

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 53

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 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. 329. Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Indennità di frequenza - Riconoscimento del beneficio al minore extracomunitario subordinato al requisito della titolarità della carta di soggiorno - Violazione del principio di uguaglianza e dei diritti all'istruzione, alla salute ed al lavoro - Violazione della garanzia assistenziale - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32, 34, 38 e 117; Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14..... Pag. 1

N. 330. Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

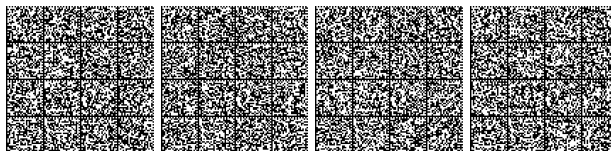
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso della Regione Toscana - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 - Trattazione della questione riguardante l'art. 11, comma 6-bis del suddetto decreto-legge - Decisione sulle questioni concernenti le altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 11, comma 6-bis.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, primo e secondo comma.

Imposte e tasse - Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Farmacia - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica - Affidamento ad un accordo tecnico tra i Ministeri della salute e dell'economia, l'AIFA e le associazioni di categoria, con previsione di criteri puntuali, di dettaglio ed autoapplicativi - Concorrenza di competenze statali e regionali - Mancata previsione di adeguati meccanismi concertativi con conseguente violazione del canone della leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 11), comma 6-bis.
- Costituzione art. 118 (artt. 117, terzo comma e 119, primo e secondo comma)..... Pag. 7



N. 331. Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - Misure cautelari - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati previsti dall'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Omessa salvezza, altresì, dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e del minore sacrificio necessario della libertà personale nell'applicazione delle misure cautelari - Contrasto con la presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino alla condanna definitiva - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 12, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 26, lett. f), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma.

Pag. 11

N. 332. Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Costituzione e intervento nel giudizio su conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni - Ricorso regionale - Costituzione tardiva del Presidente del Consiglio dei ministri - Inammissibilità.

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25, comma 4.

Regioni - Insindacabilità dei consiglieri regionali - Procedimento civile nei confronti di due consiglieri regionali per risarcimento dei danni derivanti da dichiarazioni asseritamente diffamatorie - Proposizione, da parte dei convenuti, della eccezione di insindacabilità ex art. 122, comma quarto, Cost. - Ordinanza del Tribunale di Venezia di ammissione di mezzi istruttori - Ricorso per conflitto di attribuzione presentato dalla Regione Veneto - Idoneità dell'atto impugnato a dar luogo ad un conflitto di attribuzione.

- Provvedimento del Tribunale di Venezia del 19 agosto 2011, R.G. 1475/2010.
- Costituzione, artt. 121, 122, quarto comma, e 123.

Regioni - Insindacabilità dei consiglieri regionali - Procedimento civile nei confronti di due consiglieri regionali per risarcimento dei danni derivanti da dichiarazioni asseritamente diffamatorie - Proposizione, da parte dei convenuti, della eccezione di insindacabilità ex art. 122, comma quarto, Cost. - Ordinanza del Tribunale di Venezia di ammissione di mezzi istruttori - Ricorso per conflitto di attribuzione presentato dalla Regione Veneto - Riconducibilità delle dichiarazioni per le quali pende procedimento civile all'esercizio delle funzioni di consigliere regionale - Non spettanza allo Stato della potestà esercitata - Conseguente annullamento in parte qua del provvedimento impugnato.

- Provvedimento del Tribunale di Venezia del 19 agosto 2011, R.G. 1475/2010.
- Costituzione, artt. 121, 122, quarto comma, e 123.

Pag. 17

N. 333. Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso da un magistrato nei confronti di un deputato in relazione alle dichiarazioni da questi rese a vari organi di stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di Cassazione - Eccezione di inammissibilità per indeterminatezza e genericità dell'oggetto del conflitto - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati 16 luglio 2008 (Doc. IV-quater, n. 1).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.



Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso da un magistrato nei confronti di un deputato in relazione alle dichiarazioni da questi rese a vari organi di stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di Cassazione - Eccezione di inammissibilità per omessa preventiva verifica dell'offensività delle dichiarazioni - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati 16 luglio 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 1).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso da un magistrato nei confronti di un deputato in relazione alle dichiarazioni da questi rese a vari organi di stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di Cassazione - Insussistenza del nesso funzionale - Mancanza dell'identità di contenuti tra le affermazioni formulate dal parlamentare e gli atti compiuti in sede parlamentare - Non spettanza alla Camera dei deputati del potere esercitato - Conseguente annullamento della delibera di insindacabilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati 16 luglio 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 1).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

Pag. 23

N. 334. Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione aggravata in danno di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Corte di appello di Milano - Eccezione di inammissibilità per difetto di puntuale identificazione del ricorrente e per omessa descrizione del contenuto della delibera di insindacabilità - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati 30 maggio 2007 (Doc. IV-*quater*, n. 1-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione aggravata in danno di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di appello di Milano - Eccezione di inammissibilità per omessa preventiva verifica della riconducibilità delle dichiarazioni al paradigma della diffamazione aggravata - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati 30 maggio 2007 (Doc. IV-*quater*, n. 1-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione aggravata in danno di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di appello di Milano - Insussistenza del nesso funzionale - Inesistenza di atti parlamentari tipici, anteriori o contestuali, cui ricondurre le opinioni oggetto del conflitto e irrilevanza di atti provenienti da altri parlamentari del medesimo gruppo - Non spettanza alla Camera dei deputati del potere esercitato - Conseguente annullamento della delibera di insindacabilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati 30 maggio 2007 (Doc. IV-*quater*, n. 1-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

Pag. 29



N. 335. Ordinanza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso del trasgressore, o degli altri soggetti indicati nell'art. 196 cod. strada, al giudice di pace - Salvezza del diritto all'impugnazione anche dopo l'avvenuto pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria, laddove lo stesso sia necessitato dalla scadenza del termine legislativamente previsto e dalla contemporanea presenza del termine per proporre opposizione - Mancata previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto di azione - Indeterminatezza ed ambiguità del *petitum* - Scarsa comprensibilità, indeterminatezza e contraddittorietà della motivazione sulla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, comma 1, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151 (convertito, con modificazioni, dalla legge 1º agosto 2003, n. 214).

— Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 34

N. 336. Ordinanza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Divieto di superamento di veicoli fermi o in lento movimento ai passaggi a livello, ai semafori o per altre cause di congestione della circolazione - Previsione del medesimo trattamento sanzionatorio per ipotesi disomogenee, con conseguente impossibilità per il giudicante di graduare la sanzione accessoria in ragione della specifica condotta tenuta dal trasgressore, nonché della medesima sanzione accessoria applicabile anche alle diverse ipotesi contemplate dagli artt. 142, comma 9, e 143, comma 12, cod. strada - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di certezza del diritto - Erronea ricostruzione della normativa censurata - Difettiva descrizione della fattispecie preclusiva dell'esame della rilevanza - Attribuzione alla discrezionalità del legislatore della scelta e della quantificazione delle sanzioni penali o amministrative - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 148, commi 11 e 16.

— Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 38

N. 337. Ordinanza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stampa - Responsabilità civile del proprietario della pubblicazione e dell'editore per i reati commessi col mezzo della stampa - Esclusione per il proprietario e l'editore del sito *web* sul quale sono diffusi giornali telematici - Denunciata disparità di trattamento tra le persone offese da reati commessi col mezzo della carta stampata e le persone che abbiano subito il medesimo reato col mezzo di un giornale telematico - Difetto di rilevanza della questione nel giudizio principale - Manifesta inammissibilità.

- Legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 11.

— Costituzione, art. 3, primo comma. Pag. 41



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 138. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 novembre 2011 (della Regione Marche)

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 - Disciplina della verifica del contratto di servizio, nel caso di gestione in house o di partecipazione pubblica del capitale sociale, attribuita allo statuto dell'ente locale anziché alla Regione - Previsione che amministratori di enti locali non possano essere nominati amministratore di società partecipate dagli enti locali medesimi - Lamentata incidenza sulla materia dei servizi pubblici locali di spettanza residuale regionale, elusione degli effetti vincolanti del referendum popolare - Ricorso della Regione Marche - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali e di ordinamento degli enti 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. 45

N. 139. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 novembre 2011 (della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica - Lamentata modifica in senso deteriore delle misure già previste dal comma 5 dell'art. 20 del d.l. 98/2011 e dal comma 156 dell'art. 1 della legge 220/2010, con un cumulo complessivo asseritamente lesivo della capacità di assolvimento delle funzioni pubbliche e sperequato rispetto alle Regioni ordinarie - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione, violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 8.
- Costituzione, artt. 116, primo comma, e 119, commi primo, secondo e quarto; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49.

Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati, nonché, in generale, maggiori entrate derivanti dal decreto censurato o dalla lotta all'evasione - Riserva integrale allo Stato - Lamentata incidenza con legge ordinaria sull'assetto dei rapporti finanziari Stato-Regione, quali delineati nello statuto e nelle norme di attuazione, omessa concertazione - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36, primo periodo.
- Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto, e 65; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, primo comma; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2.



Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Previsione che il ministero dell'economia adotti un apposito decreto che stabilisca le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Lamentata incidenza con legge ordinaria sull'assetto dei rapporti finanziari Stato-Regione, quali delineati nello statuto e nelle norme di attuazione, e in subordine mancata previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione, violazione 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, secondo periodo.
- Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto 5, e 65; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, primo comma; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2.

Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione - Destinazione integrale ad un Fondo statale per la riduzione strutturale della pressione fiscale - Lamentata acquisizione all'erario di entrate non nuove e connesse a tributi esistenti per le quali lo statuto prevede la compartecipazione regionale, in subordine mancata previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione, violazione 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, terzo e quarto periodo.
- Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto, e 65; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, primo comma; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2.....

Pag. 52

N. 140. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Regione Siciliana)

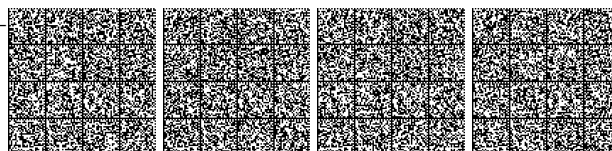
Regioni a statuto speciale - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Beni ubicati in Sicilia, che vengano a perdere la loro destinazione a servizi di carattere nazionale - Previsione che possano costituire oggetto di permuta demaniale da parte dello Stato - Lamentata sottrazione al demanio regionale, al quale tali beni spetterebbero in base ad un criterio di ripartizione su base funzionale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione delle prerogative regionali in materia di demanio e patrimonio.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 6, comma 6-ter.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 32 e 33; d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Imposte e tasse - Introduzione di varie entrate tributarie da riscuotersi nell'ambito del territorio regionale e riservate allo Stato - Asserita carenza dei requisiti della novità e/o della specificità dello scopo dei tributi medesimi - Lamentata sottrazione all'erario regionale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione delle prerogative regionali in materia di tributi e finanza regionale.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5-bis, 5-ter, 6, 35-octies e 36.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Pag. 62



N. 141. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Regione Puglia)

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 - Previsione di regolamenti e poteri di vigilanza ministeriali - Lamentata incidenza sull'assetto ordinamentale ed istituzionale di enti locali aventi rilevanza costituzionale, lamentata riallocazione di funzioni comunali ad opera dello Stato anziché della Regione, lamentata differenziazione dell'unitaria categoria dei comuni - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa residuale regionale in materia di ordinamento degli enti locali, violazione della potestà regolamentare regionale, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa esclusiva in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, violazione della autonomia, uguaglianza e pari dignità istituzionale dei Comuni, violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, commi primo e secondo, 117, commi secondo, lett. p), terzo, quarto, quinto e sesto, 118, primo comma, 119, comma secondo, e 133.

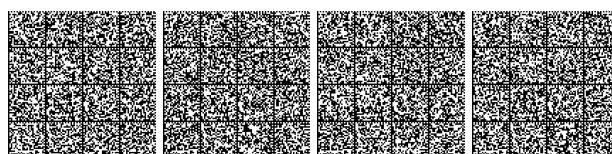
Pag. 67

N. 142. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Provincia autonoma di Trento)

Province autonome - Finanza regionale - Riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dall'accisa sui tabacchi lavorati e da altre entrate tributarie previste dal decreto impugnato e dalla lotta all'evasione fiscale - Previsione di un decreto ministeriale che stabilisca le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Contrasto con il contenuto e le modalità procedurali di cui all'accordo raggiunto dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome in attuazione del «federalismo fiscale», quale prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009, lamentata acquisizione all'erario di entrate non nuove e connesse a tributi esistenti per le quali lo statuto prevede la compartecipazione regionale, omessa concertazione - Ritenuta possibilità di interpretare le norme censurate nel senso della loro inapplicabilità alle Province autonome - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale delle Province autonome, violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 75, 79, 103, 104 e 107; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 107-125; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10 e 10-bis.

Province autonome - Disposizioni sui 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» - Necessità di adeguamento anche per le Province autonome ai fini dell'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente - Contrasto con lo speciale regime organizzativo e finanziario riconosciuto alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome, lamentata deroga unilaterale, con fonte ordinaria, a norme statutarie adottate con procedura rinforzata - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione della speciale autonomia organizzativa e finanziaria delle Province autonome, violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza.



- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 agosto 2011, n. 148, art. 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 47, 79, 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, artt. 2, 6 e 10... Pag. 71

N. 261. Ordinanza della Corte di cassazione del 28 giugno 2011

Previdenza - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Obbligo di versamento del datore di lavoro, anche se tenuto, in base al contratto collettivo, a corrispondere la retribuzione durante il periodo di malattia - Esclusione, con norma di interpretazione autentica, per gli imprenditori che abbiano corrisposto il trattamento economico di malattia - Non ripetibilità di contributi versati anteriormente al 1° gennaio 2009 - Ingiustificato irragionevole trattamento di privilegio degli imprenditori inadempienti dell'obbligo contributivo rispetto a quelli adempienti che non possono ottenere la ripetizione - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 48/2010.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 20, comma 1, ultimo inciso.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 81

N. 262. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Foggia dell'8 aprile 2011.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Indeducibilità dal reddito assoggettato alle imposte sui redditi - Conseguente imposizione dell'IRES su reddito lordo, anziché netto - Violazione del principio di capacità contributiva e del principio dell'effettività dell'uguaglianza.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, e 53..... Pag. 85

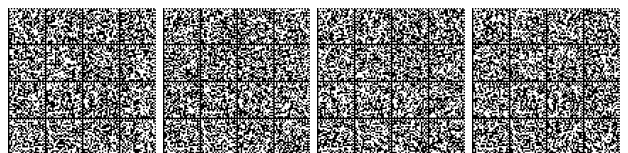
N. 263. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 9 giugno 2011

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111..... Pag. 86



N. 264. Ordinanza del Tribunale di Palermo dell'8 agosto 2011

Processo penale - Impugnazione dell'imputato - Morte dell'imputato successiva alla sentenza di condanna di primo grado e precedente alla impugnazione - Facoltà degli eredi di proporre impugnazione limitatamente alle statuizioni di contenuto patrimoniale - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di difesa.

- Codice di procedura penale, art. 571.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 89

N. 265. Ordinanza del Consiglio di Stato del 6 ottobre 2011

Enti locali - Disposizioni urgenti per Roma Capitale - Obbligazioni contratte dal Comune di Roma fino alla data del 28 aprile 2008 - Assunzione da parte della gestione commissariale istituita per il rientro dall'indebitamento pregresso e assoggettamento al blocco delle procedure esecutive e degli interessi contemplato (per il risanamento degli enti locali dissestati) dall'art. 248 del T.U. n. 267 del 2000 - Riferibilità di tali previsioni, in virtù di norma interpretativa, a tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino al 28 aprile 2008, quand'anche accertate e liquidate da sentenze pubblicate successivamente - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento amministrativo, con deroga e restrizione (temporalmente non definite) all'autonomia dell'ente locale - Irragionevole incidenza retroattiva su diritti riconosciuti da sentenze passate in giudicato - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto alla tutela giurisdizionale in sede esecutiva - Contrasto con le norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) che garantiscono il "diritto ad un processo equo" e il "diritto ad un ricorso effettivo" - Compressione dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice - Vanificazione del legittimo affidamento dei creditori nel positivo svolgimento dell'attività difensiva e sostanziale incidenza sulla libertà di impresa - Violazione, nel caso di specie, del diritto all'effettiva corresponsione dell'indennità di esproprio nonché della norma del Protocollo addizionale alla CEDU che garantisce la "protezione della proprietà".

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 78, comma 6, primo periodo (nella parte in cui richiama l'art. 248 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo); decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con modifiche dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 41, primo comma, 42, comma terzo, 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, comma secondo, 113, 114, 117, primo comma (in relazione agli artt. 6, comma 1, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla stessa Convenzione, resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848), 118 e 119.

Pag. 91





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 329

Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Indennità di frequenza - Riconoscimento del beneficio al minore extracomunitario subordinato al requisito della titolarità della carta di soggiorno - Violazione del principio di uguaglianza e dei diritti all'istruzione, alla salute ed al lavoro - Violazione della garanzia assistenziale - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32, 34, 38 e 117; Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

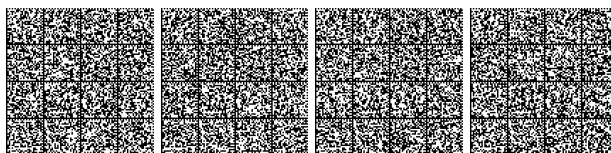
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del “coordinato disposto” degli articoli 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi) e 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), promosso dalla Corte d'appello di Genova nel procedimento vertente tra M.A.S.M., nella qualità di genitore del minore L.M.A.O., e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) con ordinanza del 3 dicembre 2010, iscritta al n. 53 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, 1^a serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di M.A.S.M., nella qualità di genitore del minore L.M.A.O. e dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini e Gloria Pieri per M.A.S.M., nella qualità di genitore del minore L.M.A.O., e Clementina Pulli per l'INPS.



Ritenuto in fatto

1. — La Corte d'appello di Genova solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 32, 34, 38 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del “coordinato disposto” degli articoli 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi) e 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina l'erogazione dell'indennità di frequenza per il cittadino minore extracomunitario alla titolarità della carta di soggiorno.

Premette la Corte rimettente di essere stata investita dall'appello proposto dalla madre di un minore avverso la decisione che aveva respinto la richiesta di riconoscimento del beneficio dell'indennità di frequenza di cui alla legge n. 289 del 1990: pur essendo stata riconosciuta la sussistenza dei requisiti sanitari e delle altre condizioni previste dalla legge, la provvidenza era stata tuttavia negata per la mancanza della carta di soggiorno, avendo l'appellante richiesto il primo permesso di soggiorno nel 2006 e, perciò, non trovandosi nel territorio nazionale da almeno cinque anni, come richiesto ai fini del rilascio di quel documento.

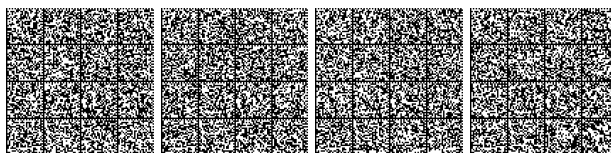
Dopo essersi soffermata sulle condizioni del minore cui si riferisce la domanda negata dal primo giudice per la ragione anzidetta e aver analizzato natura e funzione della provvidenza in questione, il giudice rimettente – nello scrutinare la non manifesta infondatezza della eccezione di legittimità costituzionale dedotta in sede di gravame – ripercorre il panorama della giurisprudenza di questa Corte, tanto in ordine al sindacato di conformità della normativa interna ai principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, quanto in merito alla portata preclusiva della disposizione censurata nei confronti dei cittadini extracomunitari. Rammentati, in particolare, i principi enunciati nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 in ordine alla possibilità di dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. nell'ipotesi di un contrasto tra la norma interna e la CEDU, il giudice *a quo* segnala i precedenti offerti dalle sentenze n. 306 del 2008, in tema di indennità di accompagnamento, n. 11 del 2009, in tema di pensione di inabilità e, specialmente, n. 187 del 2010, con la quale venne dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, qui denunciato, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili).

Su tale pronuncia la Corte rimettente si sofferma con particolare attenzione, insistendo sulla analogia tra la provvidenza di cui al giudizio *a quo* e quelle di cui alle richiamate pronunce, sotto il profilo dei requisiti richiesti. A proposito del requisito della permanenza in Italia, si sottolinea come solo con la legge n. 388 del 2000 siano state introdotte previsioni sensibilmente restrittive nei confronti dei cittadini extracomunitari: il che non potrebbe reputarsi consentito, al lume degli orientamenti di questa Corte, ove la permanenza legale dello straniero non sia episodica né di breve durata e vengano in discorso limitazioni per il godimento di diritti fondamentali della persona, riconosciuti, invece, ai cittadini.

Nella specie – sottolinea il giudice *a quo* – l'appellante ha presentato domanda volta ad ottenere l'indennità di frequenza per il figlio minore nel 2007 e la sua presenza in Italia – con un primo permesso di soggiorno rilasciato nel 2003, non nel 2006, come affermato nella sentenza impugnata – non potrebbe certo ritenersi episodica o di breve durata. D'altra parte, per un minore bisognoso di programmi terapeutici e di frequenza della scuola, l'attesa del compiersi di un periodo di cinque anni di permanenza sul territorio italiano potrebbe finire per comprimere le esigenze di cura e di assistenza che l'ordinamento dovrebbe invece tutelare (richiamandosi, in proposito, anche la sentenza n. 467 del 2002, che estese proprio l'istituto della indennità di frequenza ai bambini che frequentano gli asilo nido).

Ne conseguirebbe, da un lato, la violazione del principio di uguaglianza e dei parametri che assicurano la protezione di diritti primari dell'individuo (quali l'istruzione, art. 34; la salute, art. 32; e l'assistenza sociale, art. 38), nonché dei doveri di solidarietà economica e sociale (art. 2); dall'altro lato, la violazione del dovere di esercitare la potestà legislativa nel rispetto, oltre che della Costituzione, anche dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117), essendosi introdotto un regime discriminatorio nei confronti di cittadini stranieri incompatibile anche con i principi affermati da questa Corte. Si richiama, a tal proposito, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), e richiamata da questa Corte nella ordinanza n. 285 del 2009, proprio in tema di indennità di frequenza.

2. — Ha depositato memoria di costituzione la parte privata del giudizio *a quo*, nella qualità di genitore del minore cui si riferisce la richiesta di riconoscimento del beneficio, chiedendo che la Corte accolga la devoluta questione di legittimità costituzionale. Richiamati i termini della controversia, e la rilevanza della questione, la memoria analizza

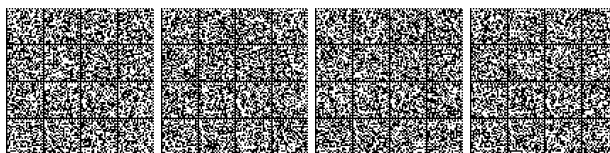


natura e funzione dell'indennità di frequenza, sottolineando come tale provvidenza sia destinata ad assicurare la tutela di diritti fondamentali del minore, alla luce di diffusi rilievi della giurisprudenza costituzionale sul punto (e segnatamente della sentenza n. 187 del 2010, ampiamente riprodotta, a sostegno dell'incostituzionalità, a maggior ragione, della previsione di requisiti ostativi imposti dalle norme denunciate). L'equiparazione ai cittadini e la non discriminazione degli stranieri, il cui regolare soggiorno abbia "carattere non episodico e di non breve durata", sarebbe, infatti, il principio cardine cui attenersi, almeno quanto alle specifiche provvidenze concernenti il godimento dei diritti fondamentali della persona. Nel non distinguere la specificità di ciascuna provvidenza e nel trascurare il risalto proprio rispetto a questi diritti, le norme denunciate si porrebbero in contrasto con la Costituzione.

3. — Nel giudizio si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata. A parere dell'Istituto, non sarebbe sindacabile la scelta del legislatore di differenziare le prestazioni e di stabilire che quelle più rilevanti possano essere concesse solo a quegli stranieri che risiedono in Italia da più tempo e con maggiore stabilità, trattandosi, nella specie, non di diritti previdenziali, ma di provvidenze di natura assistenziale in materia di servizi sociali. Una tendenza, questa, evidenziata anche dall'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), in tema di requisiti per ottenere l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare). Né sussisterebbe contrasto con l'ordinamento comunitario e con gli obblighi internazionali, alla stregua dei regolamenti comunitari in materia, né violazione dei principi della CEDU, posto che la condizione giuridica dello straniero è regolata dall'art. 10, primo comma, Cost., il quale risulta nella specie rispettato, «in quanto le diverse prestazioni di assistenza sociale, riconosciute ai possessori di carta di soggiorno rispetto ai possessori di permesso di soggiorno, appaiono ispirate al principio di ragionevolezza e di rispetto della condizione dello straniero». La disciplina censurata, peraltro, si iscriverebbe in un quadro (legge finanziaria del 2001) che doveva tenere presenti le risorse finanziarie disponibili a fini di assistenza sociale e tali da condizionare le stesse provvidenze anche nei confronti dei cittadini italiani ed equiparati. Quanto, poi, alla Convenzione ONU sulle persone con disabilità, la stessa non richiederebbe ai Paesi di attuare misure al di là delle loro capacità economiche, limitandosi a sancire l'obbligo di interventi volti ad agevolare i disabili nella loro vita di relazione. Nella specie, la norma censurata non discriminerebbe il disabile straniero da quello italiano, giacché come al disabile cittadino si richiede una residenza stabile nello Stato, in egual modo si richiede lo stesso requisito anche allo straniero equiparato.

4. — In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la parte privata ha ribadito la richiesta di accoglimento della questione, ulteriormente evidenziando come i diritti protetti anche dalle disposizioni costituzionali evocate a parametro, e dei quali l'indennità di frequenza sarebbe presidio, rientrino tra quelli fondamentali e inviolabili di cui all'art. 2 Cost.: ciò varrebbe ad attestare l'intrinseca limitazione della discrezionalità legislativa, come riconosciuto dalle numerose pronunce che hanno censurato scelte legislative nella materia, escludendo l'ammissibilità di qualsiasi discriminazione tra cittadini e non cittadini soprattutto quando la misura della protezione risultasse non ragionevole o non proporzionata. Ciò che, per l'appunto, si verificherebbe nella situazione di specie, considerato il carattere «essenziale», oltre che «urgente» e «indilazionabile», della provvidenza in discorso, in mancanza della quale «non solo si toglierebbe l'aiuto proprio a chi è in condizione di più acuto bisogno in ragione dell'essere minore», ma «si pregiudicherebbe [...] l'architettura dell'intero sistema» disegnato dalla relativa disciplina, anche alla luce della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. La disposizione denunciata risulterebbe, peraltro, «avulsa dal corpo normativo attinente alla immigrazione extra-comunitaria» e ne disintegreerebbe i «principi portanti»: la «limitazione particolare» da essa imposta al solo straniero per l'accesso a una prestazione sociale concernente diritti fondamentali non si limiterebbe a restringere il campo di applicazione dell'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ma lo eroderebbe «pressoché compiutamente». La carta e il permesso di soggiorno, infatti, non sarebbero affatto «preordinati a dare criteri per la selezione preclusiva di diritti, soprattutto fondamentali», ma servirebbero, «ai loro titolari, per accedere, oltre che ad agevolazioni nella libera circolazione europea e internazionale, a diritti o prestazioni aggiuntivi rispetto a quelli dovuti a chi sia solo regolarmente o stabilmente soggiornante come straniero»: e «ciò che dovrebbe essere veicolo di accesso a tutele e diritti rafforzati» non potrebbe tramutarsi, attraverso «un'operazione ulteriormente arbitraria», «nel suo opposto, e cioè nel veicolo di discriminazione ingiustificata degli stranieri nell'accesso a diritti anche fondamentali».

5. — Anche l'INPS ha poi depositato una memoria illustrativa nella quale ha segnalato come alla luce dei precedenti di questa Corte – in particolare, le sentenze n. 306 del 2008 e n. 187 del 2010 – emerga che, mentre si è ritenuto irragionevole, ai fini della concessione del beneficio assistenziale, subordinare il rilascio della carta di soggiorno (necessaria per la fruizione della provvidenza) al possesso di un determinato livello di reddito, non altrettanto sembra si possa dire riguardo al requisito relativo alla permanenza in Italia per almeno cinque anni, avendo le citate pronunce fatto riferimento alla necessità che la presenza dello straniero in Italia non abbia carattere «episodico» né sia di «breve



durata». La normativa impugnata si sottrarrebbe, pertanto, a rilievi di costituzionalità, avendo il legislatore «correttamente previsto che l'attribuzione dei benefici assistenziali di natura economica sia riconosciuta solo agli stranieri che risultino stabilmente inseriti nel contesto nazionale, così da poter usufruire degli stessi vantaggi dei cittadini in ragione del loro assoggettamento agli oneri – economici e non – ai quali questi ultimi sono soggetti».

Considerato in diritto

1. — La Corte d'appello di Genova solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 32, 34, 38 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del “coordinato disposto” degli articoli 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi) e 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina l'erogazione dell'indennità di frequenza per il cittadino minore extracomunitario alla titolarità della carta di soggiorno.

Deve precisarsi che la questione, ancorché formalmente rivolta, nella prospettazione del giudice rimettente, al “coordinato disposto” delle due disposizioni indicate, va propriamente riferita alla norma di cui all'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, in quanto essa, per l'identificazione della specifica provvidenza economica in esame, implichi il rinvio all'art. 1 della legge n. 289 del 1990.

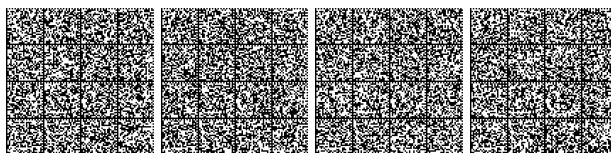
Il giudice *a quo* pone a fulcro delle proprie censure i principi che questa Corte ha avuto modo di affermare, proprio sul versante della normativa impugnata, nelle sentenze n. 306 del 2008, in tema di indennità di accompagnamento, n. 11 del 2009, in tema di pensione di inabilità, e, specialmente, n. 187 del 2010, con la quale venne dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, qui nuovamente denunciato, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità, di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), e successive modificazioni.

Messa in luce l'analogia che è dato cogliere tra la provvidenza di cui al giudizio *a quo* e quelle di cui alle richiamate pronunce, sotto il profilo dei requisiti richiesti – provvidenze accomunate, in particolare, dal fatto di essere misure rivolte a garantire prestazioni assistenziali a persone afflitte da patologie di vario genere ed in disagiate condizioni economiche, nella specie acuite dalla circostanza di dirigersi a persone disabili minorenni – si osserva che la limitazione connessa ad una presenza nel territorio dello Stato di un periodo minimo di cinque anni, come richiesto per la concessione della carta di soggiorno, determinerebbe l'insorgenza di una nutrita gamma di censure sul piano della relativa compatibilità costituzionale. A parere del giudice rimettente, infatti, dalla previsione oggetto di impugnativa deriverebbe, da un lato, la violazione del principio di uguaglianza e dei parametri costituzionali che assicurano la protezione di diritti primari dell'individuo (quali l'istruzione, art. 34; la salute, art. 32; e l'assistenza sociale, art. 38), nonché dei doveri di solidarietà economica e sociale (art. 2); dall'altro, la violazione del dovere di esercitare la potestà legislativa nel rispetto, oltre che della Costituzione, anche dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117 Cost.), essendosi introdotto un regime discriminatorio nei confronti di cittadini stranieri incompatibile pure con i principi affermati da questa Corte anche in riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità).

2. — Si sono costituiti in giudizio – e hanno poi, in prossimità dell'udienza pubblica, depositato memorie illustrative – sia la parte privata del giudizio *a quo*, nella qualità di genitore del minore interessato alla provvidenza, sia l'INPS, sviluppando gli argomenti qui esposti in narrativa.

3. — La questione è fondata.

4. — Come ha correttamente posto in evidenza l'ordinanza di rimessione, la questione rinviene un precedente specifico nei principi posti a base della sentenza n. 187 del 2010, nella quale si osservò che la provvidenza presa allora in esame, per i requisiti che ne condizionavano il riconoscimento, rappresentava una erogazione destinata non già ad integrare il minor reddito in relazione alle condizioni soggettive e alle diminuite capacità di guadagno, ma a fornire alla persona un minimo di sostentamento: in linea, evidentemente, con i principi di inderogabile solidarietà sociale, assunti quale valore fondante degli stessi diritti inalienabili dell'individuo, che non ammettono distinzioni di sorta in



dependenza di qualsiasi tipo di qualità o posizione soggettiva e, dunque, anche in ragione del diverso *status* di cittadino o di straniero. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – si rilevò – ha più volte avuto modo di sottolineare che, ove si versi – come era nel caso – in tema di provvidenze destinate a far fronte al sostentamento della persona, qualsiasi distinzione di regime che venisse introdotta fra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato finirebbe per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Pertanto, la normativa allora oggetto di censura, nell'intervenire direttamente e restrittivamente sui presupposti di legittimazione al conseguimento delle provvidenze assistenziali dirette a soddisfare esigenze fondamentali della persona, fu ritenuta contrastante con i limiti derivanti dal rispetto degli obblighi internazionali, imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., proprio perché introduttiva di un regime irragionevolmente discriminatorio nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, per quanto attiene al godimento di diritti da riconoscere ed assicurare a tutti ed in egual misura.

5. — Tali principi valgono, *eo magis*, con specifico riferimento all'istituto assistenziale oggetto dell'attuale quesito di legittimità costituzionale, giacché dalla disamina dei relativi presupposti e finalità emerge con chiarezza una gamma di esigenze di tutela della persona ancor più estesa di quella coinvolta dai diversi – ancorché finitimi – benefici di carattere assistenziale sin qui scrutinati, sotto lo specifico aspetto della peculiare e restrittiva disciplina per gli stranieri, introdotta dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000.

Come questa Corte ha avuto modo di sottolineare nella richiamata sentenza n. 187 del 2010, ciò che assume valore dirimente agli effetti del sindacato ad essa riservato, non è la denominazione o l'inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie “deboli”. Per la compatibilità costituzionale delle scelte legislative occorre, infatti, verificare se, «alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale», la misura presa in considerazione «integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di “bisogni primari” inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare...».

