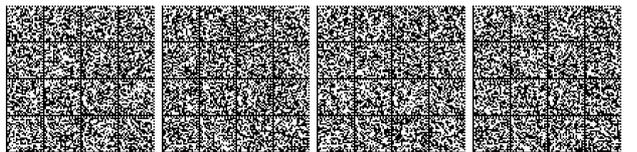
ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2011-GUR-052) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it, al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

vendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2011 (salvo conguaglio)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57)* (di cui spese di spedizione € 66,28)*	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45)* (di cui spese di spedizione € 132,22)*	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2011**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)*

(di cui spese di spedizione € 73,81)*

- annuale € **297,46**
- semestrale € **163,35**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)*

(di cui spese di spedizione € 20,77)*

- annuale € **85,71**
- semestrale € **53,44**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 21% inclusa € 1,01

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 18,00

€ **190,00**
€ **180,50**

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 1 1 2 1 4 *

€ 7,00