In tale quadro di riferimento è agevole avvedersi di come il riconoscimento della indennità di frequenza si iscriva nel novero delle provvidenze, per così dire, “polifunzionali”, giacché i bisogni che attraverso di essa si intendono soddisfare non si concentrano soltanto sul versante della salute e della connessa perdita o diminuzione della capacità di guadagno, ma, anche, su quello delle esigenze formative e di assistenza di minori colpiti da patologie invalidanti e appartenenti a nuclei familiari che versino in disagiate condizioni economiche.

Stabilisce, infatti, l'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 che la indennità di frequenza – di importo pari all'assegno mensile riconosciuto agli invalidi civili dall'art. 13 della legge n. 118 del 1971 – viene riconosciuta ai mutilati ed invalidi civili minorenni, che presentino «difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età» o siano portatori di un determinato grado di ipoacusia, al fine di consentire «il ricorso continuo o anche periodico a trattamenti riabilitativi o terapeutici a seguito della loro minorazione». L'indennità in questione è altresì concessa ai mutilati e invalidi civili minorenni, che si trovino nelle condizioni anzidette, e «che frequentano scuole, pubbliche o private, di ogni ordine e grado, a partire dalla scuola materna, nonché centri di formazione o di addestramento professionale finalizzati al reinserimento sociale dei soggetti stessi». L'indennità in questione, infine, è erogata alle medesime condizioni reddituali stabilite per l'assegno mensile di invalidità di cui al citato art. 13 della legge n. 118 del 1971, ed è assoggettata al medesimo meccanismo di perequazione automatica.

Un quadro di riferimento, dunque, dal quale traspare, soprattutto, una finalità direttamente riconducibile alla salvaguardia delle esigenze di cura e di assistenza di persone minorenni portatrici di patologie significative ed invalidanti e, come tali, direttamente inquadrabili nell'ambito di quegli interventi di natura solidaristica che l'ordinamento è chiamato ad approntare; e ciò, come è ovvio, tanto sul versante specifico della salute, che su quello del relativo inserimento sociale, con l'attenzione rivolta a fornire il necessario ausilio, anche economico, per le relative famiglie, specie nei casi in cui – come i limiti di reddito cui è subordinato il beneficio ineluttabilmente attestano – versino in condizioni disagiate.

Come questa Corte non ha mancato di sottolineare, la tutela della salute psico-fisica della persona disabile – che costituisce la finalità perseguita dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) – postula anche l'adozione di interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie, il cui ruolo resta fondamentale (sentenza n. 233 del 2005). Accanto a ciò, assume un risalto del tutto peculiare, proprio nella prospettiva di agevolare l'inserimento sociale del minore portatore di infermità che ne ledano la socialità, la relativa frequenza a centri specializzati nel trattamento terapeutico e riabilitativo e «nel recupero di persone portatrici di handicap» ovvero a «centri di formazione o di addestramento professionale finalizzati al reinserimento



sociale dei soggetti stessi», come recita l'art. 1 della legge n. 289 del 1990. Il tutto, d'altra parte – come segnalato nella ordinanza n. 285 del 2009 – in linea con i principi affermati anche nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dalla Assemblea Generale il 13 dicembre 2006 e ratificata con la legge n. 18 del 2009, ove vengono, fra l'altro, sottolineati, oltre che l'esigenza di assicurare il pieno rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali con particolare riguardo ai bambini con disabilità (art. 7), anche l'impegno a sviluppare le misure tese a soddisfare le esigenze educative e rieducative dei soggetti portatori di disabilità, quelle connesse alla salute e al lavoro nonché quelle tese a garantire un adeguato livello di vita e di protezione sociale.

Il contesto in cui si iscrive la indennità di frequenza è, dunque, quanto mai composito e costellato di finalità sociali che coinvolgono beni e valori, tutti, di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona. Si va, infatti, dalla tutela della infanzia e della salute alle garanzie che devono essere assicurate, in situazioni di parità, ai portatori di handicap, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il minore disabile si trova inserito, coinvolgendo al tempo stesso l'esigenza di agevolare il futuro ingresso del minore nel mondo del lavoro e la partecipazione attiva alla vita sociale.

Ebbene, a fronte di tutto ciò, il condizionamento che viene imposto ai fini del riconoscimento del beneficio in questione per i minori stranieri, pur regolarmente presenti nel territorio dello Stato, rappresentato dalla titolarità della carta di soggiorno, finisce per determinare, per un periodo minimo di cinque anni – quello richiesto per il rilascio della carta – una sostanziale vanificazione, incompatibile non soltanto con le esigenze di "effettività" e di soddisfacimento che i diritti fondamentali naturalmente presuppongono, ma anche con la stessa specifica funzione della indennità di frequenza, posto che – come ha puntualmente messo in luce il giudice rimettente – l'attesa del compimento del termine di cinque anni di permanenza nel territorio nazionale potrebbe «comprimere sensibilmente le esigenze di cura ed assistenza di soggetti che l'ordinamento dovrebbe invece tutelare», se non, addirittura, vanificarle *in toto*.

La normativa di cui qui si discute risulta, dunque, in contrasto, non solo con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 della CEDU, per come interpretato dalla Corte di Strasburgo, ma anche con i restanti parametri evocati dal giudice *a quo*, posto che il trattamento irragionevolmente differenziato che essa impone – basato sulla semplice condizione di straniero regolarmente soggiornante sul territorio dello Stato, ma non ancora in possesso dei requisiti di permanenza utili per conseguire la carta di soggiorno – viola, ad un tempo, il principio di uguaglianza e i diritti alla istruzione, alla salute ed al lavoro, tanto più gravemente in quanto essi si riferiscano a minori in condizione di disabilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di frequenza di cui all'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

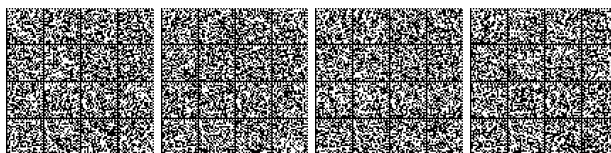
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 330

Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso della Regione Toscana - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 - Trattazione della questione riguardante l'art. 11, comma 6-bis del suddetto decreto-legge - Decisione sulle questioni concernenti le altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 11, comma 6-bis.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, primo e secondo comma.

Imposte e tasse - Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Farmacia - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica - Affidamento ad un accordo tecnico tra i Ministeri della salute e dell'economia, l'AIFA e le associazioni di categoria, con previsione di criteri puntuali, di dettaglio ed autoapplicativi - Concorrenza di competenze statali e regionali - Mancata previsione di adeguati meccanismi concertativi con conseguente violazione del canone della leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 11), comma 6-bis.
- Costituzione art. 118 (artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: 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, Sergio MATTARELLA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 30 settembre 2010 ed iscritto al n. 97 del registro ricorsi 2010.

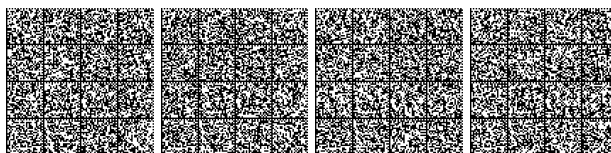
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 30 settembre, la Regione Toscana ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.



In particolare, la ricorrente ritiene che l'art. 11, comma 6-*bis* (comma inserito dalla legge di conversione), violi gli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, poiché esso, nel disciplinare aspetti specifici dell'assistenza farmaceutica rientranti nella materia della tutela della salute, non si limita a fissare principi fondamentali ma, quale norma di dettaglio, affida la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica ad un accordo tra Ministeri, l'Agenzia italiana del farmaco e le associazioni di categoria, con ciò determinando una ulteriore lesione del principio di leale collaborazione e dell'autonomia di bilancio regionale in quanto non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni.

L'art. 11, comma 6-*bis*, prevede, infatti, che «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è avviato un apposito confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AIFA e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica secondo i seguenti criteri: estensione delle modalità di tracciabilità e controllo a tutte le forme di distribuzione dei farmaci, possibilità di introduzione di una remunerazione della farmacia basata su una prestazione fissa in aggiunta ad una ridotta percentuale sul prezzo di riferimento del farmaco che, stante la prospettata evoluzione del mercato farmaceutico, garantisca una riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale».

La Regione Toscana nel ritenere tale disposizione autoapplicativa e, dunque, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, osserva che essa non troverebbe giustificazione neanche se si volesse affermare che nel caso di specie ricorre un'esigenza di carattere unitario tale da attrarre in capo allo Stato l'esercizio della funzione amministrativa, e quindi, anche di quella normativa, concernente le modalità di remunerazione della spesa farmaceutica. In tal caso, infatti, risulterebbe comunque violato l'art. 118, primo comma, della Costituzione, in quanto il legislatore statale non ha previsto alcuna forma di coinvolgimento, mediante intesa, delle Regioni, pur essendo le stesse titolari di potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute.

Infine, la norma censurata violerebbe l'art. 119, primo e secondo comma, della Costituzione, poiché determina, in via unilaterale, una modifica della remunerazione della spesa farmaceutica che potrebbe incidere sul bilancio regionale.

Sul punto, la Regione Toscana osserva che, seppure l'art. 11, comma 6-*bis*, preveda che il confronto tra i Ministeri e l'AIFA debba portare ad una riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale, ciò non elimina il vizio prospettato, perché tale determinazione sarà vincolante per le Regioni che, invece, avrebbero potuto individuare e proporre misure per fronteggiare la spesa farmaceutica capaci di produrre un maggiore risparmio (ad esempio, mediante un incremento della distribuzione diretta dei farmaci generici da acquistare dalle ASL, a seguito di gare effettuate direttamente con le industrie produttrici).

In sostanza, le Regioni sarebbero vincolate al «quantum» di risparmio predefinito a livello statale, senza poter neanche intervenire nel confronto tecnico e, dunque, private della possibilità di individuare interventi capaci di determinare un maggiore contenimento della spesa farmaceutica e, quindi, un maggiore vantaggio per il bilancio regionale.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, ovvero non fondata.

Nel merito, la difesa dello Stato premette che il provvedimento impugnato è stato adottato in via di urgenza al fine di attuare le opportune misure tese a contenere una grave crisi economica internazionale, risultando, dunque, le norme che lo compongono espressione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, l'art. 11 impugnato si limita ad istituire un tavolo tecnico di confronto tra lo Stato e gli operatori nel settore farmaceutico al fine di individuare soluzioni tese alla riduzione della spesa che eventualmente in futuro saranno contenute in specifiche norme.

In sostanza, la disposizione censurata, in quanto programmatica e con finalità di stimolo nei confronti delle Autorità, risulterebbe inidonea a ledere le competenze legislative e amministrative delle Regioni.

Conclude la difesa statale osservando che la prevista modifica dei criteri di remunerazione delle farmacie non interferisce né sull'autonomia finanziaria della Regione né sull'organizzazione regionale del sistema di erogazione dei farmaci.

3. — In prossimità dell'udienza — originariamente fissata in data 7 giugno 2011 — l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria con la quale ha sostanzialmente ribadito le argomentazioni contenute nell'atto di costituzione.

4. — La Regione Toscana il 17 maggio 2011 ha depositato una memoria, ribadendo sostanzialmente le motivazioni poste a fondamento del ricorso.



La ricorrente ritiene la norma censurata lesiva delle proprie competenze legislative, sul presupposto che essa non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel procedimento volto ad individuare nuovi criteri di remunerazione della spesa farmaceutica tesi alla riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale.

In particolare, la Regione Toscana, dopo aver rilevato che la rimborsabilità dei farmaci da parte del SSN rientra nella competenza del legislatore statale in materia di determinazione dei livelli essenziali di assistenza, osserva che, proprio con riferimento a questi ultimi, l'art. 6 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 16 novembre 2001, n. 405, attribuisce alla Regione il potere di disporre la totale o la parziale esclusione dalla rimborsabilità dei farmaci, tenuto conto dell'andamento della propria spesa farmaceutica rispetto al tetto di spesa programmato.

Da ciò si evince che il legislatore nazionale «non esclude che, nell'ambito dei LEA, che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario, una Regione possa differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci, purché la eventuale determinazione amministrativa regionale sia preceduta dal procedimento individuato nel primo comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 e la Regione operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica» (sentenza n. 44 del 2010).

Conferma dell'indicata competenza regionale nell'ambito dei LEA viene poi rinvenuta, dapprima, negli artt. 5 e 8 del già citato decreto-legge n. 347 del 2001, i quali attribuiscono alle Regioni il potere di adottare gli opportuni atti volti a garantire il rispetto del tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica fissato dallo stesso decreto, e, successivamente, nell'art. 48 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2003, n. 326.

Dal quadro normativo sopra riportato si ricava, sempre a parere della ricorrente, che alle Regioni sono affidate dal legislatore statale specifiche competenze per assicurare il rispetto del tetto di spesa farmaceutica definito a livello nazionale e ciò in quanto l'assistenza farmaceutica rientra nella materia concorrente della tutela della salute.

La Regione Toscana conclude, quindi, sostenendo la illegittimità costituzionale della norma impugnata.

5. — Con nuova memoria, depositata il 17 ottobre 2011, la difesa statale ha ribadito le proprie ragioni, sottolineando che la norma impugnata deve essere ricondotta alle materie dell'ordinamento civile e del coordinamento della finanza pubblica.

Considerato in diritto

1. — Con il ricorso indicato in narrativa, la Regione Toscana ha impugnato, tra diverse disposizioni, l'art. 11, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, deducendo la violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione.

1.1. — La citata disposizione prevede che, «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è avviato un apposito confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AIFA e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica secondo i seguenti criteri: estensione delle modalità di tracciabilità e controllo a tutte le forme di distribuzione dei farmaci, possibilità di introduzione di una remunerazione della farmacia basata su una prestazione fissa in aggiunta ad una ridotta percentuale sul prezzo di riferimento del farmaco che, stante la prospettata evoluzione del mercato farmaceutico, garantisca una riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale».

Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto essa, espressione della competenza legislativa in materia di tutela della salute, nella quale rientra l'organizzazione del servizio farmaceutico e l'assistenza farmaceutica, introdurrebbe una normativa di dettaglio di competenza regionale.

Viene dedotta, in secondo luogo, la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., giacché, anche a ritenere sussistente, nel caso di specie, un'esigenza di carattere unitario tale da attrarre in capo allo Stato l'esercizio della funzione amministrativa (e, quindi, anche di quella legislativa), concernente le modalità di remunerazione della spesa farmaceutica, non risulta essere stata prevista alcuna forma di coinvolgimento, mediante intesa, delle Regioni.



In terzo luogo, viene ipotizzato il contrasto con l'art. 119, primo e secondo comma, Cost., in quanto la norma impugnata determinerebbe in via unilaterale una modifica della remunerazione della spesa farmaceutica suscettibile di incidere sul bilancio della Regione, in violazione dell'autonomia finanziaria di quest'ultima.

2. — Riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010, quella relativa al comma 6-*bis* dell'art. 11 è fondata, nei termini di seguito precisati.

3. — Deve premettersi che la norma oggetto del presente giudizio investe una pluralità di ambiti materiali, alcuni dei quali riservati alla potestà legislativa esclusiva statale, altri, invece, rimessi alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

3.1. — L'impugnata disposizione attiene certamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali – poiché l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA), il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio nazionale (*ex multis*, sentenza n. 282 del 2002) – e alla materia dell'ordinamento civile, giacché, per i prodotti farmaceutici, vige «il sistema del prezzo contrattato», in forza del quale l'eventuale modifica delle quote di spettanza dovute alle aziende farmaceutiche, ai grossisti e ai farmacisti è rimessa «all'autonomia contrattuale dei soggetti del ciclo produttivo e distributivo attraverso convergenti manifestazioni di volontà» (sentenza n. 295 del 2009).

Gli altri ambiti materiali interessati dalla norma in esame sono quelli – oggetto di potestà legislativa concorrente, statale e regionale – della tutela della salute (cui è da ricondurre l'organizzazione del servizio farmaceutico; sentenza n. 87 del 2006, nonché, da ultimo, sentenza n. 8 del 2011) e, soprattutto, del coordinamento della finanza pubblica, attesa l'obiettivo finalizzazione del «confronto tecnico», disciplinato dall'impugnato comma 6-*bis*, alla «riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale», come si evince anche dal collegamento della disposizione impugnata con quella contenuta nel precedente comma 6.

3.2. — La compresenza delle descritte competenze concorrenti statali e regionali con quelle, invece, esclusive dello Stato, di cui alle lettere *l)* ed *m)* del secondo comma dell'art. 117 Cost., impone di verificare come il legislatore statale abbia, in concreto, «esercitato, nel settore dei farmaci destinati all'utilizzazione nel Servizio sanitario nazionale, la propria competenza in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”: è, infatti, evidente che il limite della competenza esclusiva statale appena ricordata rispetto alla competenza legislativa concorrente in tema di “tutela della salute” può essere relativamente mobile e dipendere concretamente dalle scelte legislative operate» (sentenza n. 271 del 2008).

Ancora di recente, questa Corte, riprendendo la motivazione della sentenza ora citata, nel premettere che «l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA)», ha affermato come il legislatore nazionale non escluda affatto «che, nell'ambito dei LEA, che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario, una Regione possa differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci», purché la eventuale determinazione amministrativa regionale sia preceduta dal procedimento individuato dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 16 novembre 2001, n. 405, e sempre che «la Regione operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica» (sentenza n. 44 del 2010). Sullo sfondo, invero, dei diversi interventi normativi succedutisi in materia si è sempre posta l'esigenza di coniugare «una necessaria opera di contenimento della spesa farmaceutica» con la garanzia che continuino «ad erogarsi a carico del Servizio sanitario nazionale i farmaci reputati, secondo un apprezzamento tecnico-scientifico, idonei a salvaguardare il diritto alla salute degli assistiti» (citata sentenza n. 44 del 2010).

3.3. — Orbene, in presenza di una simile sovrapposizione di materie e nell'impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, «le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice» (sentenza n. 33 del 2011); anche nell'ipotesi oggi in esame, infatti, la «fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali determina, sul versante legislativo, una “concorrenza di competenze” (sentenza n. 50 del 2005), cui consegue l'applicazione di quel “canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze” (sentenze n. 278 del 2010; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)» (citata sentenza n. 33 del 2011).

Non essendo ciò avvenuto nel caso di specie, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale della norma censurata, giacché essa, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni, privando, di fatto, le stesse della già ricordata possibilità di differenziare, con determinazione amministrativa e per il proprio territorio, il livello di rimborsabilità dei farmaci, viola l'art. 118 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), comma inserito dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel confronto tecnico da esso disciplinato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

Il Presidente e redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0799

N. 331

Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - Misure cautelari - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati previsti dall'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Omessa salvezza, altresì, dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e del minore sacrificio necessario della libertà personale nell'applicazione delle misure cautelari - Contrasto con la presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino alla condanna definitiva - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 12, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 26, lett. f), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma.

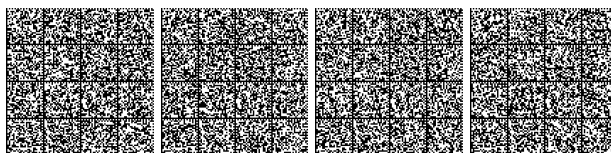
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 26, lettera *f*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di E.S.A.K.M.F. ed altri con ordinanza del 27 aprile 2011, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

Udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza depositata il 27 aprile 2011, la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 26, lettera *f*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati previsti dal comma 3 del medesimo articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

La Corte rimettenteriferisce che, con ordinanza del 3 novembre 2010, il Tribunale di Roma, in funzione di giudice distrettuale del riesame, aveva confermato l'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Latina nei confronti di cinque cittadini egiziani, da tempo residenti Italia. Agli indagati era contestato il delitto di cui all'art. 12, comma 3, lettere *a*), *b*) e *d*), del d.lgs. n. 286 del 1998, per aver compiuto, tra il 3 e il 4 ottobre 2010, atti diretti a procurare illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato di alcuni stranieri, giunti con un peschereccio davanti alla costa di Borgo Grappa, trasportandoli a terra con un gommone e conducendoli presso un'abitazione sita in Anzio. Si trattava, cioè, «della ipotesi autonoma del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, aggravata in relazione al numero dei migranti trasportati, alle condizioni di pericolo in cui si è svolto il trasporto e al numero dei concorrenti nel reato».

Ravvisati, a carico degli indagati, i gravi indizi di colpevolezza, il Tribunale del riesame rilevava come — non essendo stati acquisiti elementi dai quali evincere l'insussistenza di esigenze cautelari — risultasse operante, nella specie, la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia carceraria, stabilita dall'art. 12, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, che privava il giudice di ogni discrezionalità nella scelta della misura cautelare applicabile.

Avverso la decisione proponevano ricorso per cassazione gli indagati, reiterando l'eccezione di illegittimità costituzionale del citato art. 12, comma 4-*bis*, già disattesa dal Tribunale. I ricorrenti formulavano, altresì, motivi volti a denunciare un preteso profilo di nullità dell'ordinanza impugnata, nonché la carenza di motivazione della medesima in ordine alla sussistenza delle condizioni di cui agli artt. 273 e 274 del codice di procedura penale.

Ad avviso della Corte rimettente, mentre i motivi da ultimo indicati non potrebbero essere accolti, la questione di legittimità costituzionale risulterebbe rilevante e non manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* osserva come, nei motivi di ricorso, si sostenga — «non senza fondamento» — che il fatto non è stato commesso nell'ambito di una struttura criminale organizzata avente caratteristiche di stampo mafioso: circostanza che emergerebbe, in effetti, dallo stesso provvedimento impugnato, nel quale si riconosce come «la rudimentale organizzazione delle attività di collaborazione poste in essere da ciascuno degli indagati deponga per una condotta episodica e, in sostanza, di non peculiare gravità». D'altra parte, fin dall'inizio del procedimento, lo stesso pubblico ministero aveva ritenuto di dover distinguere la posizione di almeno uno degli indagati, chiedendo che al medesimo fosse applicata la misura degli arresti domiciliari: istanza non accolta dal giudice — che pure, di regola, non può disporre una misura più afflittiva di quella richiesta dal pubblico ministero — solo in ragione della previsione limitativa contenuta nella norma denunciata.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva come questa Corte, con la sentenza n. 265 del 2010, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo



comma, Cost., dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli artt. 600-*bis*, primo comma, 609-*bis* e 609-*quater* del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Ad avviso del giudice *a quo*, le medesime considerazioni poste a base di tale pronuncia — sinteticamente ripercorse nell'ordinanza di remissione — varrebbero anche in rapporto all'omologa previsione della norma censurata. In particolare, allo stesso modo dei delitti a sfondo sessuale oggetto della citata sentenza n. 265 del 2010, neppure i delitti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina potrebbero essere assimilati, sotto il profilo che interessa, ai delitti di mafia, in rapporto ai quali questa Corte (con l'ordinanza n. 450 del 1995) ha ritenuto giustificabile la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere. Il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina — consistente nel compimento di atti diretti a procurare l'ingresso illegale di stranieri nel territorio dello Stato — è, infatti, un delitto che, pure nelle ipotesi aggravate, può essere compiuto anche occasionalmente, con condotte individuali fortemente differenziate tra loro e al di fuori di una struttura criminale organizzata.

In questa prospettiva, la norma censurata violerebbe sia l'art. 3 Cost., sottoponendo irrazionalmente i delitti in questione al medesimo trattamento cautelare previsto per i delitti di mafia; sia l'art. 13, primo comma, Cost., introducendo una deroga al regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale senza una adeguata ragione giustificatrice; sia, infine, l'art. 27, secondo comma, Cost., attribuendo alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena, in contrasto con la presunzione di non colpevolezza dell'imputato prima della condanna definitiva.

2. — È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

La difesa dello Stato rileva che è ben vero che questa Corte, con la sentenza n. 265 del 2010, ha dichiarato costituzionalmente illegittima, con riferimento a taluni delitti a sfondo sessuale, l'analoga disposizione dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen.: declaratoria di illegittimità costituzionale successivamente estesa dalla sentenza n. 164 del 2011 anche al delitto di omicidio volontario (art. 575 cod. pen.).

In precedenza, tuttavia, la Corte, con l'ordinanza n. 450 del 1995, aveva escluso che la presunzione sancita dal citato art. 275, comma 3, cod. proc. pen. potesse ritenersi costituzionalmente illegittima in riferimento ai delitti di mafia, tenuto conto della specificità degli stessi, caratterizzati dalla permanenza e dalla «vischiosità» del rapporto del reo con il sodalizio criminale di appartenenza. Nell'occasione, la Corte aveva specificamente affermato che, mentre l'apprezzamento delle esigenze cautelari («l'an della cautela») deve essere lasciato al giudice, l'individuazione del tipo di misura cautelare («il *quomodo*») può bene essere operata, in termini generali, dal legislatore, nel rispetto della ragionevolezza della scelta e del corretto bilanciamento dei valori coinvolti.

La giurisprudenza costituzionale avrebbe valutato, quindi, diversamente le presunzioni di adeguatezza della sola custodia cautelare, a seconda della natura dei reati e della pericolosità sociale degli indiziati.

A questo riguardo, andrebbe tenuto conto del fatto che le citate sentenze n. 265 del 2010 e n. 164 del 2011 hanno riguardato figure criminose — quali i reati sessuali e l'omicidio volontario — che, nella maggior parte dei casi, si pongono al di fuori di un contesto di criminalità organizzata. Di contro, le fattispecie delittuose previste dall'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 — se pure non costituiscono, di per sé, reati a concorso necessario — colpirebbero condotte poste in essere, nella generalità delle ipotesi concrete, da soggetti inseriti in organizzazioni criminali stabilmente dedite a promuovere o a favorire l'ingresso clandestino di cittadini extracomunitari nel territorio dello Stato. Come comprovato anche dall'esperienza giudiziaria, i reati in discorso richiederebbero, infatti, una adeguata predisposizione di mezzi e l'impiego di uomini specificamente «addestrati per il traffico di esseri umani». Di conseguenza, essi risulterebbero assimilabili più ai delitti di criminalità organizzata indicati nell'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., che non a quelli oggetto delle richiamate sentenze n. 265 del 2010 e n. 164 del 2011.

Così come in rapporto ai delitti di mafia in senso lato, non potrebbe ritenersi, dunque, irragionevole che il legislatore abbia individuato nella custodia in carcere l'unica misura idonea a fronteggiare le esigenze cautelari in rapporto alle figure criminose di cui si discute. Ciò, sia in considerazione della necessità di interrompere il vincolo che lega il singolo soggetto al gruppo criminale di appartenenza, obiettivo che le misure cautelari più lievi risulterebbero inadeguate a realizzare; sia in ragione dell'«alto coefficiente di pericolosità per la sicurezza collettiva connesso alle suddette fattispecie di reato, anche in relazione alla recrudescenza del fenomeno».



Considerato in diritto

1. — La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 26, lettera *f*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui non consente di applicare misure cautelari diverse e meno afflittive della custodia cautelare in carcere alla persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine a taluno dei delitti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, previsti dal comma 3 del medesimo art. 12.

Il giudice *a quo* reputa estensibili ai procedimenti relativi a detti reati le ragioni che hanno indotto questa Corte, con la sentenza n. 265 del 2010, a dichiarare costituzionalmente illegittima l'analoga presunzione prevista dall'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale in riferimento a taluni delitti a sfondo sessuale (artt. 600-*bis*, primo comma, 609-*bis* e 609-*quater* del codice penale).

Al pari di tali delitti, neanche le fattispecie di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 potrebbero essere, infatti, assimilate, sotto il profilo in esame, ai delitti di mafia, relativamente ai quali questa Corte ha ritenuto giustificabile la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere. Il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina potrebbe essere infatti realizzato, anche nelle ipotesi aggravate cui la norma censurata fa riferimento, con condotte profondamente diverse tra loro, indipendenti da una struttura criminale organizzata, e tali, dunque, da porporre esigenze cautelari affrontabili anche con misure diverse dalla custodia carceraria.

La presunzione censurata verrebbe, di conseguenza, a porsi in contrasto — conformemente a quanto deciso dalla citata sentenza n. 265 del 2010 — con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di inviolabilità della libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.), nonché con la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.).

2. — La questione è fondata.

3. — La norma denunciata assoggetta i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina da essa considerati a uno speciale e più severo regime cautelare, omologo a quello prefigurato, in rapporto a un complesso di altre figure delittuose, dall'art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *a-bis*), del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.

Si tratta di un regime che fa perno su una duplice presunzione: relativa, quanto alla sussistenza delle esigenze cautelari; assoluta, quanto alla scelta della misura, reputando il legislatore adeguata — ove la presunzione relativa non risulti vinta — unicamente la custodia cautelare in carcere.

3.1. — Come ricorda il giudice *a quo*, questa Corte, con la sentenza n. 265 del 2010, ha già dichiarato costituzionalmente illegittima la norma del codice di cui quella censurata replica le scadenze, nella parte in cui configura una presunzione assoluta di adeguatezza della sola misura carceraria nei confronti degli indiziati di taluni delitti a sfondo sessuale (induzione o sfruttamento della prostituzione minorile, violenza sessuale e atti sessuali con minorenne).

Ad analoghe declaratorie di illegittimità costituzionale la Corte è altresì pervenuta, successivamente all'ordinanza di rimessione, nei riguardi della medesima norma, nella parte in cui rende operante la predetta presunzione assoluta anche nei procedimenti per i delitti di omicidio volontario (sentenza n. 164 del 2011) e di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (sentenza n. 231 del 2011).

3.2. — Nelle decisioni ora citate, questa Corte ha rilevato come, alla luce dei principi costituzionali di riferimento — segnatamente, il principio di inviolabilità della libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.) e la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.) — la disciplina delle misure cautelari debba essere ispirata al criterio del «minore sacrificio necessario»: la compressione della libertà personale va contenuta, cioè, entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari del caso concreto. Ciò impegna il legislatore, da una parte, a strutturare il sistema cautelare secondo il modello della «pluralità graduata», predisponendo una gamma di misure alternative, connotate da differenti gradi di incidenza sulla libertà personale; dall'altra, a prefigurare criteri per scelte «individualizzanti» del trattamento cautelare, parametrize sulle esigenze configurabili nelle singole fattispecie concrete. Canoni ai quali non contraddice, la disciplina generale del codice di procedura penale, basata sulla tipizzazione di un «ventaglio» di misure di gravità crescente (artt. 281-285) e sulla correlata enunciazione del principio di «adeguatezza» (art. 275, comma 1), al lume del quale il giudice è tenuto a scegliere la misura meno afflittiva tra quelle astrattamente idonee a soddisfare le esigenze cautelari ravvisabili nel caso concreto e, conseguentemente, a far ricorso alla misura massima (la custodia cautelare in carcere) solo quando ogni altra misura risulti inadeguata (art. 275, comma 3, primo periodo).

3.3. — Discostandosi in modo marcato da tale regime, il novellato art. 275, comma 3, cod. proc. pen. — e, sulla sua falsariga, la norma oggi sottoposta a scrutinio — sottraggono, per converso, al giudice ogni potere di scelta, vincolandolo a disporre la misura maggiormente rigorosa, senza alcuna possibile alternativa, allorché la gravità indiziaria attenga a determinate fattispecie di reato. Questa soluzione normativa si traduce in una valutazione legale di idoneità della sola custodia carceraria a fronteggiare le esigenze cautelari (presunte, a loro volta, *iuris tantum*).



A tale proposito, questa Corte ha, peraltro, ribadito che «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*. In particolare, l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (sentenze n. 231 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010).

L'evenienza ora indicata era puntualmente riscontrabile in rapporto alla presunzione assoluta in questione, nella parte in cui risultava riferita, tra gli altri, tanto ai delitti a sfondo sessuale dianzi indicati (sentenza n. 265 del 2010), quanto all'omicidio volontario (sentenza n. 164 del 2011), quanto, ancora, all'associazione finalizzata al narcotraffico (sentenza n. 231 del 2011). A tali figure delittuose non poteva, infatti, estendersi *la ratio* giustificativa del regime derogatorio già ravvisata dalla Corte in rapporto ai delitti di mafia (i soli considerati dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. anteriormente alla novella legislativa del 2009) (ordinanza n. 450 del 1995): ossia che dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche — legate alla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice — deriva, nella generalità dei casi e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, una esigenza cautelare alla cui soddisfazione sarebbe adeguata solo la custodia in carcere (non essendo le misure minori sufficienti a troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità).

Connotazioni analoghe non erano infatti riscontrabili in rapporto alle figure criminose sopra elencate. Pur nella loro indubbia gravità e riprovevolezza — destinata a pesare opportunamente nella determinazione della pena inflitta all'autore, quando ne sia riconosciuta in via definitiva la colpevolezza — i suddetti delitti abbracciano, infatti, ipotesi concrete marcatamente eterogenee tra loro e suscettibili soprattutto di proporre, in un numero non marginale di casi, esigenze cautelari adeguatamente fronteggiabili con misure diverse e meno afflittive di quella carceraria.

Questa Corte ha ritenuto, quindi, che l'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. violasse, *in parte qua*, sia l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti considerati a quelli concernenti i delitti di mafia, nonché per l'irrazionale assoggettamento a un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai relativi paradigmi punitivi; sia l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, l'art. 27, secondo comma, Cost., per essere attribuiti alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena.

4. — Alle medesime conclusioni deve pervenirsi anche in rapporto alle figure di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, cui il regime cautelare speciale è esteso dal censurato art. 12, comma 4-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998.

Si tratta, in specie, delle ipotesi previste dal comma 3 del medesimo articolo (oggetto, a sua volta, di profonda modifica ad opera della legge n. 94 del 2009), nelle quali il fatto di favoreggiamento — identificato in quello di chi, in violazione del testo unico sull'immigrazione, «promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente» — viene configurato come fattispecie distinta e più severamente punita di quella di cui al comma 1, per il concorso di elementi che accrescono, nella valutazione legislativa, il disvalore dell'illecito. Tali elementi attengono, alternativamente, al numero degli stranieri agevolati (lettera *a*) o dei concorrenti nel reato (lettera *d*), prima parte); alle modalità del fatto (che espongano a pericolo la vita o l'incolumità del trasportato o lo sottopongano a trattamento inumano o degradante: lettere *b*) e *c*); ai mezzi utilizzati (servizi internazionali di trasporto o documentazione alterata, contraffatta o comunque illegalmente ottenuta: lettera *d*, seconda parte); alla disponibilità, infine, di armi o materie esplodenti da parte degli autori del fatto (lettera *e*).

Anche in ragione dell'alternatività delle ipotesi ora indicate, la figura delittuosa viene, peraltro, a ricomprendere fattispecie concrete marcatamente differenziate tra loro, sotto il profilo che qui rileva.

Il delitto in discorso costituisce, infatti, un reato a consumazione anticipata, che si perfeziona con il solo compimento di «atti diretti a procurare» l'ingresso illegale di stranieri «nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente». Il verbo «procurare» conferisce, altresì, alla fattispecie un'ampia latitudine applicativa, abbracciando qualunque apporto efficiente e causalmente orientato a produrre il risultato finale, ivi comprese — secondo una corrente lettura giurisprudenziale — talune attività immediatamente successive all'arrivo in Italia degli stranieri, che agevolino l'esito dell'operazione.

Dal paradigma legale tipico esula, in ogni caso, il necessario collegamento dell'agente con una struttura associativa permanente. Il reato può bene costituire frutto di iniziativa meramente individuale: la presenza di un numero di concorrenti pari o superiore a tre è, infatti — come accennato — solo una delle ipotesi alternativamente considerata dalla citata norma. D'altra parte, quando pure risulti ascrivibile a una pluralità di persone, il fatto può comunque mantenere un carattere puramente episodico od occasionale e basarsi su una organizzazione rudimentale di mezzi: evenienza, questa, che — stando a quanto si riferisce nell'ordinanza di rimessione — si sarebbe, del resto, verificata nel caso oggetto del giudizio *a quo*. Ciò, indipendentemente dal rilievo che, secondo quanto già chiarito da questa Corte in rapporto al delitto di associazione finalizzata al narcotraffico, neppure la natura associativa del reato basterebbe, di per sé sola, a



legittimare la presunzione in parola, ove non accompagnata da una particolare qualità del vincolo fra gli associati, come nell'ipotesi dell'associazione mafiosa (sentenza n. 231 del 2011).

In sostanza, dunque, le fattispecie criminose cui la presunzione in esame è riferita possono assumere le più disparate connotazioni: dal fatto ascrivibile ad un sodalizio internazionale, rigidamente strutturato e dotato di ingenti mezzi, che specula abitualmente sulle condizioni di bisogno dei migranti, senza farsi scrupolo di esporli a pericolo di vita; all'illecito commesso una tantum da singoli individui o gruppi di individui, che agiscono per le più varie motivazioni, anche semplicemente solidaristiche in rapporto ai loro particolari legami con i migranti agevolati, essendo il fine di profitto previsto dalla legge come mera circostanza aggravante (comma 3-bis, lettera b), dell'art. 12 del d.lgs. n. 286 del 1998).

L'eterogeneità delle fattispecie concrete riferibili al paradigma punitivo astratto non consente, dunque, di enucleare una regola generale, ricollegabile ragionevolmente a tutte le «connotazioni criminologiche» del fenomeno, secondo la quale la custodia cautelare in carcere sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari.

La presunzione assoluta censurata non può neppure rinvenire la sua base di legittimazione costituzionale nella gravità astratta del reato di favoreggiamento dell'immigrazione, né nell'esigenza di eliminare o ridurre le situazioni di allarme sociale correlate all'incremento del fenomeno della migrazione clandestina. Va, infatti, ribadito quanto già affermato al riguardo da questa Corte: e, cioè, che la gravità astratta del reato, considerata in rapporto alla misura della pena o alla natura dell'interesse protetto, è significativa ai fini della determinazione della sanzione, ma inidonea a fungere da elemento preclusivo alla verifica del grado delle esigenze cautelari e all'individuazione della misura concretamente idonea a farvi fronte; mentre il rimedio all'allarme sociale causato dal reato non può essere annoverato tra le finalità della custodia cautelare, costituendo una funzione istituzionale della pena, perché presuppone la certezza circa il responsabile del delitto che ha provocato l'allarme (sentenze n. 231 e n. 164 del 2011, n. 265 del 2010).

5. — Ciò che vulnera i valori costituzionali non è la presunzione in sé, ma il suo carattere assoluto, che implica una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del «minore sacrificio necessario». Di contro, la previsione di una presunzione solo relativa di adeguatezza della custodia carceraria — atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio suggerita da aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi di segno contrario — non eccede i limiti di compatibilità costituzionale, rimanendo per tale verso non censurabile l'apprezzamento legislativo circa la ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel grado più intenso (sentenze n. 231 e n. 164 del 2011, n. 265 del 2010).

Il comma 4-bis dall'art. 12 del d.lgs. n. 286 del 1998 va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati previsti dal comma 3, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 26, lettera f), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati previsti dal comma 3 del medesimo articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 332

Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Costituzione e intervento nel giudizio su conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni - Ricorso regionale - Costituzione tardiva del Presidente del Consiglio dei ministri - Inammissibilità.

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25, comma 4.

Regioni - Insindacabilità dei consiglieri regionali - Procedimento civile nei confronti di due consiglieri regionali per risarcimento dei danni derivanti da dichiarazioni asseritamente diffamatorie - Proposizione, da parte dei convenuti, della eccezione di insindacabilità ex art. 122, comma quarto, Cost. - Ordinanza del Tribunale di Venezia di ammissione di mezzi istruttori - Ricorso per conflitto di attribuzione presentato dalla Regione Veneto - Idoneità dell'atto impugnato a dar luogo ad un conflitto di attribuzione.

- Provvedimento del Tribunale di Venezia del 19 agosto 2011, R.G. 1475/2010.
- Costituzione, artt. 121, 122, quarto comma, e 123.

Regioni - Insindacabilità dei consiglieri regionali - Procedimento civile nei confronti di due consiglieri regionali per risarcimento dei danni derivanti da dichiarazioni asseritamente diffamatorie - Proposizione, da parte dei convenuti, della eccezione di insindacabilità ex art. 122, comma quarto, Cost. - Ordinanza del Tribunale di Venezia di ammissione di mezzi istruttori - Ricorso per conflitto di attribuzione presentato dalla Regione Veneto - Riconducibilità delle dichiarazioni per le quali pende procedimento civile all'esercizio delle funzioni di consigliere regionale - Non spettanza allo Stato della potestà esercitata - Conseguente annullamento in parte qua del provvedimento impugnato.

- Provvedimento del Tribunale di Venezia del 19 agosto 2011, R.G. 1475/2010.
- Costituzione, artt. 121, 122, quarto comma, e 123.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito dell'ordinanza emessa il 19 maggio 2011 dal Tribunale di Venezia nel giudizio civile R.G. n. 1475/2010, promosso dalla Sigma Informatica s.p.a. contro i consiglieri regionali Nicola Atalmi e Diego Bottacin e contro altri soggetti, promossi con ricorsi della Regione Veneto notificati il 17 agosto 2011, depositati in cancelleria il 18 agosto 2011 ed iscritti ai nn. 6 e 7 del registro conflitti tra enti 2011.

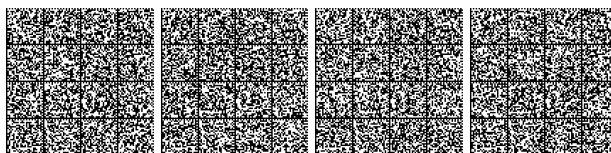
Visti gli atti di costituzione, fuori termine, del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

Uditi gli avvocati Emanuele Mio e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. — Con due distinti ricorsi, notificati entrambi il 17 agosto 2011 e depositati il successivo 18 agosto (reg. confl. enti n. 6 e n. 7 del 2011), la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, ha sollevato



conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'ordinanza emessa il 19 maggio 2011 dal Tribunale di Venezia nel giudizio civile R.G. n. 1475/2010, promosso dalla Sigma Informatica s.p.a. contro i consiglieri regionali Nicola Atalmi e Diego Bottacin e contro altri soggetti — ordinanza con la quale è stata ordinata l'esibizione di un documento e disposta una consulenza tecnica d'ufficio — per violazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione e, conseguentemente, degli artt. 121 e 123 Cost.

Secondo quanto riferisce la ricorrente, la vicenda si connette all'avvenuta scoperta, a seguito di verifiche interne effettuate negli anni 2008-2009, di una rilevante sottrazione di denaro pubblico nell'ambito della Unità locale socio-sanitaria (ULSS) n. 9 di Treviso: sottrazione operata tramite la costituzione di fittizie «posizioni di pagamento» a favore di soggetti privi di ogni legame con l'Azienda sanitaria. Le operazioni illecite, ripetutesi per anni, erano state imputate ad una ex dipendente della ULSS, dimessasi volontariamente nel febbraio 2008, la quale, per tali fatti (qualificabili come delitti di peculato), era stata tratta in arresto nei primi mesi del 2009 — rendendo così la vicenda di pubblico dominio — e quindi condannata nel 2011 con sentenza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Treviso.

L'episodio aveva dato luogo a iniziative dei consiglieri regionali di minoranza Nicola Atalmi e Diego Bottacin, volte a fare chiarezza sulle reali responsabilità per l'accaduto e a verificare che fossero adottati opportuni provvedimenti per evitare il ripetersi di analoghe operazioni. L'attenzione dei predetti consiglieri si era focalizzata, in specie, sulle possibili manchevolezze del sistema informatico in uso alle Aziende sanitarie venete, gestito dalla Sigma Informatica s.p.a.: sistema che non avrebbe — in ipotesi — fatto constare, con opportuni «segnali di allarme», le ripetute alterazioni dei dati relativi ai destinatari dei pagamenti.

In particolare, il consigliere Atalmi — al quale si riferisce il ricorso reg. confl. enti n. 6 del 2011 — aveva presentato l'8 ottobre 2009 una interrogazione a risposta immediata, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto della Regione Veneto (legge 22 maggio 1971, n. 340, recante «Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Veneto»), chiedendo al Presidente della Giunta regionale, dott. Giancarlo Galan, e all'assessore Sandri — tra l'altro e per quanto qui più interessa — se corrispondesse al vero «che la società che gestisce il sistema informatico per tutte le ULSS venete e [...] coinvolta nell'indagine in corso» fosse «controllata da due società lussemburghesi»; se fossero state verificate le «eventuali responsabilità» di detta società; se fosse stato appurato che la ex dipendente avesse «agito “da sola”» e «goduto singolarmente» dei proventi degli illeciti; se si potesse, infine, escludere «l'esistenza di una correlazione tra il fatto *de quo* ed il finanziamento illecito della politica». I contenuti dell'interrogazione erano stati quindi riprodotti in un articolo pubblicato — secondo quanto afferma la ricorrente — il giorno successivo sul quotidiano «La Tribuna» di Treviso.

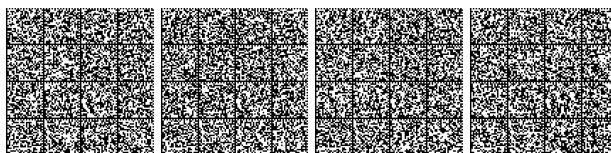
A propria volta, il consigliere Bottacin, all'epoca vicepresidente della commissione consiliare sanità — cui si riferisce il ricorso reg. confl. enti n. 7 del 2011 — aveva richiesto, il 7 ottobre 2009, ai competenti uffici regionali copia degli atti inerenti all'aggiudicazione delle gare e ai contratti di appalto intercorsi tra la Sigma Informatica s.p.a. e le Aziende sanitarie venete. Constatata l'incompletezza dei documenti trasmessigli e la difficoltà del loro reperimento, il consigliere Bottacin aveva «espresso le sue perplessità in una intervista per il quotidiano “La Tribuna”», pubblicata il 9 ottobre 2009.

Con nota dello stesso 9 ottobre 2009, il Bottacin aveva chiesto, altresì, a tutte le Aziende sanitarie del Veneto copia delle «deliberazioni di affidamento delle forniture di beni e servizi» alla Sigma Informatica. Raccolta la documentazione, ne aveva — sempre secondo la ricorrente — riportato «il contenuto in un successivo articolo de “La Tribuna”», pubblicato il 12 ottobre 2009.

Ritenendo le dichiarazioni in questione lesive della propria «immagine commerciale», la Sigma Informatica aveva convenuto in giudizio i consiglieri Atalmi e Bottacin davanti al Tribunale di Venezia, unitamente ad altri soggetti, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni, nonché (quanto al Bottacin) alla riparazione pecuniaria prevista dall'art. 12 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa).

La società attrice aveva sostenuto, in specie, che l'interrogazione formulata dal consigliere Atalmi e riprodotta sul quotidiano «La Tribuna» racchiudesse una «accusa diffamatoria», gravemente lesiva della propria reputazione commerciale, tanto più in quanto accompagnata da una «demagogica richiesta di revoca della gara europea» per l'affidamento del servizio di gestione in outsourcing delle risorse umane del Comparto sanità della Regione Veneto, espletata nel 2007 e vinta da essa Sigma Informatica.

Il consigliere Bottacin — sempre ad avviso della società attrice — avrebbe, dal canto suo, formulato, nelle interviste agli organi di stampa, «pesantissime insinuazioni circa la regolarità dei numerosi appalti pubblici aggiudicati a Sigma». In particolare, nell'intervista del 9 ottobre 2009, il convenuto si sarebbe «inventato» inesistenti «muri di gomma» che gli avrebbero impedito l'accesso agli atti, accreditando con ciò l'idea di una scarsa trasparenza dei rapporti tra la Sigma Informatica, la Regione e le Aziende sanitarie; mentre, nel successivo articolo del 12 ottobre 2009, avrebbe espresso dubbi sulla regolarità dell'esito della gara europea vinta dalla Sigma, parlandone in termini di «sanatoria sospetta», avente ad oggetto l'«ufficializzazione di un monopolio», e di «verdetto praticamente già scritto».



Nel costituirsi in giudizio, i consiglieri Atalmi e Bottacin avevano eccepito che i fatti in rapporto ai quali era stata dedotta la loro responsabilità risultavano coperti dalla garanzia della insindacabilità, prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost.

Concesso termine per il perfezionamento della notifica dell'atto di citazione, il Giudice istruttore aveva rinviato la causa all'udienza del 10 dicembre 2010, a conclusione della quale si era riservato sulle istanze delle parti. Sciogliendo la riserva, aveva accordato i termini per il deposito delle memorie di cui all'art. 183, sesto comma, del codice di procedura civile: memorie nelle quali i convenuti avevano insistito nell'eccezione di insindacabilità.

Dopo essersi nuovamente riservato sulle istanze delle parti, il Giudice istruttore, con ordinanza del 19 maggio 2011, comunicata al punto di accesso telematico il successivo 11 giugno, aveva — senza pronunciarsi sull'eccezione — ordinato l'esibizione della sentenza del Tribunale di Treviso relativa al procedimento penale nei confronti della ex dipendente della ULSS n. 9 e disposto una consulenza tecnica d'ufficio, diretta a verificare le caratteristiche e le procedure consentite dal software della Sigma Informatica adottato dalla predetta Azienda sanitaria, con particolare riguardo alla possibilità di modificare i dati ed eventuali sistemi di controllo o garanzia, alle caratteristiche di accesso e ai dispositivi di sicurezza.

Ad avviso della Regione ricorrente, tale ultimo provvedimento risulterebbe lesivo della prerogativa della insindacabilità dei consiglieri regionali, prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost., e, conseguentemente, delle attribuzioni regionali in materia di organizzazione e funzioni degli organi, riconosciute dagli artt. 121 e 123 Cost.

In via preliminare e sul piano dell'ammissibilità, la Regione rileva come, per costante giurisprudenza costituzionale, possa formare oggetto di conflitto intersoggettivo di attribuzione ogni atto, imputabile allo Stato o alla Regione, che, sebbene preparatorio o non definitivo, rechi già in sé requisiti minimi di lesività, in quanto rivolto «ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nell'altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima». Di conseguenza, al fine di legittimare il ricorso contro atti lesivi della garanzia prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost., sarebbe sufficiente la semplice manifestazione, da parte di un organo dello Stato, della pretesa di esercitare la giurisdizione in presenza di una situazione di immunità, senza che occorra che detto esercizio assuma la forma della sentenza o di un atto definitivo.

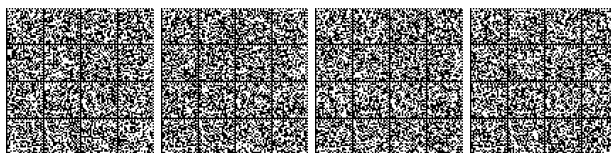
Nello specifico ambito dei giudizi civili — esclusa la rilevanza della mera notifica dell'atto di citazione, in quanto imputabile alla parte e non allo Stato, come pure dell'ordinanza del giudice istruttore di concessione dei termini ai sensi dell'art. 183, sesto comma, cod. proc. civ., trattandosi di atto che il giudice è tenuto comunque ad adottare, in presenza di una richiesta delle parti — il primo atto lesivo della prerogativa in questione e, come tale, invasivo dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita, dovrebbe essere individuato proprio nel provvedimento con cui il giudice disponga mezzi istruttori. Si tratterebbe, infatti, di un «atto processuale formale», con cui un organo dello Stato esprime la pretesa di giudicare al di là dei limiti posti alla funzione giurisdizionale dall'art. 122, quarto comma, Cost.: limiti la cui sussistenza, nel caso di specie, era stata, peraltro, eccepita dai consiglieri regionali convenuti.

Quanto, poi, al merito dei conflitti, la ricorrente osserva come, alla luce della giurisprudenza costituzionale, l'esonero da responsabilità previsto dalla citata norma costituzionale abbracci tutte le attività che costituiscono esplicazione di una funzione tipica, direttamente affidata ai consiglieri regionali dalla stessa Costituzione o dalle altre fonti normative cui questa rinvia. La garanzia dell'insindacabilità si estende, peraltro, anche a quei comportamenti che, pur non rientrando tra gli atti tipici, risultino legati da un nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo di appartenenza. Nel caso delle opinioni manifestate in sede esterna a quella istituzionale, detto nesso funzionale presuppone che sia riscontrabile una sostanziale corrispondenza di significato tra le dichiarazioni *extra moenia* e l'atto tipico, e, al tempo stesso, un legame di ordine temporale, atto a far sì che le dichiarazioni esterne assumano una finalità divulgativa dell'attività istituzionale.

In questa prospettiva, sarebbe dunque indubbio — secondo la ricorrente — che il consigliere Atalmi fruisca della garanzia della insindacabilità in rapporto alle dichiarazioni per le quali è stato convenuto in giudizio dalla Sigma Informatica. Quanto, infatti, all'interrogazione dell'8 ottobre 2009, risulterebbe incontestabile che fra gli atti tipici, espressivi delle funzioni dei consiglieri regionali, vadano comprese le interrogazioni e le interpellanze, in quanto strumentali al sindacato esercitato dal consiglio regionale nei confronti della giunta: conclusione che troverebbe, peraltro, espressa conferma nel disposto dell'art. 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), concernente l'analoga guarentigia accordata ai membri del Parlamento dall'art. 68, primo comma, Cost.

Rispetto, poi, all'articolo apparso sul quotidiano «La Tribuna» dell'8 ottobre 2009, sussisterebbero entrambi i requisiti richiesti ai fini della insindacabilità delle dichiarazioni esterne, trattandosi di articolo posteriore appena di un giorno alla presentazione dell'interrogazione e consistente nella pura e semplice trasposizione del contenuto di questa.

La conclusione non potrebbe essere, peraltro, diversa neppure in rapporto alle dichiarazioni del consigliere Bottacin.



Quest'ultimo avrebbe, infatti, svolto una «attività ricognitiva», in qualità tanto di consigliere regionale di minoranza che di vicepresidente della Commissione consiliare Sanità, richiedendo informazioni dapprima agli uffici regionali e poi alle Aziende sanitarie locali (ASL). Tale attività troverebbe una precisa base normativa nelle disposizioni dell'ordinamento regionale che attribuiscono alle Commissioni consiliari il potere di consultare direttamente enti locali, cittadini, organizzazioni sindacali, economiche e professionali (art. 22, primo comma, dello statuto regionale); di disporre lo svolgimento di indagini conoscitive, allo scopo di acquisire informazioni, dati, documenti o altro materiale comunque utile alla loro attività (art. 22, terzo comma, dello statuto); di ordinare l'esibizione di atti e documenti e di convocare, previa comunicazione alla Giunta, i dirigenti delle segreterie regionali e gli amministratori o, previo avviso a questi ultimi, i dirigenti di enti, aziende e agenzie regionali (art. 23 dello Statuto). Essa costituirebbe, altresì, espressione del diritto all'informazione nei confronti della Regione e degli enti ad essa subordinati (tra cui le ASL), riconosciuto ai singoli consiglieri dall'art. 15, quarto comma, dello statuto e dall'art. 73 del regolamento del Consiglio regionale, adottato con deliberazione del 30 aprile 1987, n. 456.

Con le dichiarazioni contenute nell'articolo pubblicato il 9 ottobre 2009, il consigliere Bottacin si sarebbe limitato, d'altra parte, a denunciare l'inerzia tenuta dagli uffici regionali nel dare seguito alle proprie richieste, intese a conoscere le modalità di affidamento dei servizi alla Sigma Informatica. Tali richieste — contrariamente a quanto assume la società attrice — non potrebbero essere qualificate come «pretestuose» o «strumentali», non solo perché espressive dell'intento di acclarare con completezza la vicenda relativa alla sottrazione di denaro pubblico oggetto di indagine, ma anche e prima ancora perché le funzioni di indirizzo politico e di controllo da parte del corpo legislativo e dei suoi singoli componenti «sono per definizione libere nei fini». Ciò, a prescindere dall'ulteriore rilievo che in nessun modo le dichiarazioni potrebbero ritenersi, di fatto, lesive del buon nome della società attrice.

Il secondo articolo, apparso sul quotidiano «La Tribuna» il 12 ottobre 2009, non farebbe, a sua volta, che prendere atto «della sostanziale prevalenza della Società Sigma Informatica s.p.a. nel panorama della gestione del personale sanitario delle varie ULSS e delle modalità di aggiudicazione dei servizi informatici della stessa», riportando fedelmente «fatti storicamente presenti».

Alla luce di tali considerazioni, la Regione ricorrente chiede alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al Tribunale di Venezia accertare la responsabilità dei consiglieri Atalmi e Bottacin, quale autori delle dichiarazioni in contestazione, e, per l'effetto, di annullare — con riferimento alla posizione di detti consiglieri — l'ordinanza impugnata e, «se del caso», tutti gli atti processuali adottati nel giudizio civile promosso nei loro confronti dalla Sigma Informatica s.p.a.

2. — Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi vengano dichiarati infondati.

Considerato in diritto

1. — Con due distinti ricorsi, la Regione Veneto ha sollevato conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'ordinanza di ammissione di mezzi istruttori, adottata il 19 maggio 2011 dal Tribunale di Venezia nell'ambito di un giudizio civile promosso contro i consiglieri regionali Nicola Atalmi e Diego Bottacin (nonché di ulteriori soggetti), per il risarcimento dei danni derivanti da talune loro dichiarazioni, reputate diffamatorie.

Ad avviso della ricorrente, l'atto impugnato sarebbe lesivo della prerogativa della insindacabilità, accordata ai consiglieri regionali dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, e, di riflesso, delle attribuzioni regionali in materia di organizzazione e funzioni degli organi, riconosciute dagli artt. 121 e 123 Cost.

2. — I ricorsi concernono un medesimo atto e svolgono argomenti in parte comuni, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3. — In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto avvenuta — in entrambi i giudizi — oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 25, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, adottate con deliberazione del 7 ottobre 2008 (*ex plurimis*, sulla inammissibilità della costituzione tardiva nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, sentenze n. 149 del 2009 e n. 313 del 2006).

L'ultima delle notificazioni dei ricorsi previste dai commi 1 e 2 dello stesso art. 25 — nella specie, la notificazione al Tribunale di Venezia, quale organo che ha emanato l'atto impugnato — si è, infatti, perfezionata il 17 agosto 2011, con la conseguenza che il termine per la costituzione scadeva il 26 settembre 2011 (pacifica essendo l'inapplicabilità, nei giudizi costituzionali, della sospensione dei termini nel periodo feriale: tra le molte, sentenza n. 318 del 2009 e ordinanza n. 408 del 2006). Gli atti di costituzione risultano depositati, per converso, solo il 27 settembre 2011 e quindi tardivamente.

4. — Sussistono, invece, i requisiti di ammissibilità dei conflitti, ivi compreso quello oggettivo, rappresentato dall'idoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali della Regione.



Per costante giurisprudenza di questa Corte, costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che — anche se preparatorio o non definitivo — sia comunque diretto «ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima» (*ex plurimis*, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988).

Con particolare riguardo alla garanzia prevista a favore dei consiglieri regionali dall'art. 122, quarto comma, Cost., questa Corte ha escluso che — contrariamente a quanto sostiene la Regione Veneto — il mero «esercizio della giurisdizione civile» nei confronti di un consigliere, pure in presenza di una eccezione della difesa di quest'ultimo tesa a far valere l'insindacabilità, possa ritenersi, di per sé, lesivo della guarentigia e tale, dunque, da legittimare la Regione a reagire con lo strumento del conflitto. Nell'attuale assetto dei rapporti fra attribuzioni dell'autorità giudiziaria e tutela della prerogativa in questione — che concreta una immunità di ordine sostanziale, e non già una esenzione dalla giurisdizione — la Regione può, infatti, censurare solo «il “cattivo uso” del potere valutativo da parte di chi, in via ordinaria, svolge la funzione giurisdizionale, ritenendo che la pronuncia sia in contrasto con la previsione contenuta nella citata disposizione costituzionale» (sentenza n. 195 del 2007). In altre parole, il conflitto di attribuzione è proponibile solo in presenza di un atto — anche preliminare alla definizione del giudizio — che concretamente trascuri la prerogativa di cui si discute (sentenza n. 235 del 2007).

La fattispecie oggi in esame si presenta, pur tuttavia, diversa da quelle già esaminate e decise da questa Corte nel senso della carenza dell'idoneità lesiva (sentenze n. 235 e n. 173 del 2007, concernenti, rispettivamente, provvedimenti di semplice rinvio delle udienze per la produzione di scritti difensivi e l'ordinanza di fissazione dell'udienza di trattazione). Non si è di fronte, infatti, a un mero atto di impulso processuale, imposto dalla legge senza margini di discrezionalità in presenza di determinate condizioni, o comunque privo di ogni «contenuto decisorio»: ma, al contrario, di un provvedimento con il quale il giudice si è pronunciato — con valutazione discrezionale e sia pure in funzione preparatoria della pronuncia volta a definire il giudizio — sulle istanze istruttorie delle parti.

Con l'ordinanza impugnata, d'altro canto, il Giudice veneziano ha ammesso mezzi istruttori finalizzati, non già alla mera verifica della sussistenza dei presupposti di operatività della garanzia della insindacabilità, eccepita dalla difesa dei consiglieri regionali convenuti, quanto piuttosto allo scrutinio della fondatezza nel merito della domanda della società attrice (circostanza di tutta evidenza, specie in rapporto alla disposta consulenza tecnica d'ufficio, diretta ad accertare le caratteristiche e le eventuali manchevolezze del sistema informatico predisposto dalla predetta società).

Sulla premessa che le prove vengono disposte dal giudice solo in quanto reputate ammissibili e rilevanti ai fini della decisione, e tenuto conto, altresì, dell'assenza di qualsiasi riserva o specifica indicazione di segno contrario riguardo alla questione preliminare relativa alla insindacabilità, si deve quindi concludere che l'ordinanza in questione — prefigurando una pronuncia sul merito della domanda — contenga un implicito disconoscimento della guarentigia, sufficiente a concretizzare la potenzialità lesiva.

5. — Scendendo, quindi, all'esame del merito dei ricorsi, giova ricordare che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, l'eccezionale guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. — la quale non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 e n. 391 del 1999) — ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione tipica, affidata a tale organo dalla stessa Costituzione o da altre fonti normative cui la prima rinvia (tra le ultime, sentenze n. 337 del 2009, n. 276 e n. 76 del 2001, n. 289 del 1997).

Come per l'analogia guarentigia prevista a favore dei membri del Parlamento dall'art. 68, primo comma, Cost., l'immunità in parola si estende, peraltro, anche a quei comportamenti che, pur non rientrando fra gli atti tipici, siano collegati da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo di appartenenza, tra cui, in particolare, la divulgazione esterna delle opinioni espresse in sede consiliare (sentenza n. 391 del 1999).

Le condizioni affinché le dichiarazioni *extra moenia* possano ritenersi coperte dalla garanzia dell'insindacabilità sono le stesse elaborate dalla giurisprudenza di questa Corte in rapporto alla predetta garanzia di cui all'art. 68, primo comma, Cost.: vale a dire, la sostanziale corrispondenza contenutistica rispetto all'atto tipico e il legame di ordine temporale, idonei ad imprimere alle dichiarazioni esterne una connotazione divulgativa dell'attività istituzionale (sentenze n. 221 del 2006, n. 276 e n. 76 del 2001).

6. — Alla stregua dei ricordati principi, entrambi i conflitti sono fondati.

Riguardo al conflitto concernente il consigliere Nicola Atalmi (reg. confl. enti n. 6 del 2011), va, infatti, osservato che detto consigliere è stato convenuto in giudizio per il risarcimento dei danni derivanti da opinioni espresse in un interrogazione consiliare (l'interrogazione a risposta immediata n. 893 dell'8 ottobre 2009) e riprese in un articolo pubblicato sul quotidiano «La Tribuna» di Treviso, non già il giorno successivo — come si deduce in ricorso — ma



addirittura (secondo quanto emerge dal testo prodotto dalla ricorrente) lo stesso giorno di presentazione dell'interrogazione (cioè, sebbene nell'articolo si affermi che questa era stata presentata nel pomeriggio del giorno precedente).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, le interrogazioni e le interpellanze vanno senz'altro annoverate tra gli atti consiliari tipici, in quanto strumentali alle funzioni di controllo e di sindacato politico che il Consiglio esercita nei confronti della Giunta (sentenze n. 391 del 1999, n. 382 del 1998 e n. 274 del 1995). A propria volta, l'articolo di stampa — praticamente coevo all'atto tipico — si limita, nella sostanza, a riprodurre i contenuti dell'interrogazione, con conseguente sussistenza di entrambe le evidenziate condizioni per la configurabilità del nesso funzionale.

7. — Quanto, poi, al secondo conflitto, concernente il consigliere Diego Bottacin, la responsabilità risarcitoria di quest'ultimo è stata dedotta in giudizio dalla società attrice in rapporto alle dichiarazioni rese nel corso di due interviste al quotidiano «La Tribuna», pubblicate il 9 e il 12 ottobre 2009.

Tali interviste si connettono, peraltro, sul piano contenutistico, alle richieste scritte che il consigliere Bottacin, all'epoca anche vicepresidente della commissione consiliare sanità, ha rivolto, rispettivamente il 6 e il 9 ottobre 2009 — e, dunque, pochi giorni prima — ai competenti uffici della Regione e a tutte le Aziende sanitarie regionali, al fine di acquisire copia della documentazione relativa ai contratti di appalto conclusi con la società attrice e alle gare che li hanno preceduti. Ciò, nella prospettiva di appurare la posizione di quest'ultima nel quadro della gestione della sanità in Veneto e di fare luce su eventuali ulteriori responsabilità per la rilevante sottrazione di denaro pubblico, verificatesi nell'ambito della ULSS n. 9 di Treviso.

Al riguardo, questa Corte ha già avuto modo di precisare, d'altra parte, che tra le attività coperte dalla garanzia della insindacabilità ben possono essere annoverate quelle di vigilanza e di controllo che spettano alle commissioni consiliari, istituite quali articolazioni del Consiglio regionale, chiamate a svolgere le loro attribuzioni nell'ambito delle materie di rispettiva competenza: con la conseguenza che detta garanzia si estende anche alle dichiarazioni esterne che, in stretta successione temporale, ne riflettano i contenuti (sentenza n. 276 del 2001, concernente, in particolare, una lettera inviata da un consigliere regionale, nella sua qualità di presidente della commissione sicurezza sociale, all'assessore alla sanità e al presidente della Giunta regionale, nella quale si prospettavano dubbi circa la correttezza dell'operato del direttore generale di una azienda sanitaria).

8. — In accoglimento dei ricorsi, si deve dichiarare, pertanto, che non spettava allo Stato, e, per esso, al Tribunale di Venezia, adottare l'ordinanza impugnata, limitatamente alle domande proposte nei confronti dei consiglieri Atalmi e Bottacin: ordinanza che va quindi, *in parte qua*, annullata.

Non v'è luogo, per contro, a disporre l'annullamento di ulteriori e precedenti atti del giudizio civile in questione, secondo quanto richiesto, sia pure in termini di mera eventualità, dalla ricorrente («se del caso»), giacché — come la stessa Regione Veneto riconosce — gli atti anteriori all'ordinanza impugnata non potevano considerarsi ancora lesivi della prerogativa di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Tribunale di Venezia emettere, nell'ambito del giudizio civile R.G. n. 1475/2010, l'ordinanza indicata in epigrafe con riferimento alle domande proposte dalla Sigma Informatica s.p.a. nei confronti dei consiglieri regionali Nicola Atalmi e Diego Bottacin, e, di conseguenza, annulla per tale parte l'ordinanza stessa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

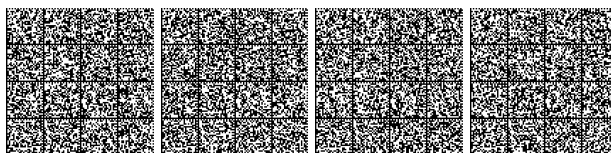
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 333

Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso da un magistrato nei confronti di un deputato in relazione alle dichiarazioni da questi rese a vari organi di stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di Cassazione - Eccezione di inammissibilità per indeterminatezza e genericità dell'oggetto del conflitto - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati 16 luglio 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 1).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso da un magistrato nei confronti di un deputato in relazione alle dichiarazioni da questi rese a vari organi di stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di Cassazione - Eccezione di inammissibilità per omessa preventiva verifica dell'offensività delle dichiarazioni - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati 16 luglio 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 1).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso da un magistrato nei confronti di un deputato in relazione alle dichiarazioni da questi rese a vari organi di stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di Cassazione - Insussistenza del nesso funzionale - Mancanza dell'identità di contenuti tra le affermazioni formulate dal parlamentare e gli atti compiuti in sede parlamentare - Non spettanza alla Camera dei deputati del potere esercitato - Conseguente annullamento della delibera di insindacabilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati 16 luglio 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 1).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: 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, Sergio MATTARELLA;

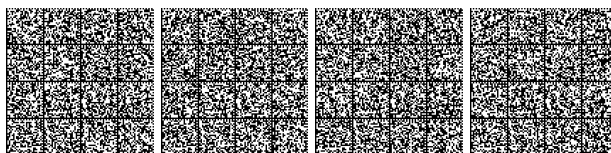
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione 16 luglio 2008 (doc. IV-*quater*, n. 1), relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'onorevole Umberto Bossi nei confronti della dott.ssa Paola Braggion, promosso dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, con ricorso notificato il 18 dicembre 2009, depositato in cancelleria il 29 dicembre 2009 ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2009, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;



Udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. — Con provvedimento qualificato come «ordinanza interlocutoria» del 27 marzo 2009, la Corte di cassazione, terza sezione civile, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla delibera adottata il 16 luglio 2008 (doc. IV-*quater*, n. 1), con la quale è stato dichiarato che i fatti, per i quali è in corso il procedimento civile per risarcimento dei danni promosso dalla dott.ssa Paola Braggion nei confronti del deputato Umberto Bossi, riguardano opinioni espresse da quest'ultimo nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari e sono, quindi, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

La Corte ricorrente riferisce che, con citazioni notificate il 21 e 23 giugno 2003, la dott.ssa Braggion aveva convenuto in giudizio l'on. Bossi davanti al Tribunale di Brescia, proponendo nei suoi confronti domanda di condanna al risarcimento dei danni e alla riparazione pecuniaria prevista dall'art. 12 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa).

A fondamento delle proprie richieste, l'attrice aveva posto i seguenti fatti. Con sentenza del 23 maggio 2001, essa dott.ssa Braggion, quale giudice del Tribunale penale di Como, sezione distaccata di Cantù, aveva dichiarato l'on. Bossi colpevole del delitto di vilipendio alla bandiera nazionale, condannandolo alla pena di un anno e quattro mesi di reclusione. Nei giorni successivi, l'on. Bossi aveva reso alla stampa dichiarazioni ritenute dall'attrice lesive della propria reputazione, accusandola di strumentalizzare il proprio ufficio per incidere sulla competizione politica, di approfittare di un processo politico per ricavarne visibilità e di utilizzare «relitti giuridici», con perdita di tempo e «furto dello stipendio». Tali dichiarazioni erano apparse su vari quotidiani: in particolare, «La Repubblica», «Il Giornale», «Il Corriere di Como», «Liberò», «La Provincia di Como», «Il Giornale», «La Stampa» e «La Padania».

La domanda veniva respinta dall'adito Tribunale con sentenza del 24 maggio 2004, sul rilievo che le opinioni in questione costituivano manifestazione di critica politica connessa alla funzione parlamentare, coperta dall'immunità di cui agli artt. 68, primo comma, Cost. e 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato).

La pronuncia veniva impugnata dalla dott.ssa Braggion.

Nelle more, il Parlamento europeo, con deliberazioni del 22 maggio 2004, approvava la relazione A5-0281/2004, contenente la raccomandazione a difendere l'immunità dell'on. Bossi — membro anche di quel Consesso, all'epoca dei fatti — con riferimento alle dichiarazioni pubblicate su quotidiani diversi da «La Padania»; mentre disattendeva l'analoga proposta formulata nella relazione A5-0282/2004, in rapporto alle dichiarazioni apparse sul predetto giornale.

Ritenendo la prima deliberazione vincolante, la Corte di appello di Brescia, con sentenza del 27 febbraio 2008, rigettava la domanda della dott.ssa Braggion per la parte corrispondente e la accoglieva, invece, in relazione alle dichiarazioni riportate da «La Padania» — che non riteneva riconducibili alle attività protette dall'art. 68, primo comma, Cost. — condannando, quindi, per esse, l'on. Bossi al risarcimento del danno cosiddetto morale.

Avverso la sentenza l'on. Bossi proponeva ricorso per cassazione, basato su due motivi, cui resisteva la dott.ssa Braggion, proponendo, a propria volta, ricorso incidentale, inteso a contestare, con i primi tre motivi, la statuizione di rigetto della domanda quanto alle dichiarazioni pubblicate da testate giornalistiche diverse da «La Padania» e, con il quarto, il mancato esame della domanda, riproposta in appello, relativa alla riparazione pecuniaria prevista dall'art. 12 della legge n. 47 del 1948.

Nel frattempo, la Camera dei deputati adottava la delibera del 16 luglio 2008, oggetto dell'odierna impugnazione, con la quale — accogliendo la proposta adottata a maggioranza dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere — dichiarava che i fatti per i quali è in corso il giudizio concernevano opinioni espresse dall'on. Bossi nell'esercizio delle funzioni parlamentari, con conseguente loro insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Ciò premesso, la Corte di cassazione osserva che la delibera di insindacabilità è intervenuta in pendenza del termine nel quale entrambe le parti potevano impugnare la sentenza di appello, nei capi per ciascuna di esse sfavorevoli, ed è stata trasmessa l'11 agosto 2008, prima che fosse stato assunto un qualsiasi provvedimento. Detta deliberazione inciderebbe, inoltre, non soltanto sul capo della sentenza di appello di accoglimento della domanda risarcitoria, impugnato con il ricorso principale dell'on. Bossi, ma anche sul quarto motivo del ricorso incidentale della dott.ssa Braggion, con il quale si lamenta che il giudice di appello non abbia pronunciato, anche in relazione alle dichiarazioni pubblicate su «La Padania», la condanna alla riparazione pecuniaria prevista dall'art. 12 della legge sulla stampa. In conseguenza di ciò, la ricorrente «non ritiene [...] di poter affrontare», allo stato, l'eccezione, preliminarmente sollevata dalla dott.ssa



Braggion, di inammissibilità del ricorso principale, in quanto i due motivi su cui esso si fonda non sarebbero seguiti da un quesito di diritto, in conformità a quanto previsto dall'art. 366-*bis* del codice di procedura civile (allora vigente).

La Corte ricorrente reputa, per altro verso, che non sia chiaro se la delibera di insindacabilità impugnata attenga alle sole dichiarazioni rese dall'on. Bossi al giornale «La Padania», per essere le altre già «coperte» dall'analoga presa di posizione del Parlamento europeo, o se riguardi, invece, anche le dichiarazioni pubblicate da altri quotidiani, esse pure ancora oggetto di giudizio. Ad avviso della ricorrente, risulterebbe, peraltro, preferibile questa seconda e più ampia lettura (che impedirebbe di esaminare anche i primi tre motivi del ricorso incidentale). Dovrebbe ritenersi, infatti, dirimente — rispetto alle contrarie indicazioni pure ricavabili dalla relazione della Giunta per le autorizzazioni — la circostanza che l'Assemblea sia stata comunque chiamata, in termini generali, ad esprimersi sui «fatti per i quali è in corso il procedimento di cui al Doc. IV-*quater*, n. 1» nei confronti dell'on. Bossi: procedimento che — a fronte del mancato passaggio in giudicato della sentenza di secondo grado — investe anche le dichiarazioni riportate da quotidiani diversi da «La Padania».

Su tale presupposto, la Corte ricorrente propone, quindi, in via principale, conflitto di attribuzione nei confronti della delibera di insindacabilità, intesa come riferita a tutte le dichiarazioni oggetto del giudizio civile. In subordine, e per l'ipotesi in cui si dovesse, invece, optare per una interpretazione di segno restrittivo, solleva conflitto nei confronti della medesima deliberazione, intesa come attinente alle sole dichiarazioni riportate su «La Padania».

Quanto a tali ultime dichiarazioni, la Corte rileva come il quotidiano «La Padania» del 24 maggio 2001, sotto il titolo «La sinistra ordina: Bossi in galera» — dopo aver premesso che «L'onorevole Umberto Bossi è stato condannato a un anno e quattro mesi di reclusione (pena sospesa) per vilipendio alla bandiera, in seguito alle parole pronunciate nel luglio '97 in un comizio nel comasco» — riportasse dichiarazioni dello stesso on. Bossi del seguente tenore: «È un attacco al governo [...] ed è incivile che un magistrato perda il tempo, pagato dai contribuenti, per fare un processo basato su reati di opinione e il codice Rocco [...] il Paese ha voltato pagina, c'è una nuova maggioranza e un governo, la giustizia è un obiettivo disastro, eppure una certa magistratura non perde l'attitudine di occuparsi di politica in momenti "particolari". Intanto l'84 per cento dei reati (compresi scippi, rapine, furti e omicidi) rimane impunito. C'è solo da ridere di fronte a queste notizie, per non mettersi a piangere».

In un successivo articolo, pubblicato il 25 maggio 2001 dal medesimo quotidiano, si affermava, altresì: «Il carroccio si mobilita dopo la condanna al segretario federale. Basta coi giudici del codice Rocco. La condanna a un anno e quattro mesi a Umberto Bossi per vilipendio alla bandiera è un altro esempio di giustizia politica contro la Lega. Non è possibile che due magistrati in cerca di pubblicità (il PM Claudio Galoppi e il giudice Paola Braggion) possono ricorrere alle norme fasciste del codice Rocco per colpire deliberatamente la libertà di espressione — così reagisce ancora il segretario federale —. Intervenga il Consiglio Superiore della Magistratura e si decida a sanzionare quei magistrati che continuano ad usare norme fasciste sui reati di opinione, norme già cancellate nella coscienza democratica del popolo. È passato quasi un secolo dal codice Rocco, il regime fascista è stato sconfitto, è tornata la democrazia eppure c'è chi ancora usa questi relitti giuridici per scegliere e colpire gli avversari politici della sinistra. Uno scandalo intollerabile».

Al riguardo, la ricorrente rileva come, in ordine all'applicabilità della garanzia offerta dall'art. 68, primo comma, Cost. ad opinioni espresse dal membro del Parlamento *extra moenia*, la giurisprudenza costituzionale abbia da tempo adottato il criterio del nesso funzionale con l'attività parlamentare: criterio che postula il concorso di un legame temporale tra quest'ultima e l'attività esterna e di un elemento contenutistico, rappresentato dalla sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e le dichiarazioni esterne.

Nella specie, non ricorrerebbe né l'uno né l'altro requisito.

L'attività parlamentare rilevante è stata, infatti, individuata dalla relazione della Giunta per le autorizzazioni nella battaglia parlamentare per il federalismo amministrativo e fiscale, condotta dalla Lega Nord già nel corso della XIIIa legislatura, nonché nella sua opposizione al disegno di legge sull'esposizione della bandiera, poi divenuto la legge 5 febbraio 1998, n. 22 (Disposizioni generali sull'uso della bandiera della e di quella dell'Unione europea). In sede di discussione sulla proposta di insindacabilità, si è fatto riferimento, altresì, alle reiterate critiche espresse dall'on. Bossi nei confronti della magistratura, con riferimento agli specifici fatti oggetto del giudizio.

Mancherebbe, tuttavia, il legame temporale, giacché le espressioni esterne risulterebbero di alcuni anni successive alle posizioni manifestate in ambito parlamentare. Ma non sussisterebbe neppure la sostanziale corrispondenza di significato tra le espressioni esterne e tali posizioni — comunque evocate senza individuare specifici atti di esercizio della funzione — essendo ravvisabile, al più, una mera comunanza di contesto politico. Il «fulcro» della reazione dell'on. Bossi alla condanna inflittagli starebbe, infatti, nell'accusa rivolta al magistrato, da un lato, di aver voluto «mettersi in mostra»; dall'altro, «d'essersi fatto strumento di una sorta di messa in discussione della vittoria elettorale conseguita anche dalla Lega, dando così dimostrazione [...] di propensione a far impiego di strumenti giuridici, anche obsoleti, per fini politici».



Le medesime considerazioni varrebbero, secondo la ricorrente, anche in rapporto alle dichiarazioni — di tenore complessivamente equivalente — pubblicate su altri quotidiani del 24 maggio 2001 e parimenti riprodotte nel ricorso.

2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 332 del 2009.

3. — Si è costituita la Camera dei deputati, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

In via preliminare, la Camera eccepisce l'inammissibilità del ricorso per indeterminatezza e genericità del suo oggetto. La ricorrente avrebbe, infatti, impugnato alternativamente la delibera di insindacabilità in due diversi significati — ossia come riferita a tutte le dichiarazioni dell'on. Bossi, ovvero soltanto a quelle riportate sul quotidiano «La Padania» — venendo meno, con ciò, all'onere di esatta identificazione della materia del conflitto.

Quanto al merito — premesso che, alla luce delle inequivoche affermazioni del relatore in Assemblea, on. Gava, la delibera impugnata riguarderebbe, in realtà, le sole dichiarazioni rilasciate al quotidiano «La Padania» — la difesa della Camera dei deputati assume che tali dichiarazioni costituirebbero legittima espressione di critica politica nei confronti della permanenza, all'interno del nostro sistema giuridico, dei reati di opinione e, in particolare, dei reati di vilipendio. Esse si iscriverebbero, in specie, nel quadro della battaglia politica condotta dalla Lega Nord — formazione della quale l'on. Bossi è sempre stato il «leader indiscusso» — per l'abolizione di detti reati, in quanto contrastanti con la libertà di pensiero e suscettibili di utilizzazioni strumentali da parte di una magistratura «politicizzata»: battaglia che ha trovato concreta eco nella legge di riforma 24 febbraio 2006, n. 85 (Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione), della quale la Lega Nord è stata la principale promotrice.

In tale cornice, le dichiarazioni in questione rientrerebbero, più specificamente, nell'ambito di operatività della garanzia accordata dall'art. 68, primo comma, Cost., in quanto avvinte da nesso funzionale con l'attività parlamentare tipica svolta dall'on. Bossi, nella quale sarebbe parimenti riscontrabile una chiara linea politica, volta, da un lato, a contestare aspramente la permanenza nell'ordinamento di reati di opinione di matrice autoritaria e, dunque, antidemocratici; dall'altro, ad accusare in modo altrettanto aspro la magistratura di aver «utilizzato» detti reati per fini meramente politici e, in particolare, per osteggiare l'azione della Lega Nord.

A tale riguardo, la difesa della Camera evoca, in particolare, l'intervento effettuato nella seduta del 2 agosto 1995, nel corso del quale l'on. Bossi aveva affermato che «il Codice Rocco, cardine di tutti i processi celebrati dal tribunale speciale per la difesa dello Stato fascista, non è evidentemente lo strumento idoneo per uno Stato democratico»: ciò, in sostanziale assonanza con le successive dichiarazioni oggi in discussione, nelle quali si evidenzia come i reati di opinione siano anacronistici rispetto alla forma democratica dello Stato.

Nel corso di altro intervento, effettuato nella seduta del 9 aprile 1997, l'on. Bossi — riferendosi all'allora Presidente del Consiglio, on. Prodi — aveva altresì affermato che «lo davano per uscito di mente con la sua magistratura intenta a sfogliare il codice Rocco», avendo riguardo alla propensione della magistratura ad avvalersi di figure criminose ormai obsolete per avversare l'azione politica della Lega Nord.

Con ancora maggiore chiarezza, nella successiva seduta 11 aprile 1997, l'on. Bossi aveva, poi, dichiarato: «vedo la magistratura attaccare gli uomini della Lega, vedo tutte le cose che fate [...] Abbiamo magistrati che ricorrono ai reati di opinione, al Codice Rocco, contro i cittadini della Padania».

Nella seduta del 28 aprile 2000, l'on. Bossi aveva osservato, infine, come l'azione del Governo fosse «erede della scelta ulivista di consegnare la Lega e il cambiamento incarnato in essa nelle mani della magistratura, del Codice Rocco, del nazionalismo efferato brandito proprio mentre la globalizzazione ha messo in crisi irreversibile lo Stato nazionale».

Dall'insieme delle dichiarazioni ora ricordate emergerebbe, dunque, come il rapporto tra magistratura e politica sia stato l'argomento centrale all'interno del dibattito politico svolto dall'on. Bossi: valendo esemplarmente, sul punto, l'intervento effettuato nella seduta del 22 luglio 1998, con il quale egli aveva disapprovato l'operato di quei magistrati che sembravano più interessati alle vicende politiche che non alla gestione della giustizia, in sintonia con quanto riportato anche nelle interviste a «La Padania», oggetto del conflitto.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte ricorrente, sussisterebbe, quindi, una sostanziale identità di contenuti — e, talora, anche di espressioni — tra le dichiarazioni *extra moenia* e le opinioni manifestate dall'on. Bossi in sede parlamentare.

Quanto, poi, al legame temporale, la difesa della Camera rimarca come, alla luce della giurisprudenza costituzionale, l'esistenza del suddetto requisito debba essere riscontrata non su un metro puramente «quantitativo», ma sulla base di un criterio oggettivo, ancorato alla persistente attualità del tema oggetto delle dichiarazioni. Nella specie, la distanza temporale tra l'ultimo degli atti tipici citati (l'intervento parlamentare del 28 aprile 2000) e le interviste in contestazione (rilasciate il 24 e 25 maggio 2001) non sarebbe, già di per sé, più ampio di quello che, in altri casi, la Corte ha ritenuto non ostativo alla configurabilità del «nesso funzionale». Ma, soprattutto, esso troverebbe giustificazione nella sentenza di condanna di primo grado, intervenuta il 23 maggio 2001: l'interesse divulgativo del parlamentare, volto a



denunciare l'uso politico che una parte della magistratura avrebbe fatto di figure di reato ormai «obsolete», nascerebbe proprio a seguito della sentenza che ha condannato l'on. Bossi per quel tipo di reati.

Da ultimo, la difesa della Camera rileva che qualora, in contrasto con quanto da essa sostenuto, si ritenesse che la delibera impugnata attenga anche alle dichiarazioni riportate su quotidiani diversi da «La Padania», il ricorso risulterebbe infondato anche rispetto ad esse, per ragioni analoghe a quelle dianzi riassunte.

4. — La Camera dei deputati ha depositato due memorie illustrative, con le quali — oltre a ribadire e sviluppare le precedenti difese — ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto l'ulteriore profilo dell'omessa valutazione, da parte del giudice ricorrente, della reale natura offensiva delle dichiarazioni delle quali si discute: valutazione da ritenere necessaria al fine di evitare che il conflitto di attribuzioni si traduca «in una mera *vindicatio potestatis* del tutto astratta e priva di qualsivoglia utilità e rilevanza ai fini della decisione del processo», nonché, al tempo stesso, quale strumento per ridurre il «volume» dei conflitti sottoposti al vaglio di questa Corte.

Considerato in diritto

1. — La Corte di cassazione, terza sezione civile, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, contestando che spettasse ad essa deliberare, nella seduta del 16 luglio 2008 (doc. IV-*quater*, n. 1), che i fatti, per i quali è in corso il procedimento civile per risarcimento dei danni promosso dalla dott.ssa Paola Braggion nei confronti del deputato Umberto Bossi, riguardano opinioni espresse da quest'ultimo nell'esercizio delle funzioni parlamentari, con conseguente loro insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2. — Deve essere preliminarmente ribadita l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi e oggettivi, come già ritenuto da questa Corte con l'ordinanza n. 332 del 2009.

3. — Al riguardo, va disattesa, altresì, l'eccezione di inammissibilità del conflitto per indeterminatezza e genericità del suo oggetto, formulata dalla difesa della Camera dei deputati.

La Corte ricorrente — dopo aver rilevato come la delibera impugnata si presti, per tal verso, a interpretazioni contrastanti — ha, infatti, optato — motivandola — per una sua lettura in termini di ampia comprensività, alla stregua della quale l'affermazione di insindacabilità investirebbe l'intero complesso delle dichiarazioni per le quali l'on. Bossi è stato convenuto in giudizio. Su tale premessa, la ricorrente ha quindi contestato, in via principale, la sussistenza del nesso funzionale in rapporto alla generalità delle dichiarazioni oggetto del procedimento civile in corso. In subordine, e per l'eventualità in cui questa Corte dovesse invece optare per una interpretazione di segno restrittivo, ha limitato la contestazione alle sole dichiarazioni riprodotte sul quotidiano «La Padania». Trattandosi di prospettazione subordinata, e non già alternativa, non vi è, dunque, alcuna oscurità o ambiguità nella individuazione del *thema decidendum*.

4. — Parimenti infondata è l'ulteriore eccezione, sollevata dalla difesa della Camera dei deputati nella seconda memoria illustrativa, di inammissibilità del ricorso per omessa verifica preventiva, da parte del giudice ricorrente, del carattere offensivo delle dichiarazioni dell'on. Bossi.

L'ipotizzato onere di anticipazione degli esiti del giudizio da cui il conflitto trae origine — privo di riscontri nella giurisprudenza di questa Corte in materia, come la stessa resistente riconosce — si pone, a tacer d'altro, in contrasto con l'effetto inibente che, alla luce della disciplina recata dall'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), la delibera di insindacabilità produce sulle attività giurisdizionali. Impugnando detta delibera, il giudice mira propriamente a «riappropriarsi» del potere (pieno) di giudicare — in un senso o nell'altro — sul merito della domanda, al quale attiene la valutazione della reale lesività delle esternazioni (valutazione che potrebbe, tra l'altro, richiedere — segnatamente quando venga in rilievo il diritto di critica o di cronaca e si verta nell'ambito di giudizi di merito — opportuni approfondimenti istruttori).

5. — Nel merito, questa Corte deve prendere in esame, non la richiesta principale della ricorrente, ma quella subordinata: ciò, in quanto la delibera impugnata risulta, in realtà, riferibile alle sole interviste rilasciate al quotidiano «La Padania», come sostenuto anche dalla difesa della Camera.

A sostegno della prospettata lettura estensiva, la ricorrente adduce la circostanza che — a prescindere dalle contrastanti affermazioni contenute nella relazione della Giunta per le autorizzazioni — l'Assemblea sarebbe stata comunque chiamata, in termini generali, ad esprimersi sulla insindacabilità dei «fatti per i quali è in corso il procedimento civile di cui al Doc. IV-*quater*, n. 1» (la ricorrente sembra fare riferimento, con ciò, all'enunciazione dell'oggetto della deliberazione operata dal Presidente dell'Assemblea in apertura di dibattito).



Tale argomento risulta, peraltro, soverchiato da un complesso di indicazioni di segno contrario, emergenti non soltanto dalla relazione della Giunta per le autorizzazioni, ma anche dall'illustrazione della proposta fatta in aula del relatore, on. Gava. Nella prima si afferma, infatti, espressamente che, a seguito della presa di posizione del Parlamento europeo, che aveva riconosciuto all'on. Bossi la garanzia dell'immunità in rapporto alle dichiarazioni a quotidiani diversi da «La Padania», tale insieme di dichiarazioni «non rientra[va] più nell'oggetto della deliberazione della Camera». In ambedue le sedi viene, d'altra parte, puntualizzato che la proposta formulata all'Assemblea riguardava le sole dichiarazioni oggetto dell'«interventiva condanna» in sede civile (quella emessa nei confronti dell'on. Bossi dalla Corte d'appello di Brescia, attinente, per l'appunto, unicamente alle interviste a «La Padania»).

6. — Nei termini ora indicati, il ricorso è fondato.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per la configurabilità di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento — al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità, di cui all'art. 68, primo comma, Cost. — è necessario che tali dichiarazioni possano rappresentare l'espressione dell'esercizio di attività parlamentare (tra le molte, sentenze n. 98 del 2011, n. 301 del 2010, n. 420 e n. 410 del 2008).

Nella specie, la relazione della Giunta per le autorizzazioni non ha indicato alcuno specifico atto parlamentare, compiuto dal medesimo deputato, al quale, per il suo contenuto, possano essere riferite le opinioni oggetto di conflitto.

Nell'ambito del presente giudizio, la difesa della Camera dei deputati ha invece richiamato, come atti tipici cui le dichiarazioni esterne si connetterebbero, cinque interventi effettuati dall'on. Bossi nell'ambito di dibattiti in Assemblea, negli anni tra il 1995 e il 2000.

A prescindere dallo iato temporale che separa detti interventi dalle esternazioni di cui si discute (pubblicate il 24 e 25 maggio 2001), deve ritenersi, peraltro, carente il requisito della sostanziale identità di contenuti, al di là delle formule letterali usate, tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e le dichiarazioni esterne: requisito che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, condiziona la riconoscibilità del nesso funzionale, non potendo ritenersi sufficiente, a tal fine, né una mera comunanza di argomenti, né un mero «contesto politico» cui entrambe possano riferirsi (*ex plurimis*, sentenze n. 81 del 2011, n. 420 e n. 410 del 2008, n. 152 del 2007 e n. 258 del 2006).

Gli interventi evocati dalla difesa della Camera si traducono, infatti, per la parte che interessa, in generici accenni al carattere antidemocratico del «codice Rocco» e ad un suo uso strumentale da parte della magistratura. Solo nell'intervento dell'11 aprile 1997 si rinviene un riferimento ai reati di opinione, peraltro sempre a carattere generale («vedo la magistratura attaccare gli uomini della Lega, vedo tutte le cose che fate [...] Abbiamo magistrati che ricorrono ai reati di opinione, al Codice Rocco, contro i cittadini della Padania»).

Nelle interviste in discussione, per converso, si formulano specifiche censure all'operato della dott.ssa Braggion, in rapporto alla condanna per vilipendio alla bandiera nazionale pronunciata nei confronti dello stesso on. Bossi. Le si rimprovera, in particolare, di essere andata «in cerca di pubblicità», perdendo il proprio tempo, pagata dai contribuenti, per celebrare un processo basato sulle «norme fasciste sui reati di opinione», mentre la gran parte dei reati rimane impunita, e di aver strumentalizzato, altresì, il proprio ufficio per finalità politiche, valendosi di «relitti giuridici» per un «attacco al governo» e per «colpire gli avversari politici della sinistra» in un momento «particolare», ossia dopo l'esito delle ultime elezioni, dalle quali essi erano usciti vincitori.

Al riguardo, questa Corte ha già avuto modo di precisare come debba escludersi la corrispondenza contenutistica — necessaria affinché possa riconoscersi alle dichiarazioni *extra moenia* carattere divulgativo dell'attività parlamentare — quando gli atti tipici esprimano critiche generali alla magistratura, o a una sua corrente, mentre le dichiarazioni esterne censurino l'operato di singoli magistrati in rapporto a specifici episodi (da ultimo, sentenze n. 97 e n. 81 del 2011). In simili frangenti — e, dunque, anche nel caso in esame, nel quale vengono prospettate, altresì, con le dichiarazioni esterne, particolari finalità distorsive della funzione giudicante — può ravvisarsi, al più, una semplice comunanza di tematiche o di «contesto politico», insufficiente, per quanto detto, a radicare il nesso funzionale.

7. — Si deve, di conseguenza, concludere che la delibera della Camera dei deputati è stata adottata in violazione dell'art. 68, primo comma, Cost., ledendo le attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente, e deve essere, pertanto, annullata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Umberto Bossi, per le quali pende il procedimento civile davanti alla Corte di cassazione, terza sezione civile, di cui al ricorso indicato in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;*

2) *Annulla, per l'effetto, la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 16 luglio 2008 (doc. IV-quater, n. 1).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0802

N. 334

Sentenza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione aggravata in danno di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Corte di appello di Milano - Eccezione di inammissibilità per difetto di puntuale identificazione del ricorrente e per omessa descrizione del contenuto della delibera di insindacabilità - Reiezione.

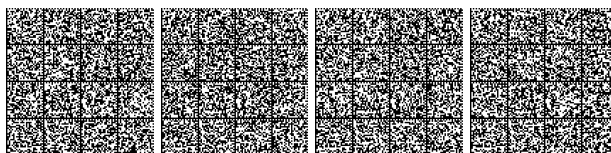
- Deliberazione della Camera dei deputati 30 maggio 2007 (Doc. IV-quater, n. 1-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione aggravata in danno di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di appello di Milano - Eccezione di inammissibilità per omessa preventiva verifica della riconducibilità delle dichiarazioni al paradigma della diffamazione aggravata - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati 30 maggio 2007 (Doc. IV-quater, n. 1-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione aggravata in danno di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di appello di Milano - Insussistenza del nesso funzionale - Inesistenza di atti parlamentari tipici, anteriori o contestuali, cui ricondurre le opinioni oggetto del conflitto e irrilevanza di atti provenienti da altri parlamentari del medesimo gruppo - Non spettanza alla Camera dei deputati del potere esercitato - Conseguente annullamento della delibera di insindacabilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati 30 maggio 2007 (Doc. IV-quater, n. 1-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: 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, Sergio MATTARELLA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 30 maggio 2007 (doc. IV-ter, n. 1-A), relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse da Vittorio Sgarbi — deputato all'epoca dei fatti — nei confronti del dott. Gian Carlo Caselli, promosso dalla Corte d'appello di Milano con ricorso notificato il 3 dicembre 2009, depositato in cancelleria il 28 dicembre 2009 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2009, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

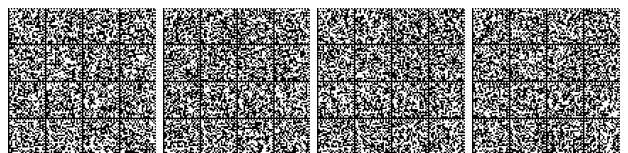
Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

Udito l'avvocato Massimo Luciani per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso (qualificato come «ordinanza») del 22 aprile 2009, la Corte d'appello di Milano ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla deliberazione adottata il 30 maggio 2007 (doc. IV-ter, n. 1-A), con la quale è stato dichiarato che i fatti per i quali il deputato Vittorio Sgarbi è sottoposto a procedimento penale per il reato di diffamazione aggravata nei confronti del dott. Gian Carlo Caselli, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, quindi, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

La Corte ricorrente premette che Vittorio Sgarbi, deputato all'epoca dei fatti, è imputato del reato di diffamazione (art. 595 del codice penale), aggravato ai sensi degli artt. 99 cod. pen. e 30, commi 4 e 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), per avere rilasciato, nel corso del programma televisivo «Iceberg», trasmesso dall'emittente «Telelombardia» il 17 dicembre 2001, dichiarazioni offensive dell'onore e della reputazione del dottor Gian Carlo Caselli, anche con l'attribuzione di un fatto determinato, «addebitando allo stesso la mancanza di autonomia e professionalità nello svolgimento delle proprie funzioni di magistrato presso la Procura della Repubblica di Palermo». In particolare, all'on. Sgarbi è contestato di avere affermato, tra l'altro: «Caselli deve ridare allo Stato i soldi, i duecento miliardi spesi per l'inchiesta Andreotti, questa cosa è gravissima e loro si sono sconfitti da soli, dimostrando che le loro inchieste erano senza fondamento»; «i magistrati hanno fatto atti criminali contro cittadini innocenti spendendo soldi nostri»; «il processo Andreotti è un processo politico»; «sperperano i soldi dello Stato e i soldi nostri per fare inchieste senza fondamento, inchieste sbagliate, politiche e sbagliate»; «hanno agito per il Partito Comunista, Violante [...], Caselli, arrivato a Palermo su indicazione di Violante ha messo in atto il progetto politico Violante»; «hanno eseguito un mandato politico e hanno arrestato Calogero Mannino innocente, Contrada innocente, Musotto innocente, Andreotti processato innocente, spendendo cinquecento miliardi [...] li restituiscano»; «hanno liberato mafiosi e arrestato gli innocenti»; «partendo dalla sinistra che gli ha dato il potere i vari Borrelli e Caselli hanno perseguito la loro politica giudiziaria di assoluta autonomia rispetto al potere politico, l'autonomia politica per fare politica loro per essere loro gli uomini di Governo [...] questo volevano, questo era il progetto»; «Andreotti era innocente e Caselli non era innocente, perché Caselli in quel momento stava facendo un grave errore»; «tutti gli innocenti in galera e i colpevoli liberi e i mafiosi e gli assassini liberi, liberi, liberi, liberi di uccidere, questa è stata la magistratura». All'on. Sgarbi è, inoltre, contestato di avere paragonato «i processi promossi da Caselli, in particolare



quello contro Andreotti, a quelli delle Brigate Rosse, con specifico riferimento al caso Moro, con la sola differenza che il magistrato Caselli non disponeva della pena di morte».

Il Collegio ricorrente riferisce di essere investito dell'appello proposto dal pubblico ministero e dalla parte civile avverso la sentenza del 16 novembre 2007, con la quale il Tribunale di Milano, a seguito della delibera di insindacabilità impugnata, aveva dichiarato non doversi procedere nei confronti dell'imputato, in applicazione dell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato).

Ciò premesso, la Corte d'appello osserva come — non risultando provata, «allo stato degli atti», la verità oggettiva delle circostanze riferite dall'on. Sgarbi nel corso della trasmissione televisiva — la predetta delibera risulti «sicuramente rilevante e decisiva per la prosecuzione del giudizio».

La ricorrente rileva, per altro verso, come, in ordine all'applicabilità della garanzia offerta dall'art. 68, primo comma, Cost. alle opinioni espresse dal membro del Parlamento extra moenia, la giurisprudenza costituzionale abbia da tempo adottato il criterio del nesso funzionale con l'attività parlamentare: criterio che postula, in particolare, un requisito di ordine contenutistico, rappresentato dalla sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e le dichiarazioni esterne.

La censurata delibera della Camera dei deputati si porrebbe in contrasto con detto criterio, non contenendo alcuna indicazione riguardo alla corrispondenza sostanziale tra i contenuti delle dichiarazioni oggetto di giudizio e specifici atti parlamentari dell'on. Sgarbi. Non sarebbe, infatti, sufficiente, affinché le dichiarazioni contestate possano ritenersi collegate alle funzioni parlamentari, né una mera comunanza di tematiche rispetto ad atti tipici della funzione — peraltro, nella specie, neppure individuati — né l'interesse manifestato dall'on. Sgarbi, nello svolgimento della sua attività politica, per le tematiche relative alla politica giudiziaria in materia di lotta alla mafia.

La ricorrente chiede, pertanto, alla Corte di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati adottare la delibera in questione e, per l'effetto, di annullarla.

2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 303 del 2009.

3. — Si è costituita la Camera dei deputati, chiedendo che il ricorso sia dichiarato «improcedibile, inammissibile, irricevibile e improponibile», o, in subordine, infondato.

In via preliminare, la difesa della Camera eccepisce l'inammissibilità del ricorso, perché non risulterebbe «puntualmente identificata la parte ricorrente». Dall'atto introduttivo del giudizio non si evincerebbe, infatti, se il provvedimento sia stato adottato dalla Corte d'appello penale o civile.

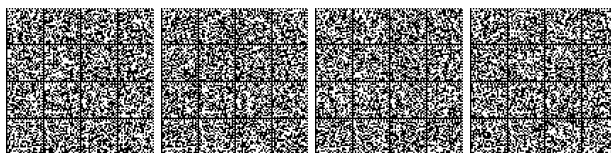
Inoltre, la ricorrente non avrebbe descritto compiutamente il contenuto della deliberazione della Camera dei deputati, limitandosi a riprodurre «stralci» della relazione della Giunta per le autorizzazioni. Essa avrebbe omesso, altresì, di identificare, «nella loro "sostanza" [...] sia fattuale che giuridica», le espressioni lesive, riconoscendo che, allo stato, non risulta provata la «verità oggettiva delle circostanze riferite dallo Sgarbi»: ciò non consentirebbe di affermare o negare la sussistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse extra moenia e atti tipici della funzione.

Il conflitto sarebbe inammissibile anche per «difetto assoluto» di motivazione in ordine alla violazione costituzionale prospettata, in quanto la Corte d'appello si sarebbe limitata ad affermare, in modo apodittico, che le opinioni manifestate dall'allora deputato non possono, per mancanza di nesso funzionale, ritenersi rese nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

Un ulteriore e conclusivo profilo di inammissibilità risiederebbe nel fatto che il ricorrente non avrebbe descritto puntualmente il contenuto delle dichiarazioni extra moenia del parlamentare né raffrontato le stesse con gli atti e le dichiarazioni funzionali del medesimo o di altri parlamentari né precisato in quale contesto le opinioni esterne si inseriscano.

Nel merito, il ricorso sarebbe comunque infondato, essendo ravvisabile, in realtà, un saldo nesso funzionale tra le dichiarazioni esterne dell'on. Sgarbi e atti tipici compiuti nella sua qualità di parlamentare. Tali opinioni si collocherebbero, infatti, nel quadro della critica politica più volte manifestata dallo stesso on. Sgarbi nei confronti dell'instaurazione e del modo di conduzione del cosiddetto «processo Andreotti» e, più in particolare, nell'ambito del complesso di interventi volti a mettere in dubbio la correttezza dell'operato dei magistrati inquirenti e segnatamente del dott. Caselli (vertice della Procura della Repubblica di Palermo). Al riguardo, la difesa della Camera richiama quattordici atti tipici, rappresentati da interventi in aula e da atti di sindacato ispettivo, pronunciati o sottoscritti dall'on. Sgarbi tra il 13 maggio 1993 e il 19 gennaio 1999, tutti duramente critici nei confronti del dott. Caselli e degli uffici della Procura palermitana, da lui diretta.

La rilevanza dei suddetti atti funzionali non potrebbe essere, d'altra parte, negata in ragione della semplice distanza temporale che li separa dalle dichiarazioni oggetto di giudizio, stante la primaria importanza nella storia politica e giu-



diziaria del Paese delle vicende cui essi si riferiscono, le quali non perderebbero, perciò, il loro rilievo con il decorso del tempo.

4. — La Camera dei deputati ha depositato una memoria illustrativa, nella quale — oltre a ribadire e sviluppare le precedenti eccezioni e difese — ha ulteriormente evidenziato come le dichiarazioni extra moenia dell'on. Sgarbi trovino riscontro anche nelle opinioni, di analogo contenuto, espresse in sede parlamentare da numerosi altri deputati e senatori.

A tale riguardo, la difesa della Camera — richiamando, in specie, nove atti di sindacato ispettivo posti in essere da altri parlamentari tra il 16 novembre 1994 e il 5 febbraio 2004 — sollecita un ripensamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale gli atti di parlamentari diversi da quello le cui dichiarazioni sono contestate in giudizio non rilevarebbero ai fini della configurabilità del nesso funzionale.

Considerato in diritto

1. — La Corte d'appello di Milano ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, contestando che spettasse ad essa deliberare, nella seduta del 30 maggio 2007, che i fatti per i quali l'on. Vittorio Sgarbi è sottoposto a procedimento penale per il reato di diffamazione aggravata nei confronti del dott. Gian Carlo Caselli, concernono opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari e sono, quindi, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2. — Deve essere preliminarmente ribadita l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi e oggettivi, come già ritenuto da questa Corte con l'ordinanza n. 303 del 2009.

3. — Al riguardo, vanno, altresì, disattese le plurime eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa della Camera dei deputati.

Quanto all'asserito difetto di puntuale identificazione dell'Autorità ricorrente, va infatti osservato che dalla lettura complessiva dell'atto introduttivo si desume, in realtà, agevolmente che il conflitto è stato promosso dalla Corte d'appello penale di Milano.

Infondata è, altresì, l'ulteriore eccezione di inammissibilità per avere la ricorrente omissa di descrivere compiutamente il contenuto della delibera della Camera dei deputati. La Corte d'appello ha dato conto del tenore della delibera impugnata, facendo riferimento alle indicazioni della relazione della Giunta per le autorizzazioni, da essa approvata e ponendo in luce l'aspetto saliente ai fini del presente giudizio, rappresentato dal fatto che la delibera non evochi alcuno specifico atto, posto in essere dall'onorevole Sgarbi in sede parlamentare, i cui contenuti possano considerarsi riprodotti all'esterno tramite le dichiarazioni per le quali si procede.

Di non chiaro significato è l'altra eccezione di inammissibilità, basata sul rilievo che la ricorrente avrebbe omissa di identificare «nella loro "sostanza" [...] sia fattuale che giuridica» le espressioni lesive per le quali è in corso il processo penale nei confronti dell'on. Sgarbi. Ove la difesa della Camera dei deputati avesse inteso postulare un onere di preventiva verifica, da parte del giudice ricorrente, circa la corretta riconducibilità delle dichiarazioni al contestato paradigma punitivo della diffamazione aggravata, l'eccezione sarebbe comunque anch'essa infondata. Nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., è onere del ricorrente riportare in modo esaustivo il contenuto delle dichiarazioni in assunto lesive, al fine di consentire alla Corte di verificare la sussistenza del cosiddetto nesso funzionale tra le dichiarazioni stesse e gli atti tipici del parlamentare. L'accertamento concreto dei fatti e della loro illiceità potrà essere, per converso, effettuato soltanto nell'ambito del giudizio da cui il conflitto trae origine, l'esito del quale il giudice ricorrente non è tenuto ad anticipare, tanto più a fronte dell'effetto inibente che, alla luce della disciplina recata dall'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), la delibera di insindacabilità produce sulle attività giurisdizionali. Impugnando detta delibera, il giudice mira a «riappropriarsi» del potere (pieno) di giudicare — in un senso o nell'altro — sul merito della domanda, al quale attiene la valutazione della reale lesività delle esternazioni, qualora non venga in rilievo il diritto di critica o di cronaca.

Eguale infondata è l'eccezione di «difetto assoluto» di motivazione del ricorso, in quanto la ricorrente ha sufficientemente indicato le ragioni del conflitto, precisando — come già rimarcato — che nella delibera di insindacabilità non sarebbe stato individuato alcun atto parlamentare tipico dell'on. Sgarbi, rilevante ai fini dell'accertamento del nesso funzionale, e facendo, inoltre, specifico riferimento alla relazione della Giunta per le autorizzazioni.



Infondata, da ultimo, è anche l'eccezione relativa all'omessa descrizione del contenuto delle dichiarazioni da cui deriva il conflitto, avendo la ricorrente riprodotto, nel ricorso, il capo di imputazione, che contiene il testo delle dichiarazioni stesse.

4. — Nel merito, il ricorso è fondato.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per la configurabilità di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento — al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. — è necessario che tali dichiarazioni possano rappresentare espressione dell'esercizio di tipiche attività parlamentari (tra le molte, sentenze n. 98 del 2011, n. 301 del 2010, n. 420 e n. 410 del 2008).

Nella specie, né la relazione della Giunta per le autorizzazioni, né la delibera di insindacabilità dell'Assemblea hanno indicato alcuno specifico atto parlamentare, compiuto dall'on. Sgarbi, al quale, per il suo contenuto, possano essere riferite le opinioni oggetto di conflitto.

Nell'ambito del presente giudizio, la difesa della Camera dei deputati ha, invece, richiamato, come atti parlamentari cui le dichiarazioni esterne si connetterebbero, quattordici atti, tra interventi e atti di sindacato ispettivo, posti in essere dall'allora deputato Sgarbi, nell'esercizio delle funzioni, negli anni tra il 1993 e il 1999.

A prescindere dallo iato temporale che separa detti interventi dalle esternazioni di cui si discute (rese nel corso di un programma televisivo trasmesso il 17 dicembre 2001), deve ritenersi carente il requisito della sostanziale identità di contenuti, al di là delle formule letterali usate, tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e tutte le dichiarazioni esterne: requisito che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, condiziona la riconoscibilità del nesso funzionale, non potendo ritenersi sufficiente, a tal fine, né una mera comunanza di argomenti né un mero «contesto politico» cui entrambe possano riferirsi (*ex plurimis*, sentenze n. 81 del 2011, n. 420 e n. 410 del 2008, n. 152 del 2007 e n. 258 del 2006).

Nelle dichiarazioni extra moenia in discussione si formulano, infatti, censure all'operato di alcuni magistrati, che assumono i caratteri della determinatezza nei confronti dell'attuale querelante dott. Caselli, in rapporto alla conduzione, nella qualità di Procuratore della Repubblica di Palermo, di alcune indagini di rilievo. Gli si rimprovera, in specie, di avere sperperato «i soldi dello Stato» per condurre inchieste — in particolare quella a carico del sen. Andreotti — rivelatesi senza fondamento; di avere agito per finalità politiche e su mandato politico; di avere perseguito proprie ambizioni «di Governo»; di avere fatto arrestare degli innocenti, lasciando «i mafiosi e gli assassini liberi [...] di uccidere».

Per converso, gli atti funzionali evocati dalla difesa della Camera, in alcuni casi (interventi in Aula del 13 maggio 1993 e del 23 ottobre 1998 e interrogazioni n. 3/00937 del 28 aprile 1993, n. 3/02766 del 30 luglio 1998, n. 3/02843 del 15 settembre 1998 e n. 4/21639 del 19 gennaio 1999), rivelano solo un generico collegamento tematico con il contenuto delle dichiarazioni in questione.

I restanti atti ispettivi, singolarmente considerati, manifestano, invece, una corrispondenza contenutistica solo parziale con le dichiarazioni oggetto del conflitto, sicché queste ultime non possono essere considerate come divulgazione del contenuto di una tipica attività parlamentare. In nessuno di tali atti, si trovano, infatti, riportati tutti gli addebiti determinati mossi al querelante, cioè le specifiche affermazioni poste a base dell'imputazione di diffamazione aggravata contestata al deputato, potendosi da essi evincere — come rilevato dalla stessa difesa della Camera — solo la generale posizione critica dell'on. Sgarbi, intesa a «mettere in dubbio la correttezza dell'operato dei magistrati inquirenti e in particolare del dott. Caselli (vertice della Procura palermitana), sulla base di un giudizio specificamente politico della loro azione».

Da ultimo, e con riferimento agli atti funzionali a firma di altri parlamentari evocati dalla difesa della Camera nella memoria, va ribadito — a prescindere da ogni valutazione sulla loro conferenza — che tali atti sono irrilevanti ai fini della sussistenza della prerogativa costituzionale prevista dall'art. 68, primo comma, Cost. La verifica del nesso funzionale deve essere, infatti, effettuata con riferimento alla stessa persona, non potendosi configurare una sorta di insindacabilità di gruppo (*ex plurimis*, sentenze n. 98 del 2011, n. 97 del 2008, n. 151 e n. 97 del 2007).

5. — Si deve, quindi, concludere che la delibera della Camera dei deputati è stata adottata in violazione dell'art. 68, primo comma, Cost., ledendo le attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente, e deve essere, pertanto, annullata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Vittorio Sgarbi, per le quali pende il procedimento penale davanti alla Corte d'appello di Milano, di cui al ricorso indicato in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.*

2) *Annulla, per l'effetto, la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 30 maggio 2007 (doc. IV-ter, n. 1-A).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0803

N. 335

Ordinanza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso del trasgressore, o degli altri soggetti indicati nell'art. 196 cod. strada, al giudice di pace - Salvezza del diritto all'impugnazione anche dopo l'avvenuto pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria, laddove lo stesso sia necessitato dalla scadenza del termine legislativamente previsto e dalla contemporanea presenza del termine per proporre opposizione - Mancata previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto di azione - Indeterminatezza ed ambiguità del petitum - Scarsa comprensibilità, indeterminatezza e contraddittorietà della motivazione sulla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 1, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151 (convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214).
- Costituzione, artt. 3 e 24.

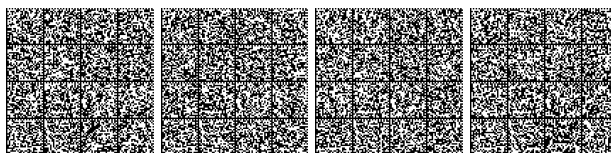
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 204-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, promosso dal Giudice di pace di Osimo nel procedimento vertente tra D.M.B.G. e il Comune di Osimo con ordinanza del 5 giugno 2008, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che, con ordinanza del 5 giugno 2008, il Giudice di pace di Osimo ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dell'articolo 204-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, nella parte in cui non fa salvo il diritto del trasgressore, o degli altri soggetti indicati nell'art. 196 del d.lgs. n. 285 del 1992, a proporre ricorso al giudice di pace anche in caso di avvenuto pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta, laddove questo sia stato necessitato dalla «scadenza del termine legislativamente previsto», e dalla «contemporanea presenza del termine per proporre opposizione»;

che, riferisce il rimettente, con ricorso depositato in data 14 settembre 2006, il ricorrente nel giudizio *a quo* ha proposto opposizione avverso il verbale di contestazione elevato nei suoi confronti dalla Polizia municipale di Osimo, per la violazione di cui all'art. 141, commi 2 e 11, del codice della strada;

che, prosegue il rimettente, dalla documentazione trasmessa dall'autorità che aveva emesso il provvedimento impugnato, risulta che il predetto verbale era stato notificato al ricorrente a mezzo del servizio postale in data 3-10 agosto 2006;

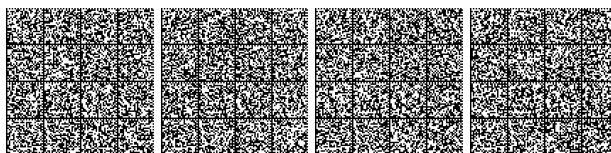
che, all'udienza di prima comparizione del 6 aprile 2007, si era costituito in giudizio l'opposto Comune eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso, dal momento che il ricorrente aveva provveduto a pagare l'importo della sanzione pecuniaria mediante versamento su conto corrente postale in data 3 ottobre 2006, circostanza confermata dal ricorrente nella memoria difensiva;

che, riferisce poi il rimettente, nella citata memoria difensiva il ricorrente aveva evidenziato di aver provveduto al pagamento della sanzione amministrativa in data 3 ottobre 2006, successivamente al deposito del ricorso in opposizione a sanzione amministrativa, avvenuto i primi giorni di settembre 2006, con il quale aveva chiesto, in via preliminare, la sospensione, *inaudita altera parte*, del provvedimento di sospensione; provvedimento che, emesso in data 21 settembre 2006, era stato notificato al ricorrente in data 5 ottobre 2006;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che il comma 1 dell'art. 204-*bis* cod. strada (come «inserito», nel d.lgs. n. 285 del 1992, dall'art. 4 del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214) prevede che, alternativamente alla proposizione del ricorso al Prefetto, il trasgressore, qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta (nei casi in cui è consentito), può proporre ricorso al giudice di pace competente per territorio nel termine di sessanta giorni dalla data della contestazione della violazione o della sua notificazione;

che, secondo il Giudice di pace di Osimo, per consolidato principio della Corte di legittimità (pur dopo l'intervento legislativo in precedenza riferito), in tema di sanzioni amministrative, il pagamento della somma portata dall'ordinanza-ingiunzione non comporta di per sé acquiescenza, né incide sull'interesse a proporre od a coltivare l'opposizione ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), potendo ricollegarsi alla volontà dell'intimato di sottrarsi all'esecuzione forzata esperibile in base a detto provvedimento, qualora non ne venga sospesa l'esecutività dal giudice dell'opposizione;

che d'altra parte, prosegue il rimettente, il suesposto principio, sempre in base alla giurisprudenza della Corte di legittimità, conserva la sua validità anche nell'ipotesi in cui l'opposizione sia stata proposta direttamente avverso il verbale di accertamento, dal momento che tale verbale, in mancanza di pagamento del relativo importo o di opposizione al Prefetto, costituisce, *ex art. 203*, ultimo comma, cod. strada, titolo esecutivo;



che, prosegue il Giudice rimettente, la Corte costituzionale, con sentenza n. 468 del 2005 (ribadita con ordinanza n. 46 del 2007), decidendo in merito anche alla questione di legittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'art. 204-*bis*, comma 1, del codice della strada, dopo aver premesso che il beneficio previsto dall'art. 202 del codice medesimo (pagamento in misura ridotta della sanzione amministrativa pecuniaria) ha funzione deflattiva dei procedimenti, sia amministrativi che giurisdizionali, e che «la situazione di chi non si avvale del rimedio del gravame per lucrare il beneficio è diversa da quella di chi si avvale del rimedio», ha basato su tale distinzione la declaratoria di non fondatezza dalla sollevata censura, in relazione alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost.;

che, riferisce il rimettente, la Corte ha escluso anche la violazione dell'art. 24 della Carta costituzionale, osservando come «la scelta tra pagare in misura ridotta [...] ed impugnare invece il verbale, costituisca il risultato di una libera determinazione dell'interessato, il quale non subisce condizionamenti di sorta» dal momento che al giudice di pace, «nella sua discrezionalità ed ove ne ricorrano le condizioni», è concessa «la possibilità di determinare l'entità della sanzione pecuniaria nel minimo previsto»;

che, secondo il rimettente, alla stregua della diversa situazione di fatto oggetto del presente processo di opposizione, si manifesterebbe l'opportunità di un'ulteriore pronuncia della Corte;

che, invero, l'accennata diversità della situazione di fatto (rispetto a quella sulla quale è intervenuta la decisione della Corte in precedenza riferita), secondo il rimettente, consisterebbe nel fatto che il verbale della violazione redatto dalla Polizia municipale di Osimo in data 20 giugno 2006 non venne immediatamente contestato all'odierno ricorrente bensì gli venne notificato, a mezzo del servizio postale, in data 3-10 agosto 2006;

che, d'altronde, il termine per il pagamento, in misura ridotta, ex art. 202, comma 1, cod. strada, scadeva il 9 ottobre 2006, tanto che il ricorrente effettuò il pagamento della sanzione pecuniaria in data 3 ottobre 2006, mentre il termine per proporre opposizione al giudice di pace, avverso il verbale di accertamento della violazione, ex art. 204-*bis* cod. strada, scadeva il 23 novembre 2006 (tenuto conto dell'applicabilità della sospensione dei termini nel periodo feriale);

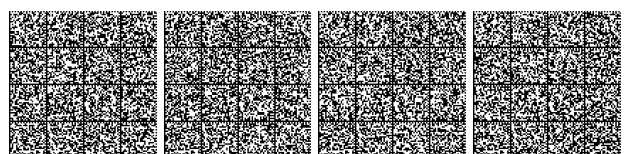
che, infine, il ricorso al giudice di pace era stato spedito a mezzo servizio postale ed era pervenuto nella cancelleria in data 14 settembre 2006, mentre il provvedimento del giudice di pace rimettente, contenente anche la sospensione del provvedimento impugnato, è stato notificato al ricorrente in data 5 ottobre 2006;

che, pertanto, nella fattispecie sottoposta al suo esame, il pagamento della sanzione venne effettuato in data successiva alla proposizione dell'opposizione e, peraltro, il termine per il pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta scadeva prima di quello legislativamente previsto per proporre opposizione;

che, nel caso sottoposto al suo esame, l'avvenuto pagamento della sanzione pecuniaria, dunque, non sarebbe stato «il risultato di una libera determinazione dell'interessato», bensì un atto necessariamente condizionato dall'aggravamento dell'entità della predetta sanzione conseguente alla scadenza del termine per il pagamento in misura ridotta, pur in pendenza del termine per esercitare il diritto di azione concessogli dalla pendenza del termine di cui al citato art. 204-*bis* cod. strada;

che, pertanto, la norma contrasterebbe con l'art. 24 Cost., secondo cui «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi», dato che, in casi come quello sottoposto all'esame del rimettente, l'imposizione dell'onere economico di cui all'art. 202 cod. strada comporterebbe l'effetto preclusivo dello svolgimento del giudizio e, essendo necessitato dalla scadenza temporale descritta, creerebbe una disparità di trattamento tra soggetti che possono operare quella libera scelta e soggetti che, per le precedenti situazioni temporali, non possono operare alcuna scelta ma sono necessariamente condizionati a tenere un solo comportamento;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione di costituzionalità sollevata sia dichiarata manifestamente infondata, atteso che, a norma dell'art. 126-*bis*, comma 2, cod. strada, l'avvenuto pagamento si porrebbe come causa ostativa all'esame del merito del ricorso ed alla sua stessa proponibilità, e atteso che l'art. 204, comma 1-*bis*, dello stesso codice (*rectius*: 204-*bis*, comma 1) afferma il principio dell'alternatività tra i due rimedi (pagamento in misura ridotta e ricorso al giudice di pace);



che, di fronte al chiaro dettato normativo, secondo il Presidente del Consiglio, la libertà di determinazione del trasgressore nella scelta tra pagamento in misura ridotta e ricorso, anche in una fattispecie come quella descritta dal rimettente, rimarrebbe intatta, attesa la congruità del lasso di tempo concesso.

Considerato che il Giudice di pace di Osimo dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 204-bis, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1º agosto 2003, n. 214, nella parte in cui non fa salvo il diritto del trasgressore, o degli altri soggetti indicati nell'art. 196 del d.lgs. n. 285 del 1992, a proporre ricorso al giudice di pace anche dopo l'avvenuto pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria, laddove lo stesso sia necessitato «per scadenza del termine legislativamente previsto per il pagamento in misura ridotta, e contemporanea presenza del termine per proporre opposizione»;

che l'invocato intervento, ritagliato pedissequamente sulle peculiarità della situazione di fatto del giudizio *a quo* — peraltro connesse ad alcuni elementi accidentali del giudizio *a quo*, quale la sospensione feriale dei termini processuali — risulta scarsamente intellegibile ed alquanto oscuro e non presenta i necessari requisiti di tipicità e chiarezza;

che, pertanto, la questione è manifestamente inammissibile per indeterminatezza ed ambiguità del *petitum*, dal momento che il rimettente, chiedendo a questa Corte di dichiarare illegittima la disposizione censurata nella parte in cui si applica ad un determinato contesto temporale, invoca un intervento manipolativo senza individuare con precisione e chiarezza l'esatta portata della richiesta declaratoria di parziale illegittimità costituzionale (v. ordinanza n. 21 del 2011 e sentenza n. 155 del 2009);

che la questione sollevata è, altresì, inammissibile per la scarsa comprensibilità, l'indeterminatezza e la contraddittorietà della motivazione sulla non manifesta infondatezza, dal momento che non è assolutamente chiaro in che modo lo sfalsamento dei termini possa aver inciso sulla libertà di determinazione del trasgressore (v. ordinanze n. 217 del 2003 e n. 60 del 2004).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 204-bis, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1º agosto 2003, n. 214, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Osimo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 336

Ordinanza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Divieto di superamento di veicoli fermi o in lento movimento ai passaggi a livello, ai semafori o per altre cause di congestione della circolazione - Previsione del medesimo trattamento sanzionatorio per ipotesi disomogenee, con conseguente impossibilità per il giudicante di graduare la sanzione accessoria in ragione della specifica condotta tenuta dal trasgressore, nonché della medesima sanzione accessoria applicabile anche alle diverse ipotesi contemplate dagli artt. 142, comma 9, e 143, comma 12, cod. strada - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di certezza del diritto - Erronea ricostruzione della normativa censurata - Difettiva descrizione della fattispecie preclusiva dell'esame della rilevanza - Attribuzione alla discrezionalità del legislatore della scelta e della quantificazione delle sanzioni penali o amministrative - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 148, commi 11 e 16.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

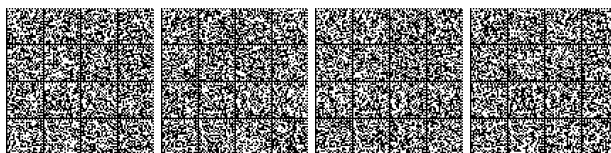
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 148, commi 11 e 16, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Milano nel procedimento vertente tra P.M. e il Comune di Cernusco sul Naviglio con ordinanza del 18 aprile 2008, iscritta al n. 152 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che il Giudice di pace di Milano, nel corso di un giudizio avente ad oggetto la opposizione ad una sanzione amministrativa, con ordinanza del 18 aprile 2008 ha sollevato, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 148, commi 11 e 16, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che, riferisce il rimettente, il ricorrente nel giudizio *a quo* ha prospettato la questione di legittimità costituzionale della norma predetta, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui «punisce alla stessa stregua [...] il sorpasso di autoveicoli fermi in colonna o in lento movimento, ai passaggi a livello oppure ai semafori, e l'infrazione di cui all'art. 142, comma 9, del codice della strada [...] e l'infrazione di cui all'art. 143, comma 12, dello stesso codice della strada», nonché nella parte in cui stabilisce, non diversamente dalle norme ultime citate per le infrazioni in esse previste, quale sanzione accessoria «la sospensione della patente da uno a tre mesi»;



che il rimettente prosegue aggiungendo che il ricorrente ha, altresì, segnalato la illegittimità costituzionale dell'art. 148, commi 11 e 16, del codice della strada poiché esso sanziona allo stesso modo il sorpasso di veicoli in colonna, ancorché effettuato «comunque con cautela», e le citate violazioni degli artt. 142, comma 9, e 143, comma 12, del codice della strada, così derogando al principio di eguaglianza, di certezza del diritto e di adeguatezza della sanzione;

che, ad avviso del rimettente, la prospettata questione è rilevante ai fini del giudizio, dipendendo l'esito di esso dalla decisione che la Corte costituzionale assumerà riguardo all'incidente di legittimità costituzionale, anche in considerazione del fatto che egli, in base alla disposizione censurata, non avrebbe la facoltà di graduare le sanzioni accessorie, anche laddove, come accertato nel caso di specie, la infrazione sarebbe stata commessa «con cautela» e senza cagionare pericolo di danni ad altri veicoli;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente osserva, in relazione alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, che la sanzione comminata dall'art. 148, commi 11 e 16, del codice della strada non tiene conto del comportamento dell'agente, «correlando» la sanzione pecuniaria prevista per il sorpasso di veicoli in colonna a quella per il sorpasso in prossimità di passaggi a livello, di raccordi convessi o in condizioni di scarsa visibilità, mentre, per quanto riguarda le sanzioni accessorie, prevede le medesime sanzioni comminate nei casi di superamento di oltre 40 km/h dei limiti di velocità o di circolazione contromano in curva;

che, per il giudice *a quo*, ciò violerebbe il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto la norma tratterebbe in modo uguale situazioni diverse;

che il Giudice di pace prosegue osservando che la questione di legittimità costituzionale si presenta anche in relazione all'art. 24 della Costituzione, in quanto l'art. 148, commi 11 e 16, del codice della strada «appare generico in violazione del principio di certezza del diritto, non distinguendo il tipo di sanzione da applicare a casi tra loro disomogenei, per una conseguente graduazione della misura sanzionatoria»;

che, stabilendo una sanzione pecuniaria senza rispettare i casi di disomogeneità – come stabilito dagli artt. 10 e 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che prevedono la determinazione di sanzioni pecuniarie minime e l'applicazione di sanzioni accessorie secondo la gravità della violazione e la condotta dell'agente, la sua personalità, l'opera svolta per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione – la norma censurata violerebbe il principio di certezza del diritto;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata;

che, osserva la Avvocatura erariale, l'ordinanza è del tutto carente quanto alla descrizione della fattispecie sottoposta all'esame del giudice *a quo*, pertanto, essendo impossibile vagliare la applicabilità della norma censurata al caso, la questione sarebbe manifestamente inammissibile;

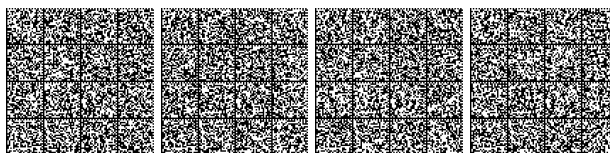
che, quanto al merito, la interveniente difesa statale osserva come la previsione censurata, lungi dal riservare un identico trattamento sanzionatorio ad ipotesi disomogenee, abbia, invece, inteso sanzionare l'operato di chi, ricorrendo determinate condizioni di pericolosità fra loro differenti, effettui un sorpasso occupando la parte di carreggiata destinata al senso opposto di marcia;

che, essendo l'intento del legislatore unitario – cioè inibire il sorpasso in condizioni di criticità della circolazione comunque determinatesi –, la censura relativa alla disomogeneità delle fattispecie assoggettate alla medesima sanzione non ha pregio;

che, quanto alla censura relativa alla previsione di identica sanzione accessoria sia nel caso di cui alla norma censurata sia in quelli di cui agli artt. 142, comma 9, e 143, comma 12, del codice della strada, ritiene la Avvocatura che siffatta identità non ricorra, essendo necessario esaminare il complessivo trattamento sanzionatorio, principale ed accessorio, caratterizzato da un maggior rigore per le ipotesi di eccesso di velocità e di circolazione contromano;

che tale diverso trattamento è espressione della discrezionalità del legislatore il quale, in relazione alla differente gravità delle violazioni, ha modulato il relativo intervento repressivo, senza derogare al canone della ragionevolezza;

che, riguardo al richiamo operato dal rimettente agli artt. 10 e 11 della legge n. 689 del 1981, che impongono, nella determinazione della sanzione pecuniaria, di tenere conto di elementi personalizzanti, la Avvocatura osserva che anche l'art. 195 del codice della strada recepisce i medesimi principi, consentendo la graduazione in base ai ricordati elementi anche delle sanzioni da detto codice previste.



Considerato che il Giudice di pace di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 148, commi 11 e 16, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui, secondo la prospettazione del rimettente, violando gli artt. 3 e 24 della Costituzione, prevede la medesima sanzione per le disomogenee ipotesi di sorpasso di veicoli, fermi od in lento movimento, in prossimità di passaggi a livello o di raccordi convessi o in casi di limitata visibilità o «per altra causa di congestione della circolazione» impedendo, altresì, al giudicante di graduare la sanzione accessoria in ragione della specifica condotta tenuta dall'agente trasgressore, e nella parte in cui commina, per le infrazioni ai divieti da esso previsti, la medesima sanzione accessoria applicabile anche alle diverse ipotesi di cui agli artt. 142, comma 9, e 143, comma 12, del codice della strada;

che, in particolare, ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe, sia il principio di eguaglianza, in quanto prevedrebbe lo stesso trattamento sanzionatorio, principale ed accessorio, per comportamenti fra loro diversi, sia il principio di ragionevolezza, trattando in modo uguale situazioni diverse, nonché il principio di certezza del diritto – che sarebbe enunciato, secondo quanto afferma il rimettente, dall'art. 24 della Costituzione – non distinguendo fra le sanzioni da irrogare relativamente ad ipotesi di illecito fra loro diverse, né consentendo la graduazione delle sanzioni in ragione delle specifiche modalità della infrazione e del concreto comportamento posto in essere dall'agente;

che il rimettente – oltre ad errare nella ricostruzione della normativa censurata, avendo egli omesso di considerare che il precetto imposto dal comma 11 dell'art. 148 del codice della strada, la cui violazione è punita con la sanzione prevista dal successivo comma 16, consiste sì nel divieto di effettuare la manovra di sorpasso di veicoli, fermi o in lento movimento, ai passaggi a livello, ai semafori o per altra causa di congestione del traffico ma in quanto a tal fine sia necessario spostarsi, percorrendola per un tratto, nella parte di carreggiata destinata al senso opposto di marcia – non precisa quale fra le diverse possibili modalità di contravvenzione al predetto precetto sia stata contestata al ricorrente nel giudizio *a quo*;

che tale mancanza – tenuto conto del fatto che il rimettente censura proprio la scelta legislativa di trattare identicamente ipotesi, a suo avviso, fra loro disomogenee – non consentendo di apprezzare la pretesa disomogeneità fra la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* e le altre previste dalla disposizione censurata, impedisce di valutare la effettiva rilevanza nel medesimo giudizio dell'incidente di costituzionalità;

che, a prescindere da ogni rilievo in ordine alla sussistente possibilità di graduare – ai sensi dell'art. 195, comma 2, del codice della strada sulla base degli elementi specializzanti previsti da tale disposizione – fra il minimo ed il massimo edittale la sanzione (sia principale che accessoria) da irrogare in caso di violazione dei precetti connessi alla circolazione stradale ed al potere di sindacato spettante al giudice del gravame avverso il provvedimento di determinazione della sanzione, la difettiva descrizione della fattispecie impedisce l'esame della rilevanza anche della questione di legittimità costituzionale costruita sulla pretesa impossibilità di commisurare le sanzioni accessorie alle modalità secondo le quali si è effettivamente verificata la infrazione al codice della strada;

che, infine, anche riguardo alla dedotta illegittimità costituzionale dell'eguale trattamento sanzionatorio accessorio previsto per le ipotesi di cui al combinato disposto dei commi 11 e 16 dell'art. 148 del codice della strada e per quelle previste dagli artt. 142, comma 9, e 143, comma 12, del medesimo codice – a prescindere dalla circostanza che alla identità della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida per un periodo da uno a tre mesi, si contrappone la sensibile differenza fra le sanzioni pecuniarie principali contemplate dalla tre norme di legge (dato idoneo, in considerazione del consolidato avviso di questa Corte in base al quale, ai fini della valutazione del trattamento sanzionatorio, questo va esaminato nella sua complessità di pena principale e di pena accessoria, a far escludere di per sé la lamentata identità: ordinanza n. 288 del 2002) – si richiama la ferma giurisprudenza di questa Corte secondo la quale la scelta e la quantificazione delle sanzioni, siano esse penali o amministrative, rientra nella discrezionalità del legislatore, essendo inibito alla Corte medesima provvedere alla loro rimodulazione con interventi additivi dal contenuto fortemente creativo (fra le altre, ordinanze n. 23 del 2009, n. 196 del 2008 e n. 264 del 2007);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 148, commi 11 e 16, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0805

N. 337

Ordinanza 12 - 16 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stampa - Responsabilità civile del proprietario della pubblicazione e dell'editore per i reati commessi col mezzo della stampa - Esclusione per il proprietario e l'editore del sito *web* sul quale sono diffusi giornali telematici - Denunciata disparità di trattamento tra le persone offese da reati commessi col mezzo della carta stampata e le persone che abbiano subito il medesimo reato col mezzo di un giornale telematico - Difetto di rilevanza della questione nel giudizio principale - Manifesta inammissibilità.

- Legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 11.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

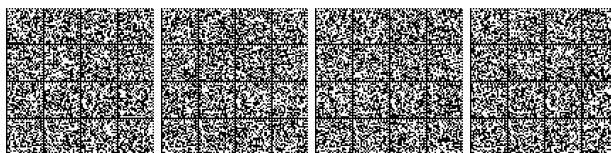
Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), promosso dal Tribunale di Alessandria, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di P.G. con ordinanza del 24 gennaio 2011, iscritta al n. 144 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2011.



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

udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Tribunale di Alessandria, in composizione monocratica, con ordinanza depositata nella cancelleria della Corte il 24 gennaio 2011 ha sollevato, con riferimento all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) «nella parte in cui esclude dalla responsabilità civile ivi prevista il proprietario ed editore del sito web, sul quale vengono diffusi giornali telematici»;

che, come il giudicante riferisce, egli è chiamato a pronunciare nel processo a carico di P.G., imputato del delitto di cui all'art. 595 del codice penale «perché, quale autore dell'articolo "Minorenne costretta a prostituirsi: storia di amori, sfruttamento e orge", pubblicato sul sito Giornal.it, offende la reputazione di B.R., falsamente indicando che questi era stato arrestato per favoreggiamento. Con l'aggravante di aver commesso il fatto con il mezzo della stampa, attribuendo un fatto determinato»;

che, in prima udienza, la persona offesa B.R. si era costituita parte civile, chiedendo la citazione quale responsabile civile della E. s.r.l., società editrice del giornale on line, sul cui dominio era comparso l'articolo ritenuto diffamatorio;

che, disposta dal giudicante la citazione, la detta società si era costituita ed aveva proposto istanza di esclusione, sulla quale il pubblico ministero si era rimesso alla giustizia, mentre la parte civile ne aveva chiesto il rigetto, con l'argomento che, diversamente opinando, si sarebbe creata una ingiustificata minor tutela delle vittime di reati commessi mediante la diffusione in rete, rispetto a quella prevista per i medesimi reati commessi col mezzo della stampa;

che il responsabile civile è il soggetto tenuto, a norma dell'art. 185, secondo comma, cod. pen. a rispondere «a norma delle leggi civili» per il fatto dell'imputato e con costui in solido;

che il soggetto chiamato a rispondere come responsabile civile, a sostegno dell'istanza di esclusione, ha dedotto l'impossibilità di applicare al direttore del giornale telematico la responsabilità penale per colpa in vigilando prevista dall'art. 57 cod. pen. nei confronti del direttore o del vice-direttore del periodico stampato, in ossequio al principio di tassatività della fattispecie penale, corollario del principio costituzionale di stretta legalità, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.;

che, tuttavia, nel caso in esame, ad avviso del rimettente, si verte in tema di responsabilità civile, sicché viene in considerazione non l'art. 57 o l'art. 57-bis cod. pen., ma il disposto dell'art. 11 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, recante «Disposizioni sulla stampa», ai sensi del quale «per i reati commessi col mezzo della stampa sono civilmente responsabili, in solido con gli autori del reato e fra di loro, il proprietario della pubblicazione e l'editore»;

che neppure questa norma, peraltro, consente un'interpretazione analogica, perché limita espressamente la responsabilità civile dell'editore ai reati commessi col mezzo della stampa, ossia con riproduzioni tipografiche le quali vengano diffuse tra il pubblico su supporto cartaceo;

che, ai sensi dell'art. 11 (*recte*: art. 12) delle disposizioni sulla legge in generale, stante il chiaro significato letterale della norma, non è consentito il ricorso all'interpretazione analogica, previsto dal secondo comma soltanto nel caso in cui si verifichi un vuoto normativo;

che, tuttavia, ad avviso del giudicante, è dubbia la compatibilità della norma col principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., in quanto essa accorda una tutela ingiustificatamente più ampia alle persone offese da reati commessi col mezzo della carta stampata, rispetto a quelle che il medesimo reato abbiano subito col mezzo di un giornale telematico;

che tale disparità di trattamento non è giustificata, perché la diffusione della rete internet, avvenuta negli ultimi anni, consente ai giornali telematici una divulgazione potenzialmente analoga, se non superiore, a quella dei giornali stampati;

che la questione sarebbe rilevante, perché il rimettente, applicando la norma *de qua*, dovrebbe accogliere l'istanza di esclusione formulata dal responsabile civile;

che nel giudizio dinanzi a questa Corte è intervenuto, con atto depositato il 19 luglio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata, in quanto nella normativa vigente già sarebbe possibile rinvenire la soluzione della questione stessa, «nel senso che nulla osta all'applicazione della disciplina dei reati commessi a mezzo della stampa,



prevista dalla legge n. 47 del 1948, anche all'informazione on line, purché si tratti di informazione professionale e registrata».

Considerato che il Tribunale di Alessandria, in composizione monocratica, dubita, in riferimento all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), nella parte in cui esclude dalla responsabilità civile ivi prevista il proprietario ed editore del sito web, sul quale sono diffusi giornali telematici;

che, in tal modo, sarebbe accordata una tutela ingiustificatamente più ampia alle persone offese da reati commessi col mezzo della carta stampata, rispetto alle persone che abbiano subito il medesimo reato col mezzo di un giornale telematico, avente ormai una diffusione potenzialmente analoga a quella dei giornali stampati;

che, in base alla ricostruzione del rimettente, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata dovrebbe condurre a qualificare come illecita la condotta di soggetti (il proprietario e l'editore del sito web, sul quale vengono diffusi giornali telematici recanti notizie ritenute diffamatorie) non compresi nella previsione di detta norma nel momento in cui la condotta stessa fu realizzata;

che, tuttavia, l'eventuale accoglimento della questione non potrebbe condurre ad una pronuncia di condanna al risarcimento del danno del presunto responsabile civile nel giudizio *a quo*, perché, come è stato già chiarito, «una sentenza di questa Corte non può avere l'effetto di rendere antigiuridico un comportamento che tale non era nel momento in cui è stato posto in essere» (sentenza n. 202 del 1991; ordinanza n. 71 del 2009);

che, infatti, la condotta di un soggetto può essere assunta a fonte di responsabilità civile per il risarcimento dei danni soltanto se, quando fu compiuta, sussisteva un preciso obbligo giuridico sancito da una norma conoscibile dall'agente (sentenza n. 202 del 1991 citata, punto 4 del Considerato in diritto);

che, per conseguenza, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente non è rilevante nel giudizio principale, nel quale la persona offesa ha chiesto la citazione come responsabile civile della società editrice del giornale online, unicamente allo scopo di ottenere una condanna al risarcimento del danno, che, per i motivi esposti, non potrebbe essere, comunque, pronunciata;

che, pertanto, la detta questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), «nella parte in cui esclude dalla responsabilità civile ivi prevista il proprietario ed editore del sito web, sul quale vengono diffusi giornali telematici», sollevata, in riferimento all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Alessandria, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

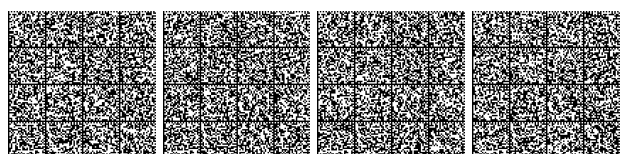
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 138

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 novembre 2011
(della Regione Marche)

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 - Disciplina della verifica del contratto di servizio, nel caso di gestione in house o di partecipazione pubblica del capitale sociale, attribuita allo statuto dell'ente locale anziché alla Regione - Previsione che amministratori di enti locali non possano essere nominati amministratore di società partecipate dagli enti locali medesimi - Lamentata incidenza sulla materia dei servizi pubblici locali di spettanza residuale regionale, elusione degli effetti vincolanti del referendum popolare - Ricorso della Regione Marche - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali e di ordinamento degli enti 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 Marche, in persona del Vice Presidente, delegato *pro tempore* del Presidente della Giunta regionale, ai sensi dell'art. 7, comma 2, Statuto della Regione, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1466 del 7 novembre 2011, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Stefano Grassi ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Piazza Barberini n. 12, come da procura speciale per atto del notaio Fernando Rosario Giampietro di Ancona, n. rep. 2613 del 9 novembre 2011,

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 16 settembre 2011, n. 216.

1. — Con l'approvazione dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, il legislatore statale ha introdotto una nuova disciplina dei servizi pubblici locali al dichiarato scopo — come si ricava dalla stessa rubrica dell'articolo in questione — di «adeguare» la normativa previgente «al referendum popolare e alla normativa europea».

Nella seduta n. 57 del 25 ottobre 2011, l'Assemblea legislativa delle Marche ha approvato la seguente mozione:

«Premesso che con il decreto-legge n. 138 del 2011, convertito in legge n. 148 del 14 settembre 2011, è stata introdotta una disposizione (articolo 4), rubricata sotto il titolo “Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa europea”, che di fatto, pur escludendo dalla sua applicazione il servizio idrico integrato, obbliga a privatizzare entro la metà di marzo tutti gli altri servizi pubblici locali;

Considerato che la suddetta norma appare contrastare con l'esito del referendum di giugno sull'art. 23-bis del decreto-legge n. 112/2008, in quanto esso, come affermato in sede di giudizio di ammissibilità dalla Corte costituzionale, non riguardava solo l'acqua ma l'intero art. 23-bis, vale a dire la disposizione che intendeva favorire la gestione dei servizi pubblici locali da parte di soggetti privati scelti a seguito di gara ad evidenza pubblica;

Considerato, inoltre, che la caducazione dell'art. 23-bis a seguito del referendum suddetto, così come sostenuto dalla Corte costituzionale nel giudizio di ammissibilità, avrebbe comportato, in assenza dell'intervento legislativo statale, l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria che, come è noto, è meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum, nel senso che essa non impone forme di privatizzazione forzata;



Ritenuto che l'art. 4 della legge n. 148/2011 introduce una disciplina ancor più favorevole alla privatizzazione dei servizi pubblici locali di quella contenuta nell'art. 23-bis abrogato per *referendum*;

Ritenuto, pertanto, che la suddetta disposizione neutralizza e sovverte l'esito del *referendum* di cui trattasi, laddove circa 27 milioni di cittadini hanno inequivocabilmente e sostanzialmente dichiarato che il "privato" non è necessariamente la soluzione ma molto più sovente il problema;

Ritenuto, infine, che l'art. 4 summenzionato appare violare altresì le prerogative di autonomia delle regioni, come riconosciuto da alcune regioni italiane, che hanno già provveduto ad interporre il gravame costituzionale;

Impegna la Giunta regionale a proporre ricorso dinanzi alla Corte costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148».

2. — La Regione Marche, con la deliberazione della Giunta indicata in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Corte le disposizioni contenute nell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge dalla legge n. 148 del 2011, perché costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce alle Regioni, in riferimento agli artt. 75 e 117, quarto comma, della Costituzione.

L'illegittimità costituzionale che si denuncia con il presente ricorso si fonda sulle seguenti ragioni di

D I R I T T O

3. Premessa.

3.1. — La normativa contenuta nell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo risultante dalla legge di conversione, mira nella sostanza (e principalmente) a favorire la massima liberalizzazione possibile di tutte le attività economiche connesse con l'erogazione dei servizi pubblici locali e a limitare, in via generale, l'attribuzione di diritti di esclusiva nella gestione dei predetti servizi; sotto quest'ultimo profilo, in particolare, la nuova disciplina si propone di ridurre drasticamente e in termini assai rigorosi la possibilità dell'affidamento diretto della gestione del servizio secondo le modalità del c.d. «in house providing».

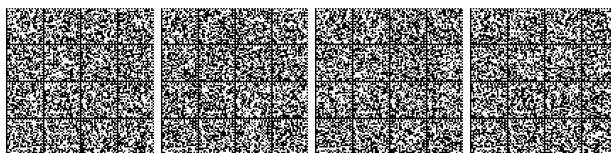
Tali obiettivi sono perseguiti, innanzi tutto, imponendo ai Comuni di verificare «la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (...) liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio» (comma 1), e stabilendo in via generale che — solo nel caso in cui la verifica di cui sopra abbia esito negativo — si possano riconoscere e mantenere «diritti di esclusiva», mediante l'adozione, da parte degli enti locali, di apposita decisione specificamente motivata in ordine alla inidoneità della libera iniziativa economica «a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità» (comma 1) e, al contempo, in ordine ai «benefici per la comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio» (comma 2).

In secondo luogo, i menzionati obiettivi sono perseguiti tramite la previsione secondo la quale «nel caso in cui l'ente locale, a seguito della verifica di cui al comma 1, intende procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva, il conferimento della gestione di servizi pubblici locali avviene in favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità» (comma 8), prevedendosi altresì che l'affidamento «a favore di società a capitale interamente pubblico che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta "in house"» possa avvenire solo ed esclusivamente «se il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento è pari o inferiore alla somma complessiva di 900.000 euro annui» (comma 13).

A queste disposizioni altre più specifiche se ne aggiungono in riferimento alle ipotesi di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a società cosiddette «in house» o a società il cui capitale sociale sia partecipato dall'ente locale affidante (comma 18) e, più in generale, alla regolamentazione delle società partecipate dagli enti locali (comma 21).

3.2. — La complessa disciplina posta dall'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 presenta diversi profili di illegittimità costituzionale.

In primo luogo, l'accennata forte limitazione della possibilità di ricorrere all'affidamento in house per la gestione dei servizi pubblici locali deve essere ritenuta elusiva dell'esito conseguito dal recente *referendum* popolare del giugno



2011 sull'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e, pertanto, direttamente in contrasto con l'art. 75 Cost. e indirettamente lesiva della potestà legislativa regionale di tipo residuale in materia di «servizi pubblici locali» (primo motivo).

In secondo luogo, la nuova disciplina posta dallo Stato viola direttamente competenze che la Costituzione affida alle Regioni (secondo, terzo e quarto motivo).

4. — I Motivo: illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 13, del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge dalla legge n. 148 del 2011, per violazione dell'art. 75 Cost., in quanto realizza una sostanziale elusione del risultato referendario sancito dal d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113, che ha disposto l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008.

4.1. — La normativa posta dalle disposizioni citate e sommariamente esposta in premessa realizza una evidente elusione del *referendum* abrogativo, svoltosi con esito positivo i giorni 12 e 13 giugno 2011, avente per oggetto l'art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia) e dall'art. 15 del d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale.

Anche la disciplina abrogata mediante *referendum*, infatti, disciplinava la c.d. «gestione in house» come ipotesi del tutto eccezionale (*cfr.*, in particolare, il comma 3 del citato art. 23-bis) nell'ambito delle diverse modalità di affidamento dei servizi pubblici locali.

L'elusione dell'esito referendario è stato sottolineato immediatamente dai primi commentatori. È stato affermato, ad esempio, che «con il decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138 (...) il legislatore (...) è intervenuto nuovamente (...) nel settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, dando vita ad un'ulteriore versione riveduta e corretta dell'abrogato art. 23-bis e, soprattutto, dell'art. 15, tale da disattendere le aspettative sorte dopo gli esiti referendari», sottolineandosi, più in particolare, come il legislatore statale abbia inteso «riproporre in larga misura lo schema normativo già oggetto dell'abrogazione referendaria, abbia inteso “restaurare” l'ancient regime, travolto dal voto popolare, in modo da ripristinare la previgente disciplina organica della materia» (così E. Furno, La never ending story dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra aspirazioni concorrenziali ed esigenze sociali: linee di tendenza e problematiche aperte alla luce del d.l. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, in www.giustamm.it).

Il rilievo è tutt'altro che isolato. Altri autori, infatti, hanno posto in evidenza il fatto che «l'art. 4 del recentissimo d.l. riproduce testualmente e pressoché del tutto il contenuto dispositivo delle norme già contenute nell'art. 23-bis, così come nel relativo regolamento di attuazione» (così D. Masetti, La nuova (?) disciplina dei servizi pubblici locali dopo il *referendum* abrogativo del 12-13 giugno 2011, in www.giustamm.it, a cui si può rinviare anche per una «dimostrazione testuale del carattere pressoché interamente riproduttivo dell'art. 4 del d.l. n. 138», operata per il tramite di tavole sinottiche, *ivi*, p. 4 ss; sostanzialmente nel medesimo senso si esprime anche C. Volpe, Appalti pubblici e servizi pubblici. Dall'art. 23-bis al decreto-legge manovra di agosto 2011 attraverso il *referendum*: l'attuale quadro normativo, in www.giustamm.it, 10).

D'altra parte, nella sent. n. 24 del 2011, pronunciandosi sull'ammissibilità del quesito referendario avente ad oggetto l'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, questa Corte ha espressamente ritenuto «evidente che l'obiettivo *ratio* del quesito n. 1 va ravvisata (...) nell'intento di escludere l'applicazione delle norme, contenute nell'art. 23-bis, che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (*ivi* compreso il servizio idrico)», rilevando, pertanto, l'insussistenza di «alcuna contraddizione o incongruità tra tale intento intrinseco e la formulazione — del tutto chiara, semplice ed univoca — della richiesta referendaria di abrogare l'intero art. 23-bis».

Dunque, in base a quanto già chiarito da questa Corte, non può sussistere alcun dubbio sul significato e sulla portata sostanziale del pronunciamento del corpo elettorale che ha condotto all'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 sancita dal d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113: rimuovere dall'ordinamento legislativo statale le limitazioni alle modalità di affidamento diretto e, in particolare, alla «gestione in house» dei servizi pubblici locali che risultassero aggiuntive ed ulteriori rispetto a quanto imposto dal diritto dell'Unione europea così come interpretato dalla Corte di Giustizia UE.

4.2. — Se, come è vero, la pressoché totale sovrapposibilità del contenuto normativo delle disposizioni contestate in questa sede con quello dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 colpito dall'abrogazione mediante *referendum* non può essere seriamente negata, altrettanto innegabile è la violazione dell'art. 75 Cost. nell'interpretazione consolidata



che ne fornisce la giurisprudenza costituzionale. Questa Corte, infatti, in più di una occasione, ha avuto modo di affermare espressamente che il legislatore ordinario non può eludere l'esito referendario adottando una normativa che, nella sostanza, riproponga quella abrogata.

A questo riguardo, è possibile menzionare, innanzi tutto, la sent. n. 468 del 1990, nella quale si legge che «a differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito, il *referendum* manifesta una volontà definitiva e irripetibile», non è quindi consentita «al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa ivi contenuta», neanche «a titolo transitorio» (par. 4.3 del Considerato in diritto). Tali conclusioni sono state ribadite dalle decisioni successive. Le sentenze nn. 32 e 33 del 1993, infatti, affermano la possibilità, per il legislatore ordinario, di «correggere, modificare o integrare la disciplina residua», «nei limiti», però, «del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare» (così la sent. n. 32 del 1993, par. 5 del Considerato in diritto; analogamente la sent. n. 33 del 1993, al par. 3 del Considerato in diritto). Ancora, deve essere citata l'ord. n. 9 del 1997, nella quale si menziona espressamente «la possibilità di un controllo» ad opera della stessa Corte costituzionale «in ordine all'Osservanza — da parte del legislatore stesso — dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare».

Anche la dottrina si è prevalentemente schierata a sostegno della posizione fatta propria dalla giurisprudenza di questa Corte. In questa sede può essere sufficiente riferirsi — per tutti — all'autorevole insegnamento di Livio Paladin, secondo il quale «i *referendum* non si prestano ad essere compiutamente inseriti fra gli atti normativi equiparati alla legge statale ordinaria» (anche) in virtù della peculiarità della loro forza passiva. A questo riguardo, infatti, occorre considerare il peculiare vincolo gravante sulle Camere, che non possono introdurre «una disciplina identica o equivalente a quella abrogata dal popolo». Questo vincolo — nota ancora Paladin — non può certo «durare in eterno»: permane, però, fino al successivo (rispetto al *referendum*) «momento del rinnovo delle Camere, in quanto produttivo di una situazione politicamente nuova rispetto a quella esistente nel periodo della consultazione popolare» (L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 273-275).

Nella presente vicenda, l'aspetto temporale da ultimo evidenziato, merita peraltro una specifica sottolineatura.

Il *referendum* abrogativo ha avuto luogo nei giorni 12 e 13 giugno 2011, mentre la proclamazione del risultato è avvenuta con il d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di *referendum* popolare, dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica). La norma che qui si impugna è contenuta nel decreto-legge del successivo 13 agosto 2011. Tra la proclamazione del risultato referendario e la normativa qui contestata che palesemente lo contraddice (a dispetto della rubrica dell'art. 4 che vorrebbe preludere all'«adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al *referendum* popolare e alla normativa dell'Unione europea») non è trascorso neppure un mese. Ed è superflua la precisazione secondo la quale in tale lasso di tempo non si sono svolte elezioni politiche che abbiano conferito nuova e diversa legittimazione alle assemblee parlamentari che hanno provveduto alla conversione del decreto-legge in esame.

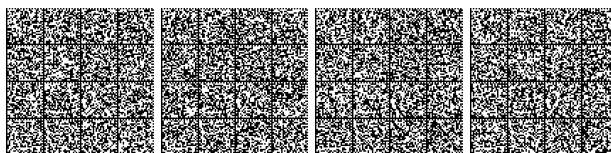
In sintesi, appare del tutto evidente che il preciso effetto della normativa impugnata consiste proprio nella realizzazione, in tempi rapidissimi, di quella elusione del risultato referendario — in violazione della Costituzione — che tanto la giurisprudenza costituzionale quanto l'autorevole dottrina sopra citata escludono che possa legittimamente realizzarsi.

In considerazione di tutto ciò, deve ritenersi che i commi 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 13, dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, risultano costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 75 Cost., in quanto realizzano una sostanziale elusione del risultato referendario.

4.3. — Sulla legittimazione della Regione a sollevare la questione appena prospettata nell'ambito del giudizio di costituzionalità di cui all'art. 127 Cost., si può sottolineare quanto segue.

Con il presente motivo, la Regione Marche è ben consapevole di contestare la legittimità costituzionale della disciplina in esame sotto il profilo della violazione di un parametro costituzionale di per sé estraneo alle norme sul riparto delle competenze. La ricorrente riconosce che il legislatore statale, ponendo una nuova disciplina delle modalità di gestione e di affidamento dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, ha fatto uso della propria competenza legislativa nella materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. e che tale esercizio di potestà legislativa non contrasta direttamente con le norme costituzionali che regolano la ripartizione delle competenze.

Tuttavia, ciò che la Regione Marche lamenta nel caso di specie è la lesione indiretta delle proprie attribuzioni costituzionali (in primis della propria potestà legislativa) derivante da una normativa statale che si assume legittima quanto al profilo della competenza, ma gravemente illegittima nei suoi contenuti a causa della violazione dell'art. 75



cost. Il presupposto fondamentale sul quale si regge l'affermata lesione indiretta è che la disciplina statale di cui si discute è innegabilmente destinata ad incidere in termini conformativi sulle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione, imponendo limiti e vincoli al loro esercizio.

Come è sostenuto dalla più recente dottrina, la «lesione indiretta» delle competenze regionali si verifica senza dubbio «nei casi in cui una norma legislativa statale destinata ad incidere in termini conformativi sulle attribuzioni normative, amministrative o finanziarie delle Regioni risulti affetta, nel suo contenuto, da un vizio (sostanziale) di legittimità costituzionale per violazione di parametri extracompetenziali, assumendosene, al tempo stesso la piena conformità alle norme costituzionali sul riparto delle competenze. Si pensi, ad esempio, a tutti i casi in cui il legislatore statale eserciti incontestatamente la propria potestà legislativa esclusiva nelle materie c.d. «trasversali» in termini e con contenuti tali da vincolare, limitare o comunque condizionare dall'interno l'esercizio delle potestà normative costituzionalmente spettanti alle Regioni (tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti, ordinamento civile, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, etc.) e, ciò nondimeno, la disciplina in questione risulti in contrasto con norme costituzionali estranee alla distribuzione dei poteri tra Stato e Regioni (diritti fondamentali, principio di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, copertura della spesa pubblica, etc.)». In tali ipotesi «è assai difficile negare che le Regioni subiscano una lesione — seppure indiretta — delle proprie sfere di competenza ad opera di una legge statale che, pur tuttavia, risulta pienamente conforme alle norme costituzionali che disciplinano le attribuzioni regionali lese. La lesione, in questi casi, è indiretta in quanto prescinde del tutto dalla violazione dei parametri competenziali; anzi, per l'appunto, costituisce l'effetto di una norma legislativa dello Stato che si assume rispettosa dell'assetto costituzionale delle competenze ma che, al tempo stesso, contrasta nel suo contenuto sostanziale con altri parametri costituzionali» (così M. Cecchetti, *La «lesione indiretta» delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e l'irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizio di costituzionalità in via principale, in federalismi.it*, n. 15/2011, p. 6).

La medesima dottrina si preoccupa di indicare le ragioni che, in simili casi, conducono a configurare la sicura lesione delle attribuzioni regionali: «Se l'attività legislativa ed amministrativa regionale è costretta in un quadro di norme incostituzionali, ciò non comporta solo una menomazione del generale interesse della Regione a non essere impedita nell'adempimento dell'obbligo di rispettare la Costituzione, ma implica altresì una vera e propria lesione della sfera regionale di competenza. Tale lesione consiste nel condizionamento che deriva alle Regioni dai principi incostituzionali — oppure dalla disciplina statale «trasversale» — dei quali dovrebbero comunque subire i contenuti, addivenendo a statuizioni legislative ed amministrative a loro volta di conseguenza illegittime. Infatti, è del tutto evidente — sul presupposto che la disciplina statale incostituzionale produca un vincolo conformativo sulle potestà regionali — che gli atti normativi o amministrativi adottati dalla Regione nell'esercizio delle proprie competenze e in conformità alla suddetta disciplina statale risulterebbero inesorabilmente «condannati» all'instabilità e all'incertezza, ossia alla possibile, futura caducazione per illegittimità derivata ad opera del giudice comune (o della Corte nell'eventuale giudizio di costituzionalità della legge regionale promosso in via incidentale). In questi casi, l'unico rimedio che le Regioni potrebbero avere per evitare di adottare atti illegittimi — e, dunque, per «difendere» le loro prerogative costituzionali — è quello di ammettere che esse siano abilitate a sollevare la questione di legittimità costituzionale in via diretta, al fine di chiedere al Giudice delle leggi di «liberarle» dal vincolo legislativo statale incostituzionale» (così, ancora, M. Cecchetti, *op. cit.*, pp. 6-7, che riprende affermazioni già reperibili in C. Padula, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, CEDAM, 2005, 308-309).

Tutto ciò è quanto si verifica per l'appunto nel caso di specie.

La disciplina impugnata, pur legittimamente adottata nell'esercizio della competenza legislativa dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», è indiscutibilmente destinata ad incidere in termini vincolanti sulla potestà legislativa regionale di tipo residuale nella materia dei «servizi pubblici locali» più volte riconosciuta dalla giurisprudenza di questa Corte a partire dalla sent. n. 272 del 2004. In altri termini, è fuor di dubbio che le Regioni siano obbligate a conformare la propria legislazione in materia alle nuove previsioni contenute nell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011; e se tali previsioni sono incostituzionali per violazione dell'art. 75 Cost., esse finiscono per costituire un vincolo imposto alle Regioni ad adottare discipline a loro volta incostituzionali in quanto necessariamente partecipi del medesimo vizio.

Di qui l'attualità e concretezza dell'interesse a ricorrere della Regione Marche e la sua sicura legittimazione a sollevare nel presente giudizio la prospettata questione di violazione dell'art. 75 Cost.

5. — Il Motivo: illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge dalla legge n. 148 del 2011, per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, affidando agli enti locali il compito di decidere circa il regime giuridico dei servizi pubblici locali, scegliendo tra l'ipotesi della liberalizzazione e



l'ipotesi della attribuzione di diritti di esclusiva, sottrae alla Regione la scelta in questione, in violazione della competenza legislativa residuale di quest'ultima in materia di «servizi pubblici locali».

5.1. — Come accennato più sopra, il comma 1 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 affida agli enti locali il compito di decidere circa il regime giuridico dei servizi pubblici locali, scegliendo tra l'ipotesi della liberalizzazione e l'ipotesi della attribuzione di diritti di esclusiva.

Ora, senza voler qui contestare il potere del legislatore statale, in virtù della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., di stabilire il regime della possibilità di scelta tra la liberalizzazione di un settore e l'affidamento dello svolgimento del relativo servizio in esclusiva, ciò che appare contestabile è che tale scelta — una volta che lo Stato si determini nel senso di non compierla — venga affidata agli enti locali anziché alla potestà legislativa regionale.

Al riguardo, è possibile osservare quanto segue.

Se sul punto che qui interessa (ossia il regime giuridico dei servizi pubblici locali) è possibile, in base all'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, optare sia per il regime di liberalizzazione che — alle condizioni e nelle circostanze previste dal medesimo art. 4 — per quello dell'affidamento del servizio in esclusiva, è evidente che il compimento di questa scelta, nell'uno o nell'altro senso, non incide sulla «tutela della concorrenza» ai sensi della normativa statale. Lo Stato, dunque, ha ritenuto di non dover vincolare, nell'ambito della sua potestà legislativa ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., tale scelta.

In secondo luogo, occorre mettere in evidenza come la scelta in esame si esprima mediante una attività normativa. Non si potrebbe eccepire che, ove tale scelta fosse compiuta dal Comune e ove portasse all'affidamento di un servizio in esclusiva a un determinato soggetto, essa potrebbe essere formalizzata in un atto amministrativo (o una serie di atti amministrativi). Alla base ci sarebbe, comunque, una decisione normativa, volta a stabilire il regime giuridico del servizio pubblico in questione: se sottoposto a privativa o liberalizzato.

5.2. — Da queste premesse deriva agevolmente la conclusione secondo la quale la «decisione normativa» circa il regime giuridico di ciascun settore relativo ai servizi pubblici locali, ove lasciata (almeno parzialmente) impregiudicata dalla competenza «trasversale» dello Stato, non può che rientrare nella potestà legislativa residuale regionale in materia di «servizi pubblici locali», pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale.

Per queste ragioni l'art. 4, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, affidando agli enti locali la scelta normativa in questione e, dunque, sottraendola alle Regioni, viola l'art. 117, quarto comma, Cost.

6. — III Motivo: illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 18, del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge dalla legge n. 148 del 2011, per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, affidando allo statuto dell'ente locale la disciplina della verifica del contratto di servizio, sottrae alla Regione la disciplina in questione, in violazione della competenza legislativa residuale di quest'ultima in materia di «servizi pubblici locali».

6.1. — L'art. 4, comma 18, del d.l. n. 138 del 2011 così dispone: «In caso di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a società cosiddette "in house" e in tutti i casi in cui il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall'ente locale affidante, la verifica del rispetto del contratto di servizio nonché ogni eventuale aggiornamento e modifica dello stesso sono sottoposti, secondo modalità definite dallo statuto dell'ente locale, alla vigilanza dell'organo di revisione di cui agli articoli 234 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Restano ferme le disposizioni contenute nelle discipline di settore vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Questa disposizione si rivela costituzionalmente illegittima per ragioni del tutto analoghe a quelle illustrate al precedente par. 5, in relazione al comma 1 dell'art. 4. Anche in questo caso, infatti, il legislatore statale ha affidato una decisione normativa in materia di servizi pubblici locali (ossia quella concernente le modalità di vigilanza nei confronti delle società «in house» e di tutte quelle comunque partecipate dal soggetto pubblico affidante) all'ente locale — ed in particolar modo alla sua fonte statutaria — così sottraendola alla competenza legislativa regionale residuale. Ciò, dunque, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

7. — IV Motivo: illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 21, del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge dalla legge n. 148 del 2011, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, escludendo la possibilità di essere nominati amministratori di società partecipate dagli enti locali per coloro che nei tre anni precedenti alla nomina hanno ricoperto la carica di amministratore negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società, invade la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «ordinamento degli enti locali».



7.1. — L'art. 4, comma 21, del d.l. n. 138 del 2011, prevede che «non possono essere nominati amministratori di società partecipate da enti locali coloro che nei tre anni precedenti alla nomina hanno ricoperto la carica di amministratore, di cui all'art. 77 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società».

Si tratta di una norma che rientra nell'ambito della materia dell'«ordinamento degli enti locali», affidata alla competenza legislativa residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost.

Prima della riforma costituzionale del 2001, come è noto, per le Regioni ordinarie era lo Stato ad avere la competenza legislativa nella suddetta materia, sia in quanto di essa non si faceva menzione nell'elenco delle materie di potestà legislativa regionale di cui all'art. 117 Cost., sia in forza dell'art. 128 Cost., allora vigente. La legge cost. n. 3 del 2001 ha profondamente innovato l'assetto delle competenze sul punto. È stato invertito il criterio generale della distribuzione delle competenze legislative, riconoscendo la residualità di quelle regionali (art. 117, quarto comma, Cost.); è stato abrogato il citato art. 128 Cost.; è stata riconosciuta allo Stato (per quel che qui rileva) soltanto la competenza esclusiva in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lett. p) Cost.). Dunque, salvo quanto indicato in quest'ultima disposizione costituzionale (e salve eventuali ulteriori «incursioni» che trovino fondamento su altri titoli espressi di legittimazione della competenza statale), la materia dell'ordinamento degli enti locali, deve essere ascritta alla competenza residuale regionale (in questo senso si vedano le sentenze nn. 244 del 2005, 456 del 2005 e 237 del 2009).

Come è evidente, la disciplina qui impugnata, pur ricadendo nella materia dell'ordinamento degli enti locali, non è riconducibile alla competenza esclusiva statale di cui alla lett. p) dell'art. 117, secondo comma, Cost. Per questa ragione non può che concludersi nel senso della spettanza alla potestà residuale regionale della relativa competenza.

Nel senso appena indicato, del resto, è orientata la giurisprudenza costituzionale. Al riguardo, è dirimente la considerazione della sent. n. 326 del 2008 (par. 8.1 del Considerato in diritto), nella quale questa Corte ha espressamente ricondotto alla potestà legislativa regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., la materia della «organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali» e, all'interno di quest'ultima, proprio «l'organizzazione delle società dipendenti, esercenti l'industria o i servizi».

L'art. 4, comma 21, del d.l. n. 138 del 2011 è quindi incostituzionale, perché invade la competenza legislativa regionale residuale in materia di «ordinamento degli enti locali».

P. Q. M.

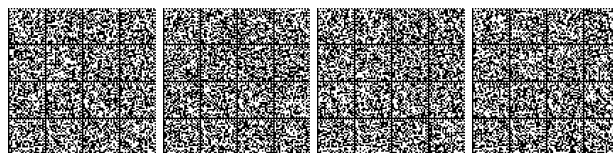
Si chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nei termini sopra esposti.

Roma, addì 14 novembre 2011

Avv. Prof. GRASSI

Saranno depositati i seguenti documenti:

- 1) deliberazione di autorizzazione al giudizio n. 1466 del 7 novembre 2011;
- 2) procura speciale del notaio Giampietro, n. rep. 2613 del 9 novembre 2011.



N. 139

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 novembre 2011
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica - Lamentata modifica in senso deteriore delle misure già previste dal comma 5 dell'art. 20 del d.l. 98/2011 e dal comma 156 dell'art. 1 della legge 220/2010, con un cumulo complessivo asseritamente lesivo della capacità di assolvimento delle funzioni pubbliche e sperequato rispetto alle Regioni ordinarie - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione, violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 8.
- Costituzione, artt. 116, primo comma, e 119, commi primo, secondo e quarto; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49.

Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati, nonché, in generale, maggiori entrate derivanti dal decreto censurato o dalla lotta all'evasione - Riserva integrale allo Stato - Lamentata incidenza con legge ordinaria sull'assetto dei rapporti finanziari Stato-Regione, quali delineati nello statuto e nelle norme di attuazione, omessa concertazione - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36, primo periodo.
- Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto, e 65; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, primo comma; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2.

Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Previsione che il ministero dell'economia adotti un apposito decreto che stabilisca le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Lamentata incidenza con legge ordinaria sull'assetto dei rapporti finanziari Stato-Regione, quali delineati nello statuto e nelle norme di attuazione, e in subordine mancata previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione, violazione 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, secondo periodo.
- Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto 5, e 65; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, primo comma; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2.

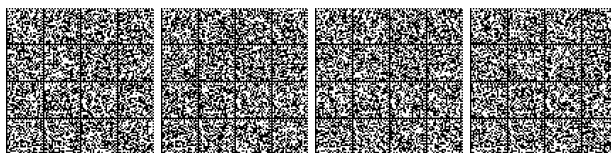
Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione - Destinazione integrale ad un Fondo statale per la riduzione strutturale della pressione fiscale - Lamentata acquisizione all'erario di entrate non nuove e connesse a tributi esistenti per le quali lo statuto prevede la compartecipazione regionale, in subordine mancata previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione, violazione 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, terzo e quarto periodo.
- Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto, e 65; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, primo comma; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2.

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore dott. Renzo Tondo, autorizzato con deliberazioni della Giunta regionale n. 1980 del 21 ottobre 2011 (doc. 1) e n. ??????? del 10 novembre 2011 (doc. 2), rappresentata e difesa - come da procura a margine del presente atto - dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'ufficio di rappresentanza della Regione, in piazza Colonna, 355,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 8, e dell'art. 2, commi 3 e 36, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo



sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 16 settembre 2011;

Per violazione:

degli articoli 116 e 119 della Costituzione;

degli articoli 48, 49, 63 e 65 dello Statuto speciale adottato con legge costituzionale n. 1 del 1963;

dell'art. 4, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965 e dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 8/1997;

del principio di leale collaborazione,

per i profili e nei modi di seguito illustrati.

FATTO E DIRITTO

Il presente ricorso riguarda due distinti ambiti delle disposizioni di cui al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148: da un lato l'art. 1, comma 8, che ha modificato una disposizione già impugnata da questa Regione, dall'altro - se ritenute applicabili alla Regione - le disposizioni dell'art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, relative alla riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dal decreto stesso.

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, d.-l. n. 138/2011.

L'art. 20, comma 5, d.-l. n. 98/2011 aveva previsto che «le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, per gli anni 2013 e successivi concorrono con le seguenti ulteriori misure in termini di fabbisogno e di indebitamento netto: ... b) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e per 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014».

L'art. 1, comma 8, d.-l. n. 138/2011 modifica l'art. 20, comma 5, d.-l. n. 98/2011, nel seguente modo: «a) nell'alinea, le parole: “per gli anni 2013 e successivi”, sono sostituite dalle seguenti: “per gli anni 2012 e successivi”; ... c) alla lettera b), le parole: “per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e” sono soppresse; nella medesima lettera, le parole: “a decorrere dall'anno 2014”, sono sostituite dalle seguenti: “a decorrere dall'anno 2012”».

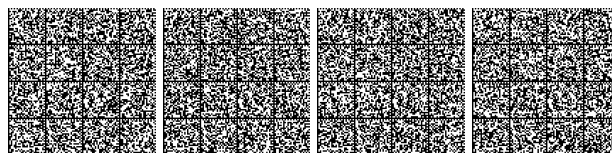
Dunque, l'art. 1, comma 8, d.-l. n. 138/2011 peggiora in misura rilevante, per la Regione Friuli-Venezia Giulia, le misure già assai restrittive previste dal d.-l. n. 98/2011. Infatti, non solo il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica previsto dall'art. 20, comma 5, d.-l. n. 98/2011 è anticipato al 2012, ma esso viene applicato sin dal 2012 nella misura di 2000 milioni di euro, che doveva operare a decorrere dal 2014.

La ricorrente Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che, allo stesso modo di quelle previste dal d.-l. n. 98 del 2011, anche le nuove restrizioni introdotte dall'art. 1, comma 8, decreto legge n. 138/2011 - nelle parti ad essa riferibili - ledano la autonomia finanziaria ad essa assicurata dagli artt. 48 Statuto, e 119, commi 1, 2, e 4, Cost.; ritiene inoltre che le restrizioni ledano l'art. 116, comma 1, Cost., e l'art. 49 Statuto.

Per meglio inquadrare le questioni di costituzionalità, occorre precisare che le misure indicate si aggiungono non solo a quelle previste dal d.-l. n. 78/2010, ma anche a quelle disposte dall'art. 1, comma 156, primo periodo, della legge n. 220/2010.

L'art. 14 del decreto legge n. 78 del 2010 ha disposto — per quanto riguarda le Regioni speciali — che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica» esse «concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013» per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, «in termini di fabbisogno e indebitamento netto» (comma 1, lettera b). Successivamente, la Tabella 1, allegata alla legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011: v. l'art. 1, comma 131) ha precisato che il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica consiste nella riduzione delle spese, e ha ripartito tra le autonomie speciali l'obiettivo complessivo: la Regione Friuli-Venezia Giulia è chiamata a concorrere per 77.216.900 euro nel 2011, e per 154.433.800 euro in ciascuno degli anni 2012 e 2013.

In base all'art. 1, comma 156, primo periodo, della legge n. 220/2010, poi, «la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia garantisce un effetto positivo sull'indebitamento netto, ulteriore rispetto a quello previsto dalla legislazione vigente, ivi comprese le disposizioni introdotte dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, di 150 milioni di euro nel 2011, di 200 milioni di euro nel 2012, di 250 milioni di euro nel 2013, di 300 milioni di euro nel 2014, di 350 milioni di euro nel 2015, di 340 milioni di euro nel 2016, di 350 milioni di euro annui dal 2017 al 2030 e di 370 milioni di euro annui a decorrere dal 2031».



L'art. 20, comma 4, d.-l. n. 98/2011 ha stabilizzato le misure temporanee previste dall'art. 14 d.-l. n. 78/2010 ed il comma 5 ha previsto «ulteriori misure», sopra esposte.

Assumendo che la ripartizione tra le Regioni a statuto speciale delle misure introdotte con il d.-l. n. 98/2011, come modificato dal d.-l. n. 138/2011, segua gli stessi criteri utilizzati per le norme precedenti di analogo contenuto, per effetto di tale cumulo il peso a carico della Regione Friuli-Venezia Giulia ammonterebbe a circa 762 milioni di euro dal 2012.

La Regione è consapevole che la autonomia finanziaria intesa come disponibilità di risorse sufficienti ad esercitare le proprie attribuzioni costituzionali, e come effettiva capacità di spesa, va valutata nel complesso, e che «contenimenti» transitori delle spese non sono necessariamente incostituzionali (secondo quanto risulta ad esempio, in ordine ai vincoli derivanti dal patto di stabilità, dalla sent. N. 284/2009). Tuttavia, se non si vuole privare l'art. 119 cost. e, per il Friuli-Venezia Giulia, l'art. 48 Statuto, della capacità di fungere da parametri di costituzionalità, occorre riconoscere che singoli provvedimenti normativi (gli unici contro i quali - ex art. 127 Cost. - la Regione può reagire, ed entro termini tassativi) possano essere sindacati e, se del caso, censurati, anche alla luce di altri singoli provvedimenti, l'insieme dei quali si dimostra lesivo dell'autonomia finanziaria regionale.

Nel caso, la Regione si trova nella condizione di affermare che l'ulteriore aggravamento ed anticipazione delle misure di contenimento, in una con le riduzioni della legge n. 220/2010, determinano la incostituzionalità dell'art. 1, comma 8, del decreto legge n. 138/2011, in quanto impongono riduzioni consistenti alla spesa, tali da pregiudicare l'assolvimento delle funzioni pubbliche ad essa attribuite, in violazione dell'art. 119 Cost. (v. soprattutto il principio di corrispondenza tra risorse e funzioni di cui al comma 4: «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite») e dell'art. 48 Statuto, la cui portata si precisa anche attraverso la considerazione sistematica di tutte le norme costituzionali e statutarie rilevanti ai fini dell'autonomia finanziaria. In questo senso, la lesione di altri parametri — che subito si illustra — concorre a dimostrare anche la violazione degli art. 119 Cost. e 48 Statuto.

Violato è in primo luogo l'art. 116, comma 1, Cost., il quale riconosce alle Regioni speciali forme e condizioni particolari di autonomia, che non possono non riguardare — data la formulazione della disposizione — anche la autonomia finanziaria (sent. N. 82/2007).

L'art. 1, comma 8, lede la disposizione in quanto riserva alle Regioni speciali — e, per quanto interessa qui, alla Regione Friuli-Venezia Giulia — un trattamento peggiore rispetto a quanto vale per le Regioni ordinarie. L'insieme di queste concorre al risanamento per 1.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, mentre le sole Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano concorrono per 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012.

L'irragionevolezza del trattamento peggiore si apprezza considerando che queste differenziazioni operano in un contesto normativo stabile, quanto alle funzioni, per le Regioni ordinarie, mentre è aumentato il concorso specifico della Regione Friuli-Venezia Giulia al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'assolvimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo e dal patto di stabilità interno. Si rammenta qui il comma 152 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220/2010), secondo cui «nel rispetto dei principi indicati nella legge 5 maggio 2009, n. 42, a decorrere dall'anno 2011, la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contribuisce all'attuazione del federalismo fiscale, nella misura di 370 milioni di euro annui, mediante: a) il pagamento di una somma in favore dello Stato; b) ovvero la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore, individuate nell'ambito del tavolo di confronto di cui all'art. 27, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009; c) ovvero l'attribuzione di funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato, individuate mediante accordo tra il Governo e la regione, con oneri a carico della regione. Con le modalità previste dagli articoli 10 e 65 dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, lo Stato e la regione definiscono le funzioni da attribuire». Il trattamento gravoso riservato alle autonomie speciali, e tra esse alla ricorrente Regione, non può essere giustificato sulla base della considerazione della relativa maggiore ampiezza - rispetto alle Regioni ordinarie - delle risorse ad esse riservate.

Tale maggiore ampiezza infatti è il frutto delle valutazioni dell'ordinamento costituzionale dello Stato, e non può essere alterata se non seguendo le vie costituzionalmente prescritte: le quali, del resto, esistono, come tra breve verrà illustrato.

L'art. 49 Statuto garantisce alla Regione certezza di entrate, finalizzate ad assicurarle la possibilità di esercizio delle proprie funzioni. Ad avviso della ricorrente Regione le disposizioni censurate ledono — in via indiretta ma sicura — anche tale parametro: non ha senso logico che vi sia per la Regione garanzia costituzionale di determinate entrate (una garanzia che la ricorrente Regione ha potuto far valere con successo, ad esempio, nella controversia definita con la sent. n. 74/2009), se poi fosse consentito allo Stato di imporre con legge ordinaria massicce riduzioni della spesa, alla quale le entrate garantite sono finalizzate!



Di fronte a tali sostanziali violazioni dei parametri costituzionali, non varrebbe certo obiettare che tutte le autonomie territoriali — Regioni speciali comprese — sono soggette ai principi di coordinamento della finanza pubblica, inevitabilmente fissati a livello nazionale, anche in adempimento di obblighi europei (sent. n. 82/2007); che la attribuzione di quote fisse di tributi erariali può condurre ad un incremento delle risorse regionali, in funzione di manovre tributarie statali, senza che vi sia necessità — da parte della Regione — di nuove risorse per nuove funzioni, o per un migliore assolvimento di compiti precedenti (ma le entrate potrebbero anche diminuire, per l'andamento negativo del ciclo economico ...); che lo stesso art. 49 Statuto, nel momento in cui riconosce alla Regione autonomia finanziaria, aggiunge subito che essa si svolge (si deve svolgere) «in armonia con i principi della solidarietà nazionale».

Infatti, la considerazione di tali valori deve essa stessa manifestarsi mediante strumenti costituzionalmente ammissibili nell'ordinamento.

Così, anzitutto, le stesse norme di attuazione statutaria - radicate direttamente nel principio di solidarietà nazionale (sent. n. 75/1967) - consentono di eccettuare dalla attribuzione alla Regione le nuove entrate tributarie statali il cui gettito sia destinato

con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime (v. l'art. 4 decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114). Ma la legittimità costituzionale della riserva è subordinata alla presenza di una apposita clausola di destinazione, che vale, come si legge nella sent. 61/1987, «a rendere possibile il controllo politico sull'esatto e corretto esercizio della deroga» al sistema normale di finanziamento: norma funzionale, quindi, al principio di responsabilità.

Le stesse disposizioni statutarie sulla autonomia finanziaria (art. 49 compreso) possono sempre essere modificate (come varie volte è già accaduto) senza ricorrere alla revisione con legge costituzionale, purché vi sia il coinvolgimento della Regione (art. 63, comma 5, Statuto).

In termini generali, poi, i rapporti finanziari Stato-Regione sono ispirati al principio della determinazione consensuale. L'«obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica» — puntualizza la Corte con la sent. 82/2007 — «deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, come questa Corte ha avuto occasione di affermare, la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità" (sentenza n. 353 del 2004)».

Questo principio, sul piano della legislazione ordinaria, ha trovato fino ad ora varie concretizzazioni. È sufficiente richiamare qui, per la sua portata sistematica, l'art. 27, legge n. 42/2009, che rimette alle norme di attuazione statutaria la attuazione dei principi del c.d. federalismo fiscale (tra i quali vi è il rispetto del patto di stabilità e dei vincoli finanziari europei), tenendo «conto della dimensione della finanza delle [...] regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri». Le stesse misure particolari dei ricordati commi 152 e 156 dell'art. 1 legge n. 220/2010, specificamente concernenti l'apporto della Regione Friuli-Venezia Giulia al risanamento delle finanze pubbliche, sono state oggetto di confronto e discussione tra Governo e Regione.

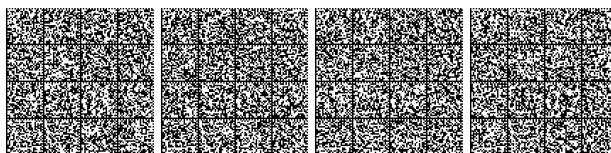
Con il principio costituzionale di collaborazione si pongono in contrasto le disposizioni impugnate.

Sembra alla Regione opportuno sottolineare che dall'annullamento dell'art. 1, comma 8, d.-l. n. 138/2011 non deriverebbe alcun necessario pregiudizio alla «unità economica della Repubblica», né ai principi di solidarietà nazionale, né agli obiettivi di risanamento finanziario. Lo Stato — come si è appena indicato — continua infatti ad avere tutti gli strumenti per perseguire tali obiettivi, nel rispetto dell'autonomia Regionale, secondo quanto sopra esposto.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 36, d.-l. n. 138/2011.

a. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, primo periodo.

Come sopra già illustrato, il Titolo IV dello Statuto speciale (legge cost. n. 1/1963) riconosce alla Regione Friuli-Venezia Giulia una speciale autonomia finanziaria. In particolare, l'art. 49 dispone che «spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; 2) quattro decimi e mezzo del gettito dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche; 3) sei decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui agli artt. 23, 24, 25 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, ed all'art. 25-bis aggiunto allo stesso decreto del Presidente della Repubblica con l'art. 2, primo comma, del d.-l. 30 dicembre 1982, n. 953, come modificato con legge di conversione 28 febbraio 1983, n. 53; 4) 9,1 decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella



relativa all'importazione ...; 5) nove decimi del gettito dell'imposta erariale sull'energia elettrica, consumata nella regione; 6) nove decimi del gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche; 7) nove decimi del gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; 7-bis) il 29,75 per cento del gettito dell'accisa sulle benzine ed il 30,34 per cento del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella regione per uso autotrazione».

L'art. 63 dello Statuto prevede che, per le modificazioni di esso, si applica la procedura prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali. Il quinto comma dell'art. 63, però, introduce una speciale procedura per la modificazione delle norme del Titolo IV: «Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione».

L'art. 65 St. dispone che «con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente Statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli-Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione».

Dunque, è escluso che una fonte primaria «ordinaria» possa incidere sull'assetto dei rapporti finanziari quali delineati nello Statuto e nelle norme di attuazione.

L'art. 2 d.-l. n. 138/2011, oggetto della presente impugnazione, è inserito nel Titolo I, Disposizioni per la stabilizzazione finanziaria, e detta Disposizioni in materia di entrate.

Il comma 3 riguarda le entrate derivanti da giochi pubblici.

Esso statuisce in primo luogo che «il Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. emana tutte le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate, potendo tra l'altro introdurre nuovi giochi, indire nuove lotterie, anche ad estrazione istantanea, adottare nuove modalità di gioco del Lotto, nonché dei giochi numerici a totalizzazione nazionale, variare l'assegnazione della percentuale della posta di gioco a montepremi ovvero a vincite in denaro, la misura del prelievo erariale unico, nonché la percentuale del compenso per le attività di gestione ovvero per quella dei punti vendita».

Esso stabilisce inoltre 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».

Infine, esso precisa che «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» e di seguito dispone che «le maggiori entrate derivanti dal presente comma sono integralmente attribuite allo Stato».

Dunque, quest'ultima norma riserva integralmente allo Stato le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati.

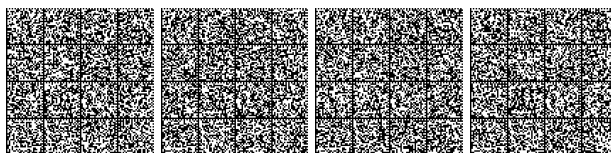
Mentre il comma 3 ha lo specifico oggetto sopra illustrato, il comma 36 dell'art. 3 si riferisce a tutte le maggiori entrate derivanti dalle disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011, quali quelle derivanti dall'art. 1, comma 6, dall'art. 2 (che — ad esempio — introduce il contributo di solidarietà e aumenta l'aliquota IVA al 21%) e dall'art. 7.

In termini generali, infatti, esso dispone 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», aggiungendo in termini attuativi che «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».

Ancora, il comma 36 prevede che, «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», e di seguito dispone che «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».

Anche il comma 36, dunque, riserva allo Stato le maggiori entrate di natura tributaria risultanti o dalle nuove norme contenute nel decreto o dalla lotta all'evasione.

Peraltro, l'art. 19-bis dello stesso d.-l. n. 138/2011 dispone 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».



Il comma 1 di quest'ultima disposizione stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'art. 2 e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'art. 2, comma 2, lettera m)».

Non è esclusa, dunque, un'interpretazione delle disposizioni in questione nel senso che la riserva all'erario non operi per le somme relative alla regione Friuli-Venezia Giulia. Nel senso dell'interpretazione «adeguatrice» potrebbe far concludere il principio di specialità, confortato anche da quanto considerato nella sentenza di codesta Corte n. 152 del 2011, che ha ritenuto l'applicabilità anche nella Regione siciliana di norme simili a quelle qui impugnate, che riservavano all'erario il gettito di tributi compartecipati dalla Regione Sicilia, «posto che il d.l. in esame non contiene alcuna formula che possa configurarsi quale clausola di salvaguardia delle attribuzioni delle Regioni ad autonomia speciale»: clausola che invece, come ora esposto, in questo caso esiste.

Tuttavia, la drastica formulazione del comma 3 (secondo cui le maggiori entrate derivanti dal presente comma sono integralmente attribuite allo Stato) induce a temere che l'art. 2, commi 3 e 36, possa essere inteso nel senso della riserva allo Stato anche nei confronti della ricorrente Regione.

Ove così intese, le norme in questione sarebbero illegittime e lesive delle prerogative della Regione.

Come sopra esposto, l'art. 2, comma 3, d.-l. n. 138/2011 prevede «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», aggiungendo che «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» e che «le maggiori entrate derivanti dal presente comma sono integralmente attribuite allo Stato».

Si è anche ricordato che l'art. 49, n. 7, dello Statuto riserva alla Regione i «nove decimi del gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione».

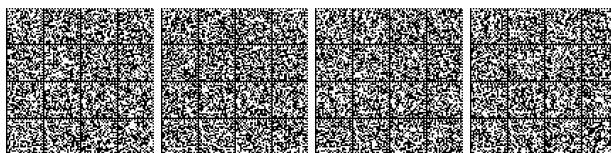
Risulta dunque illegittima la riserva allo Stato delle entrate in questione.

Infatti, come va subito precisato, l'accisa sui tabacchi lavorati prevista dall'allegato I al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, coincide con l'imposta sul consumo dei tabacchi di cui all'art. 75 dello Statuto. Infatti, l'art. 1 d.-l. n. 331/1993 stabilisce che i tabacchi lavorati sono sottoposti ad accisa (comma 1) e che per accisa si intende «l'imposizione indiretta sulla produzione o sui consumi prevista, dalle vigenti disposizioni, con la denominazione di imposta di fabbricazione o di consumo». Gli artt. 27 e 28 d.-l. n. 331/1993 usano indifferentemente i termini «accisa» e «imposta di consumo» e l'intero d.-l. n. 331/1993 prevede due sole imposte sui tabacchi lavorati: l'Iva e l'accisa. Anche l'art. 1 del d.lgs. n. 504/1995 (t.u. sulle accise) precisa che «ai fini del presente testo unico si intende per: a) accisa: l'imposizione indiretta sulla produzione o sul consumo dei prodotti energetici, dell'alcole etilico e delle bevande alcoliche, dell'energia elettrica e dei tabacchi lavorati».

Inoltre, i codici tributo sui quali, in base al decreto ministeriale 17 ottobre 2008 attuativo del d.lgs. n. 137/2007, si applica la compartecipazione regionale sono il 2839 e 2842, collegati al capitolo 1601 del bilancio dello Stato, che è denominato «IMPOSTA SUL CONSUMO DEI TABACCHI» (doc. 2); i codici tributo 2839 e 2842 sono stati appositamente istituiti per raccogliere il gettito spettante a questa Regione e sono stati introdotti dalla risoluzione dell'Agenzia delle entrate 15 febbraio 2008, n. 50/E (doc. 3), intitolata Istituzione dei codici tributo per il versamento, tramite modello F24-accise, delle accise sui tabacchi lavorati, degli interessi per ritardato pagamento e dell'indennità di mora di cui al decreto legge 30 agosto 1993, n. 331, di competenza della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 49, comma 7, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

Stabilito ciò, risulta chiaramente il contrasto fra l'art. 2, comma 3, ultimo periodo (qualora ritenuto applicabile alla Regione) e l'art. 49, n. 7, dello Statuto speciale. Mentre quest'ultima disposizione riserva alla Regione i «nove decimi del gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione», la norma impugnata attribuisce «integralmente allo Stato» le «maggiori entrate derivanti dal presente comma». È da notare che la norma impugnata non contiene una delimitazione temporale della riserva né una destinazione specifica delle risorse, dato che il suo carattere di specialità induce a ritenere che essa prevalga, in relazione all'accisa sui tabacchi, sulla disciplina «generale» di cui all'art. 2, comma 36, primo periodo.

D'altronde anche il comma 36, primo periodo, seppur differente rispetto al comma 3, ultimo periodo, risulta contrastante con l'art. 49 dello Statuto, che riserva alla Regione ben precise compartecipazioni a determinati tributi erariali. L'art. 36, infatti, riserva all'Erario, per un periodo di cinque anni, «le maggiori entrate derivanti dal presente decreto», per destinarle «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in



sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale». Si rinvia poi ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, per stabilire «le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione».

Il contrasto si ravvisa, in particolare, in relazione ai tributi di seguito illustrati.

L'art. 2, comma 2, d.-l. n. 138/2011 introduce un contributo di solidarietà, che può considerarsi un'imposta sul reddito: la riserva di questa maggiore entrata all'erario, dunque, contrasta con l'art. 49, n. 1, dello Statuto.

L'art. 2, comma 2-bis, eleva l'aliquota Iva al 21%: la riserva di questa maggiore entrata all'erario contrasta con l'art. 49, n. 4, dello Statuto.

L'art. 2, comma 6, fissa nella misura del 20 per cento le ritenute e le imposte sostitutive sui redditi da capitale (interessi, premi e altro provento di cui all'art. 44 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917) e sui redditi diversi di cui all'art. 67 comma 1, lettere da c-bis a c-quinquies, del medesimo decreto (uniformando pertanto l'aliquota da applicarsi in relazione a tale tipologia di redditi, prima differenziata in ragione delle caratteristiche dello strumento finanziario impiegato).

In base al combinato disposto degli articoli 49 dello Statuto e 25, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - come risulta dalla tabella B allegata al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 17 ottobre 2008 - alla Regione spettano i sei decimi dell'imposta sostitutiva di cui all'art. 2 del d.lgs. 1º aprile 1996, n. 239 (imposta sostitutiva sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obbligazioni e titoli simili per i soggetti residenti) e i 4,965 decimi dell'imposta di cui all'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 (imposizione sostitutiva dei redditi da capitale di fonte estera), sempreché le somme siano riscosse nel territorio della Regione. Si precisa che l'aliquota delle imposte di cui agli articoli 2 e 18 citati era stabilita, prima del descritto intervento normativo, nella misura del 12,5 per cento.

L'art. 2, commi 36-bis e 36-quater, reca norme in materia di società cooperative, disponendo l'incremento della quota di utili netti annuali destinati alla riserva obbligatoria che sono sottratti al regime di esenzione previsto dall'art. 12 della legge 16 dicembre 1977, n. 904, e nel contempo escludendo dal regime di esenzione anzidetto il 10 per cento di tali riserve. La modifica risulta diretta ad un aumento del gettito dell'imposta sul reddito delle società applicata alle società cooperative.

Sempre in materia di imposta sul reddito delle società, l'art. 2, comma 36-quinquies, applica una maggiorazione d'aliquota pari a 10,5 punti percentuali a carico delle società di cui all'art. 30, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (così dette «società di comodo»). Analoga maggiorazione è prevista dall'art. 2, comma 36-decies, per le società che presentano per tre periodi di imposta sostitutivi dichiarazioni in perdita fiscale.

In base all'art. 49, n. 2, dello Statuto, alla Regione spettano quattro decimi e mezzo del gettito dell'imposta sul reddito delle società riscossa sul proprio territorio.

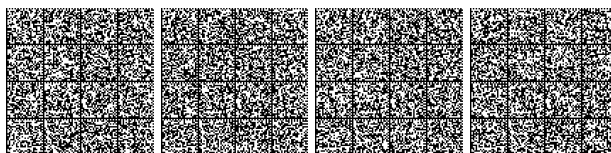
Appare dunque chiaro che l'art. 2, comma 36, primo periodo, riservando all'erario «le maggiori entrate derivanti dal presente decreto. per un periodo di cinque anni», per destinarle «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea», viola le norme appena citate dell'art. 49, che prevedono precise compartecipazioni ad alcuni dei tributi oggetto del d.-l. n. 138/2011.

Né è possibile sostenere che le norme censurate (comma 3, ultimo periodo, e comma 36, prima parte) sono giustificate in virtù di altre clausole contenute nelle norme di attuazione. Esse, infatti, non rispettano affatto i requisiti posti dall'art. 4, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965 per la riserva all'erario del «gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla regione». Tali requisiti sono: a) la destinazione per legge «alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione, ivi comprese quelle relative a calamità naturali»; b) la delimitazione temporale del gettito; c) la contabilizzazione distinta nel bilancio statale e la quantificabilità. L'assenza di tali requisiti è chiara per il gettito di cui all'art. 2, comma 3, dato che mancano la destinazione a «nuove specifiche spese di carattere non continuativo», la delimitazione temporale e la contabilità distinta.

Inoltre, anche la riserva di cui al comma 36, primo periodo, non rispetta le condizioni poste dall'art. 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965.

Infatti, la prima parte del comma 36 riserva all'Erario «le maggiori entrate derivanti dal presente decreto» (per un periodo di cinque anni, attraverso separata contabilizzazione) per destinarle «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale».

Dunque, è assente il primo requisito sopra indicato, in quanto il comma 36 non destina le maggiori entrate a «nuove specifiche spese»: è da ricordare che la sent. n. 182/2010 fece salva la norma impugnata in quell'occasione



(l'art. 13-bis, comma 8, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78) proprio in quanto essa destinava il gettito dell'imposta «al finanziamento della ripresa economica, quali: il sostegno alle imprese, anche attraverso il finanziamento del fondo di garanzia e l'alleggerimento del carico fiscale ...; gli interventi sul mercato del lavoro, anche attraverso il finanziamento del fondo per l'occupazione ...; il finanziamento degli investimenti pubblici, con particolare riguardo alle infrastrutture e alle attività di ricerca e sviluppo ...; il supporto alle famiglie, con misure di salvaguardia del potere d'acquisto, di tutela dei piccoli risparmiatori, di risposta all'emergenza abitativa ...; il finanziamento della cooperazione internazionale allo sviluppo ...; il finanziamento delle opere di ricostruzione dell'Abruzzo». Si tratta, come si può vedere, di spese e finalità ben diverse dal mero e generale «raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea».

Escluso che il comma 36, primo periodo, possa trovare fondamento nell'art. 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965, è anche da escludere che esso possa ricondursi all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 8/1997, in base al quale, «nelle more del completamento del processo di trasferimento e di delega di funzioni dallo Stato alla regione, qualora la quota delle spese relative all'esercizio delle funzioni delegate eventualmente a carico della regione ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera b) [decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965], fosse insufficiente al raggiungimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, una quota del previsto incremento del gettito tributario spettante alla regione - ad esclusione in ogni caso degli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale ed al netto delle eventuali previsioni di riduzioni di gettito - derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità, non considerati ai fini della determinazione dell'accordo relativo all'esercizio finanziario precedente, può essere destinata al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica previsti dai predetti provvedimenti, tenuto conto altresì delle spese a carico della regione per funzioni trasferite in data successiva al 1° gennaio 1997».

Ad avviso della ricorrente Regione questa norma non è applicabile alla disciplina qui contestata, in quanto essa non ha portata generale ma opera in relazione allo specifico accordo annuale, tra Governo e Regione, che determinava «l'eventuale quota che rimane a carico del bilancio della regione - per l'esercizio oggetto dell'accordo - delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla medesima, in relazione alle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità, da determinarsi nei limiti del previsto incremento del gettito tributario derivante dalle manovre medesime, ad esclusione in ogni caso degli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale ed al netto delle eventuali previsioni di riduzione del gettito» (art. 4, comma 2, lett. b) decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965).

In ogni modo, anche qualora la disposizione di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 8/1997 fosse ritenuta applicabile, il comma 36, primo periodo, non vi corrisponderebbe sia per l'unilateralità della riserva (essendo chiaro che l'art. 6, comma 2, presuppone l'accordo: v. anche l'art. 6, comma 3) sia perché riserva all'Erario tutte le maggiori entrate e non solo «una quota del previsto incremento del gettito tributario spettante alla regione».

Dunque, nella denegata ipotesi dell'applicabilità dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 8/1997, lo Stato avrebbe pur sempre dovuto cercare l'accordo con la Regione, non potendo unilateralmente alterare le regole sulle partecipazioni. Il comma 36, dunque, violerebbe pur sempre il principio di leale collaborazione e, in particolare, il principio consensuale che domina le relazioni finanziarie fra lo Stato e le Regioni speciali.

Infatti, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo. Così, ad es., la sent. n. 82 del 2007 ha riconosciuto che «la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione» della «speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti» (punto 6 del Diritto); e nella sent. n. 353 del 2004 la Corte ha affermato che il metodo dell'accordo (sempre per la determinazione delle spese), introdotto per la prima volta dalla legge finanziaria per il 1998 e riprodotto in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate, deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi».

Si può ricordare anche la sent. n. 39 del 1984, che ha annullato un atto ministeriale che aveva unilateralmente modificato l'elenco delle imposte ai fini dell'art. 49 dello Statuto, precisando che «il legislatore statale ben potrebbe intervenire, se lo ritenesse opportuno, nell'ambito della sua specifica competenza in materia: ma dovrebbe farlo, comunque, dopo aver sentito la Regione (art. 65 Statuto Friuli-Venezia Giulia) e avendo i poteri per mettere ordine nella complessa vicenda senza turbare i delicati rapporti coll'Ente Regione».

Pertinente è anche il richiamo alla sent. n. 98 del 2000, che ha giudicato di alcune norme legislative statali che disponevano la riserva a favore dell'erario delle entrate derivanti da altre disposizioni e che erano contestate per vio-



lazione dello Statuto siciliano e delle relative norme di attuazione. La Corte ha riconosciuto l'esistenza del «principio di leale cooperazione fra Stato e Regione, che domina le relazioni fra i livelli di governo là dove si verificano, come in queste ipotesi accade, interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari», e ha sottolineato che «sono espressioni significative di tale esigenza le norme di attuazione di altri statuti speciali, le quali, a tal proposito, contemplano procedimenti cui sono chiamate a partecipare le Regioni». La Corte ha, dunque, statuito che le norme impugnate dovevano prevedere «procedimenti non unilaterali, ma che contemplino una partecipazione della Regione direttamente interessata».

Il principio consensuale è stato ribadito più di recente, proprio in relazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, dalla sent. n. 74/2009, con cui la Corte costituzionale ha annullato l'art. 2, comma 5, legge n. 244/2007 (finanziaria 2008), che limitava i maggiori introiti a favore del bilancio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'applicazione del comma 4 dell'art. 1 del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137. La Corte ha ritenuto che la norma impugnata, ponendo un limite all'ammontare annuo statutariamente spettante alla Regione delle ritenute sui redditi da pensione, violasse il combinato disposto degli artt. 48 e 49 dello Statuto e dell'art. 1, comma 4, del citato decreto legislativo di attuazione dello statuto. Dunque, codesta Corte ha già escluso il potere del legislatore ordinario di incidere direttamente sulla disciplina della compartecipazione introducendo un tetto massimo al gettito spettante. Sarebbe stata semmai necessaria una nuova norma di attuazione, fondata essa stessa sul principio consensuale.

Si può ricordare, infine, la sent. n. 133/2010. La Provincia di Trento aveva impugnato l'art. 9-bis, comma 5, d.-l. n. 78/2009, che attribuiva al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di fissare «i criteri per la rideterminazione, a decorrere dall'anno 2009, dell'ammontare dei proventi spettanti a regioni e province autonome, compatibilmente con gli statuti di autonomia delle regioni ad autonomia speciale e delle citate province autonome, ivi compresi quelli afferenti alla compartecipazione ai tributi erariali statali». La Corte ha accolto le questioni sollevate nel ricorso, ritenendo che tale norma incidesse sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, e che «pertanto avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e Regione».

In effetti, è chiaramente illegittimo che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia.

Inoltre, la norma impugnata non rispetta l'art. 6, comma 2 (sempre nella denegata ipotesi che esso sia ritenuto applicabile), anche perché riserva all'erario tutte «le maggiori entrate», mentre la norma di attuazione limita ad «una quota del previsto incremento del gettito tributario» la possibilità di destinazione «al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica».

Infine, proprio perché agli artt. 48 e 49 St. si è derogato con una fonte primaria «ordinaria» (nella specie, un decreto-legge convertito), l'art. 2, commi 3 e 36, prima parte, violano anche gli artt. 63, commi 1 e 5 (che prevedono il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche dello Statuto e la possibilità di modificare «le disposizioni contenute nel titolo IV. con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione») e l'art. 65 (che disciplina la speciale procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello Statuto) dello Statuto speciale.

Le norme impugnate alterano gravemente e unilateralmente la relazione strutturale che intercorre tra il tributo erariale e la compartecipazione statutaria regionale. Il legislatore costituzionale ha posto a presidio dell'autonomia finanziaria della Regione il meccanismo della compartecipazione ai tributi erariali che garantisce l'approvvigionamento finanziario dell'ente in via del tutto automatica. L'attribuzione del gettito è rimessa, infatti, esclusivamente all'operare della percentuale di spettanza statutariamente prevista, applicata al gettito riscosso nel territorio regionale.

L'art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36, primo periodo, violano la struttura automatica della compartecipazione escludendo che talune innovazioni fiscali possano tradursi in beneficio per l'entrata della Regione, con ciò incidendo sull'autonomia che di tale automatismo costituisce il portato.

La sent. n. 155/2006 di codesta Corte ha statuito che la Regione Friuli-Venezia Giulia non può contestare nuove norme tributarie statali che, incidendo su tributi erariali ai quali la Regione partecipa, comportino una riduzione del gettito per la Regione. Proprio l'automatismo insito nella compartecipazione implica che la Regione debba subire gli effetti — entro certi limiti — delle novità normative statali che hanno riflessi finanziari riduttivi (e infatti anche il d.-l. n. 138/2011 contiene norme che, indirettamente, incidono negativamente sulla finanza regionale, come quella che prevede la deducibilità del contributo di solidarietà ai fini Irpef). Se così è, allora anche i vantaggi economici che derivano dalla modifica di aliquote o da altre novità normative concernenti i tributi erariali devono andare, pro quota, a beneficio della Regione, così come prevede lo Statuto: ove, s'intende, non ricorrano gli specifici presupposti previsti dalle norme di attuazione per la riserva allo Stato.



b. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, secondo periodo.

Il secondo periodo del comma 36 dell'art. 2 dispone che «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». Si tratta dunque di una norma volta a regolare l'attuazione del primo periodo : la quale, pertanto, è affetta dai medesimi vizi sopra illustrati.

In subordine, essa è poi censurabile specificamente ed autonomamente sotto un ulteriore aspetto, cioè per la mancata previsione dell'intesa con questa Regione in relazione al decreto che stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito. Infatti, poiché si tratta di intervenire in relazione a risorse che spetterebbero alla Regione, in una materia dominata dal principio consensuale, risulta specificamente illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione, la previsione di un decreto ministeriale, senza intesa con questa Regione.

c. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, terzo e quarto periodo.

Il terzo ed il quarto periodo del comma 36 dell'art. 2 dispongono, rispettivamente, che «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» e che «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».

Il quarto periodo risulta, ad avviso della ricorrente Regione, del tutto illegittimo, mentre il terzo periodo è impugnato solo in quanto l'attività di rilevazione in esso prevista è finalizzata all'attuazione del quarto periodo.

Si tratta, infatti, di maggiori entrate che non derivano dall'aumento delle aliquote o dall'introduzione di nuovi tributi, ma semplicemente dalla lotta all'evasione, cioè da un più rigoroso accertamento degli obblighi tributari preesistenti.

Le maggiori entrate che ne derivano sono pur sempre entrate connesse alle aliquote e ai tributi esistenti, per alcuni dei quali l'art. 49 dello Statuto prevede la compartecipazione regionale.

Manca dunque, in relazione ai tributi per i quali lo Statuto prevede la compartecipazione regionale, qualunque fondamento per la destinazione ad un Fondo statale di tali maggiori entrate, che risulta pertanto totalmente illegittima.

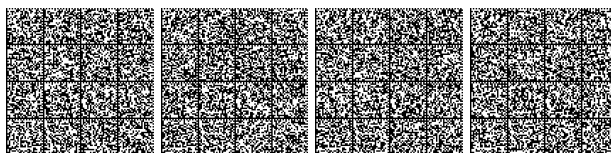
La fondatezza di tale censura è confermata anche dalla recente sent. n.152/2011, che ha dichiarato «costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del d.-l. n. 40 del 2010, nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta "sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario", anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana». La sentenza stabilisce che «è alla Regione siciliana, che spetta, non solo provvedere al detto recupero, ma anche acquisire il gettito da esso derivante, posto che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto (al di fuori dei casi nei quali è concesso il credito d'imposta), che compete alla Regione sulla base e nei limiti dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965».

La medesima sent. n. 152/2011 ha poi annullato l'art. 3, comma 2-*bis*, d.-l. n. 40/2010, in quanto «la previsione della esclusiva destinazione a fondi erariali del gettito derivante dalla definizione agevolata di tali controversie inerenti alla contestazione di tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 2 delle norme di attuazione, non potendo peraltro neppure ritenersi che le entrate derivanti dalla richiamata definizione agevolata delle controversie tributarie siano "entrate nuove"».

Per quanto riguarda poi il terzo periodo del comma 36, esso è affetto dagli stessi vizi appena illustrati (essendo strettamente collegato al quarto periodo).

Inoltre, ove in denegata ipotesi dovesse risultare legittimo il trattenimento delle somme in questione al bilancio dello Stato, esso risulterebbe illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, perché la quantificazione delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione viene operata senza intesa con questa Regione, benché tale quantificazione incida direttamente e negativamente sulla dimensione delle risorse che spettano alla Regione.

Anche in questo caso si tratta di una previsione dettata unilateralmente dello Stato, che sconvolge l'assetto dei rapporti finanziari Stato-Regione in violazione del principio consensuale, dell'art. 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965 e dell'art. 6 d.lgs. n. 8/1997, dato che il comma 36, ultimo periodo, non si occupa di risorse provenienti da «maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla regione» (art. 4) o da «manovre correttive di finanza pubblica» (art. 6). Da ciò deriva anche la violazione degli artt. 63 e 65 St., per le medesime ragioni sopra viste.



P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, e dell'art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, se ritenuti applicabili alla Regione, del d.-l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, nelle arti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova, 10 novembre 2011

Prof. avv.: FALCON

ALLEGATI

- 1) Deliberazione della Giunta regionale 21 ottobre 2011, n. 1980.
- 2) Deliberazione della Giunta regionale 10 novembre 2011, n. 2070.
- 3) Capitolo 1601 del bilancio dello Stato.
- 4) Risoluzione dell'Agenzia delle entrate 15.2.2008, n. 50/E.

11C0754

N. 140

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

Regioni a statuto speciale - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Beni ubicati in Sicilia, che vengano a perdere la loro destinazione a servizi di carattere nazionale - Previsione che possano costituire oggetto di permuta demaniale da parte dello Stato - Lamentata sottrazione al demanio regionale, al quale tali beni spetterebbero in base ad un criterio di ripartizione su base funzionale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione delle prerogative regionali in materia di demanio e patrimonio.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 6, comma 6-ter.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 32 e 33; d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

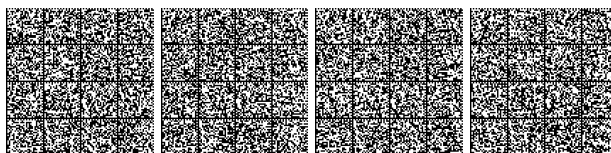
Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Imposte e tasse - Introduzione di varie entrate tributarie da riscuotersi nell'ambito del territorio regionale e riservate allo Stato - Asserita carenza dei requisiti della novità e/o della specificità dello scopo dei tributi medesimi - Lamentata sottrazione all'erario regionale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione delle prerogative regionali in materia di tributi e finanza regionale.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5-bis, 5-ter, 6, 35-octies e 36.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

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

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 6-ter del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 come convertito con modificazioni con legge 14 settembre 2011, n. 148 recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 16 settembre 2011, n. 216;

Per violazione degli artt. 32 e 33 dello Statuto siciliano nonché delle relative norme di attuazione in materia di demanio e patrimonio di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1961, n. 1825;



dell'articolo 2, comma 1, comma 2, comma da 2-bis a 2-quater, comma 3, comma 6, comma 35-octies e comma 36 nonché commi 5-bis e 5-ter del medesimo decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 come convertito con modificazioni con legge 14 settembre 2011, n. 148 recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 16 settembre 2011, n. 216 per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto siciliano nonché delle relative norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 ed, in particolare, all'art. 2.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 216 del 16 settembre 2011, è stata pubblicata la legge 15 luglio 2011 n. 111 di conversione con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria».

Detto decreto, nel testo quale risulta dalla legge di conversione, contiene svariate disposizioni che si profilano lesive delle prerogative statutarie di questa regione.

A) In primo luogo, esaminando le previsioni che si sottopongono allo scrutinio di costituzionalità di codesta ecc. ma Corte, rileva il contenuto dell'art. 6, comma 6-ter che così prevede «Per una efficace e immediata attuazione di quanto previsto in tema di razionalizzazione della spesa delle amministrazioni pubbliche al comma 1 dell'articolo 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, l'Agenzia del demanio procederà, con priorità in aree a più elevato disagio occupazionale e produttivo, ad operazioni di permuta, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, di beni appartenenti allo Stato, con esclusione di tutti i beni comunque trasferibili agli enti pubblici territoriali ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 196-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, con immobili adeguati all'uso governativo, al fine di rilasciare immobili di terzi attualmente condotti in locazione passiva dalla pubblica amministrazione ovvero appartenenti al demanio e al patrimonio dello Stato ritenuti inadeguati. Le amministrazioni dello Stato comunicano all'Agenzia del demanio l'ammontare dei fondi statali già stanziati e non impegnati al fine della realizzazione di nuovi immobili per valutare la possibilità di recupero di spesa per effetto di operazioni di permuta, ovvero gli immobili di nuova realizzazione da destinare ad uso governativo».

La norma surriportata risulta lesiva delle prerogative statutarie garantite alla Regione siciliana dagli artt. 32 e 33 dello Statuto e dalle norme di attuazione in materia di demanio e patrimonio di cui al D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

B) L'articolo 2, commi 1, 2, commi da 2-bis a 2-quater, comma 3, comma 6, comma 35-octies e comma 36 nonché commi 5-bis e 5-ter sono anch'essi lesivi delle prerogative statutarie con riferimento ai contenuti di ciascuno di essi.

L'art. 2, comma 1 del d.l. n. 138/11 ha reintrodotto l'art. 18, comma 22-bis del d.l. n. 98/11 convertito con modificazioni dalla legge n. 111/2011, riguardo alla previsione, con decorrenza dal 2011 e fino al 2013, di un contributo di solidarietà a carico dei contribuenti con reddito complessivo superiore a 90.000 Euro lordi annui, articolato su due aliquote (5% e 10%).

In particolare l'art. 2 «Disposizioni in materia di entrate», comma 2, in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, dispone, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013, l'introduzione di un contributo di solidarietà a carico di tutti i contribuenti il cui reddito complessivo ai fini IRPEF sia superiore a 300.000 euro lordi annui, prorogabile anche per gli anni successivi al 2013 fino al raggiungimento del pareggio di bilancio. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro il 30 ottobre 2011, saranno determinate le modalità tecniche di attuazione delle disposizioni di cui al presente comma, garantendo l'assenza di oneri per il bilancio dello Stato.

L'articolo 2, commi da 2-bis a 2-quater (Aumento aliquota IVA dal 20 al 21 per cento) sostituisce, alla lettera a) del comma 2-bis il primo comma dell'articolo 16 del D.P.R. n. 633 del 1972 stabilendo la nuova misura dell'aliquota IVA al ventuno per cento.

L'articolo 2, comma 3 (Maggiori entrate derivanti dai giochi e dall'accisa sui tabacchi) dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con propri decreti dirigenziali adottati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emani tutte le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate, inclusa anche la modifica della misura del prelievo erariale unico.



L'attuazione delle disposizioni del presente comma deve assicurare maggiori entrate in misura non inferiore a 1.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012. Viene infine previsto che le maggiori entrate derivanti dal presente comma sono integralmente attribuite allo Stato.

Articolo 2, comma 6 e ss. (Imposte sostitutive sugli interessi, premi).

L'art. 2, comma 6 e seguenti provvede a uniformare il regime di tassazione di tutte le rendite finanziarie introducendo per le ritenute, le imposte sostitutive sugli interessi, premi e ogni altro provento di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e sui redditi diversi di cui all'articolo 67, comma 1, lettere da *c-bis* a *c-quinquies* del medesimo decreto, ovunque ricorrano, la misura unica del 20 per cento.

Di conseguenza alcune fattispecie tassate al 27 per cento vengono ricondotte ad una aliquota del 20 (es. conti correnti bancari o postali) mentre per altre si passa da una aliquota del 12,5% ad una tassazione del 20% (obbligazioni, azioni, ETF, pronti contro termine, ...).

L'articolo 2, comma 35-*octies*. (Imposta sul money transfer)

Il comma 35-*octies* prevede l'istituzione di un'imposta di bollo sui trasferimenti di denaro all'estero effettuati attraverso gli istituti bancari, le agenzie «money transfer» ed altri agenti in attività finanziaria. L'imposta è dovuta in misura pari al 2 per cento dell'importo trasferito con ogni singola operazione, con un prelievo minimo pari a 3 euro. L'imposta non è dovuta per i trasferimenti effettuati dai cittadini dell'Unione europea nonché per quelli effettuati verso i Paesi dell'Unione europea. Sono esentati i trasferimenti effettuati da soggetti muniti di matricola INPS e codice fiscale.

L'articolo 2, commi 5-*bis* e 5-*ter* (Recupero somme non versate condono 2002).

La norma in parola dispone che l'Agenzia delle entrate e le società del gruppo Equitalia e la società Riscossione Sicilia, al fine di recuperare all'entrata del bilancio dello Stato le somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie di cui alla legge 27 dicembre 2002, n. 289, anche dopo l'iscrizione a ruolo e la notifica delle relative cartelle di pagamento, provvedano all'avvio, entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ad una ricognizione di tali contribuenti. Nei successivi trenta giorni, le società del gruppo Equitalia e quelle di Riscossione Sicilia provvedono, altresì, ad avviare nei confronti di ciascuno dei contribuenti di cui al periodo precedente ogni azione coattiva necessaria al fine dell'integrale recupero delle somme dovute e non corrisposte, maggiorate degli interessi maturati, anche mediante l'invio di un'intimazione a pagare quanto concordato e non versato alla prevista scadenza, inderogabilmente entro il termine ultimo del 31 dicembre 2011. In caso di omesso pagamento delle somme dovute e iscritte a ruolo entro il termine di cui al comma 5-*bis*, si applica una sanzione pari al 50 per cento delle predette somme.

L'articolo 2, comma 36 (Destinazione delle maggiori entrate).

Il comma 36, prevede che per un periodo di cinque anni le maggiori entrate derivanti dal decreto-legge in esame siano riservate all'Erario, 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. Tali 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 finalizzato alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese».

Tutte le disposizioni finanziarie surriportate si profilano lesive degli artt. 36 e 37 dello Statuto d'autonomia e delle relative norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, adottate con D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

DIRITTO

AA) Violazione degli artt. 32 e 33 dello Statuto siciliano e delle relative norme di attuazione in materia di demanio e patrimonio. L'art. 6, comma 6-*ter* del d.l. n. 138/2011, prevede che possono costituire oggetto di permuta demaniale da parte dello Stato, anche quei beni che, ubicati in Sicilia, vengano a perdere la loro destinazione a servizi di carattere nazionale.

Tale previsione viola l'art. 32 dello Statuto che esclude dal trasferimento al demanio regionale i beni «che interessano la difesa o servizi di carattere nazionale» per cui, venendo meno tale destinazione, implicita nella permuta, la loro titolarità non può che essere trasferita alla Regione ricorrente.

Ed infatti, il trasferimento dei beni dallo Stato alla Regione non è collegata ad un criterio contabile- patrimoniale di ripartizione, (che giustificerebbe la sostituzione dell'uno con altro) ma ad un criterio esclusivamente «funzionale» la



cui violazione ha già dato luogo alla proposizione di un conflitto relativo alla dismissione di beni del demanio militare ad oggi pendente).

BB) Violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto siciliano d'autonomia e delle relative norme di attuazione in materia finanziaria, adottate con D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074

L'esame dei menzionati commi viene effettuato alla luce dei principi contenuti negli artt. 36 e 37 dello Statuto e nell'art. 2 delle norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, adottate con D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, il quale, nello stabilire che «ai sensi del primo comma dell'articolo 36 dello Statuto spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate», prevede, come deroga, che il gettito di nuove entrate tributarie possa essere destinato «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Risulta evidente che, dall'applicazione delle disposizioni contenute nei commi 1, 2, da 2-bis a 2-quater, 3, da 5-bis a 5-ter, 6 e ss. e 35-octies dell'art. 2, deriverà un gettito originato o da tributi nuovi o dall'aumento di aliquote di tributi preesistenti che determineranno maggiori entrate da riservare allo Stato con le finalità e i limiti temporali, indicati nel comma 36 del medesimo articolo.

Ma la destinazione all'erario regionale può essere sottoposta a deroghe e limitazioni qualora ricorrano determinate condizioni. La prima e cioè quella della novità è stata ben individuata dalla giurisprudenza di codesta Corte che, con sentenza n. 49 del 1972 ha precisato che «per nuova entrata tributaria, di cui all'art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, deve intendersi non un tributo nuovo, ma solo un'entrata derivante da un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata, a nulla rilevando che il nuovo atto impositivo introduca un tributo nuovo o ne aumenti soltanto uno precedente». Tuttavia l'atto impositivo nuovo deve soddisfare il requisito della specificità dello scopo così come espressamente previsto dall'art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria. Ed invero, dalle previsioni recate dagli artt. 36 dello Statuto e dall'articolo 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 emerge la regola generale secondo la quale, a parte talune individuate eccezioni, tra le quali sono da ricomprendere le (effettivamente) nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime, spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate.

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

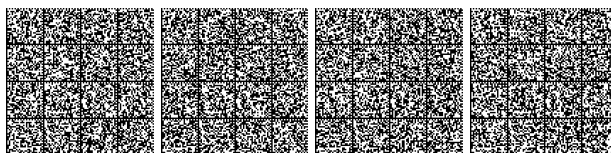
Al riguardo, non si può non rilevare che quest'ultima disposizione non sembra presentare i requisiti di legittimità della riserva statale, siccome previsti all'art. 2 del D.P.R. n. 1074/65 e cioè, la novità dell'entrata (intesa sia come novità del tributo in se stesso o maggiorazione di entrate derivanti da tributo già esistente (Corte costituzionale sentenze n. 49/72 e n. 429/96) e la specifica finalità (contingente o continuativa prevista nella legge medesima).

Altrettanto può affermarsi, alla luce della riserva erariale contenuta al comma 36 dell'art. 2, in ordine alla disposizione contenuta nel comma 5-bis dell'art. 2, laddove prevede, anche per la Società Riscossione Sicilia, che le entrate tributarie derivanti dal recupero delle somme dovute e non corrisposte, discendenti dal condono di cui alla legge 27 dicembre 2002, n. 289, vengano versate al bilancio dello Stato, sottraendo in tal modo all'erario regionale risorse ad esso spettanti.

Infatti, siffatte risorse non deriverebbero dall'istituzione di un nuovo tributo, né dall'aumento di aliquota di una forma di prelievo preesistente, ma concernerebbero tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale. Al riguardo, la stessa Corte Costituzionale, per una fattispecie analoga, nella sentenza n. 152/2011 ha affermato: «che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto (al di fuori dei casi nei quali è concesso il credito d'imposta), che compete alla Regione sulla base e nei limiti dell'art. 2 del D.P.R. n. 1074 del 1965».

Pertanto, la summenzionata disposizione, presenta nella sua formulazione letterale elementi di illegittimità.

In ordine, poi, alla formula di riserva erariale prevista dal comma 36 dell'art. 2, appare il caso di sottolineare che, quando la legge che istituisce la riserva all'erario comprende sia misure accrescitive delle entrate che riduzioni di gettito, per nuove entrate riservate allo Stato devono intendersi solo gli incrementi netti di risorse derivanti dalla legge, «dunque solo le maggiori entrate che eccedono le minori entrate contemporaneamente derivanti dallo stesso provvedimento» (Sent. 198/99 e sent. 49/72).



Pertanto, laddove le norme in parola prevedono anche la generica destinazione delle maggiori entrate, al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio e alla riduzione del debito, al «Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale» che, peraltro, non è un' esigenza prioritaria, si profila l'illegittimità costituzionale delle stesse. Infatti la norma dovrebbe disporre l'afflusso al fondo di cui sopra, unicamente delle maggiori entrate al netto di quelle spettanti alla Regione siciliana in virtù dell'art.36 dello Statuto e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/65), anche in considerazione della circostanza che l'eventuale riduzione strutturale della pressione fiscale avrà effetti immediati e diretti sulle entrate erariali di spettanza regionale.

In tal modo, alla Regione siciliana sarà garantita, se non altro, la spettanza delle entrate derivanti dai sopracitati commi dell'art.2, Per quelli conseguenti dall'attuazione del comma 5-bis, in forza dei principi affermati dalla citata sentenza n. 152/2011, è di pacifica spettanza della Regione siciliana.

Ciò, anche alla luce di quanto emerge dalla nuova manovra economica, che, in buona sostanza, aggiunge ulteriori 1,6 miliardi di tagli circa per i prossimi due anni a carico di Regione ed enti locali siciliani, che, sommandosi a quelli già previsti dalla manovra di luglio (d.l. n. 98/11), e se correlati ai minori trasferimenti, raggiungono i quattro miliardi di Euro, determinando un ingiustificato squilibrio per il bilancio regionale. (sent. n. 138/99)

Peraltro, la disposizione recata dall'art. 2 comma 6, del testo legislativo in parola, che provvede a uniformare il regime di tassazione di tutte le rendite finanziarie, mentre da un lato riserva allo Stato le maggiori entrate che deriveranno dall'applicazione della norma, dall'altro non assicura, laddove ha previsto una riduzione dal 27 al 20 per cento dell'aliquota sulle rendite finanziarie (Conti correnti bancari e postali), la salvaguardia del gettito già spettante alla Regione siciliana attraverso misure compensative, determinando in tal modo un pregiudizio per la finanza della regione.

A tal proposito, appare necessario evidenziare che la giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte ha più volte affermato che la legge dello Stato può, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purchè non sia alterato il rapporto tra i complessivi bisogni regionali e i mezzi finanziari per farvi fronte (*cfr.* sentenze n. 307 del 1983, n. 123 del 1992, n. 370 del 1993 e n.138 del 1999). Nella fattispecie in esame, essendo indiscutibile il depauperamento della finanza regionale, la stessa Corte ha affermato che non è: «necessario dimostrare alcun vulnus effettivo al bilancio regionale». (sent. n. 152/2011).

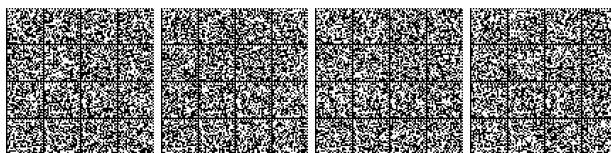
A ciò si aggiunga che l'art.19-bis del testo legislativo in parola, che recita: «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.» introduce nel provvedimento — con riferimento a tutte le sue disposizioni — la clausola di «compatibilità» con l'ordinamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, a cui è stato aggiunto il riferimento all'articolo 27 della legge n. 42/09, quale norma che disciplina l'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni a statuto speciale.

L'esplicitazione di questo principio è stata introdotta in passato principalmente nelle leggi finanziarie per evitare che regioni e province autonome, nel dubbio sull'effettiva estensione di disposizioni che incidono sulle materie di loro competenza, ritenessero necessario chiedere una pronuncia a Codesta Corte.

Tuttavia, è stato già precisato in una serie di pronunce concernenti le leggi finanziarie che simili clausole, formulate in termini generici, non hanno l'effetto di escludere una lesione della potestà legislativa regionale (sentenze n. 326 del 2008, nn. 165, 162 e 105 del 2007 e nn. 234, 118 e 88 del 2006) in quanto «l'eccessiva vaghezza della loro formulazione, aggravata dalla complessa struttura delle leggi finanziarie, frutto della prassi invalsa negli ultimi anni, non può valere ad escludere le autonomie speciali dall'applicazione delle norme contenute nelle suddette leggi» (sentenza n. 105/2007).

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 6-ter del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 come convertito con modificazioni con legge 14 settembre 2011, n. 148 recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria» pubblicato nella G.U.R.I. 16 settembre 2011, n. 216 per violazione degli artt. 32 e 33 dello Statuto siciliano nonché delle relative norme di attuazione in materia di demanio e patrimonio di cui al D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825;



dell'articolo 2, comma 1, comma 2, comma da 2-bis a 2-quater, comma 3, comma 6, comma 35-octies e comma 36 nonché commi 5-bis e 5-ter del medesimo decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 come convertito con modificazioni con legge 14 settembre 2011 n. 148 recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria» pubblicato nella G.U.R.I. 16 settembre 2011, n. 210 per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto siciliano nonché delle relative norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 ed, in particolare, all'art. 2.

Con riserva di ulteriori deduzioni.

Si deposita con il presente atto:

1) Autorizzazione a ricorrere

Palermo, addì 14 novembre 2011

Avv. CHIAPARRONE - avv. FIANDACA

11C0755

N. 141

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

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 - Previsione di regolamenti e poteri di vigilanza ministeriali - Lamentata incidenza sull'assetto ordinamentale ed istituzionale di enti locali aventi rilevanza costituzionale, lamentata riallocazione di funzioni comunali ad opera dello Stato anziché della Regione, lamentata differenziazione dell'unitaria categoria dei comuni - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa residuale regionale in materia di ordinamento degli enti locali, violazione della potestà regolamentare regionale, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa esclusiva in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, violazione della autonomia, uguaglianza e pari dignità istituzionale dei Comuni, violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, commi primo e secondo, 117, commi secondo, lett. p), terzo, quarto, quinto e sesto, 118, primo comma, 119, comma secondo, e 133.

Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente pro-tempore, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale dell'11 novembre 2011, n. 2449, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dall'Avv. Prof. Nicola Colaiani con domicilio eletto in Roma presso la Delegazione della Regione Puglia, via Barberini 36;

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

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 16 settembre 2011, per violazione:

dell'art. 117, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, della Costituzione;

dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione;

dell'art. 119 della Costituzione;

dell'art. 114 della Costituzione

nei modi e per i profili di seguito illustrati.

1. Con il decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari», poi convertito nella legge 14 settembre 2011 n. 148, sono state adottate numerose innovazioni legislative e modifiche nor-



mative che incidono sull'assetto ordinamentale ed istituzionale di soggetti aventi piena rilevanza costituzionale, tra i quali i Comuni e le Regioni.

In particolare, l'art. 16 nei commi da 1 a 16 prevede:

che a decorrere dalla data fissata dal comma 9 i comuni con popolazione fino a 1000 abitanti debbano esercitare obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti tramite una Unione, disciplinata dall'art. 32 del TUEL e dalle norme puntuali, e ampiamente innovative, contenute nei citati commi dell'art. 16;

che di queste unioni possano far parte anche comuni superiori a 1000 abitanti ai quali è data la facoltà di esercitare attraverso di esse le funzioni fondamentali o, a loro scelta, tutte le funzioni o servizi loro attribuiti, così come stabilito per i comuni fino a 1000 abitanti; che a queste unioni spetta «per conto dei comuni che ne sono membri la programmazione finanziaria e la gestione contabile con riferimento alle funzioni esercitate per mezzo dell'unione» e che «i comuni concorrono alla predisposizione del bilancio di previsione dell'unione» soltanto «mediante l'adozione di un documento programmatico, nell'ambito del piano generale di indirizzo deliberato dall'unione» (comma 4);

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 e ai servizi ad essa affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4» e «nonché i relativi rapporti finanziaria derivanti da bilancio; che i comuni che fanno parte dell'unione entro quattro mesi dall'istituzione delle unioni devono adeguare i loro ordinamenti alla disciplina delle unioni» (comma 7);

che dal momento dell'istituzione dell'unione per tutti i comuni fino a mille abitanti che ne fanno parte e anche per quelli con popolazione superiore che svolgano mediante l'unione tutte le loro funzioni decadono le giunte e gli organi sono il sindaco e il consiglio e che «ai consigli dei comuni che sono membri competono esclusivamente i poteri di indirizzo» e solo per quelli dei comuni sopra i 1000 abitanti che non esercitino tutte le funzioni tramite unione i consigli esercitano anche i poteri normativi rispetto alle funzioni residue;

che l'unione è dotata di propri organi e in particolar di un consiglio composto dai sindaci e da un certo numero dei consiglieri dei comuni membri, i quali eleggono il presidente che a sua volta nomina la giunta e che è previsto che successivamente il legislatore statale possa anche prevedere l'elezione a suffragio universale e diretto di questi organi (commi 10 e 11);

che composizione, funzioni, durata in carica ed emolumenti degli organi delle unioni sono minutamente disciplinati (commi 12, 13, 14, 15);

che i comuni inferiori a mille abitanti possono derogare all'obbligo di esercitare tutte le loro funzioni e i loro servizi solo se adottano altra forma associativa, quale la convenzione di cui all'art. 30 TUEL, fermo restando che anche in questo caso devono gestire tutte le funzioni e i servizi ad essi attribuiti tramite la convenzione.

2. La normativa qui puntualmente richiamata appare in ogni sua parte e nel suo complesso viziata da illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lett. p), 118 e 133 Cost. nonché per violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento di cui agli art. 3 e 97 Cost.

Il comma 1 è incostituzionale nella misura in cui pretende di allocare funzioni amministrative in ambiti di competenza legislativa regionale, concorrente e residuale, violando così l'art. 117, terzo e quarto comma, e l'art. 118, secondo comma, Cost.

In particolare, l'incostituzionalità è, in primo luogo, da individuare nella conformazione generale dell'ambito di applicazione della norma considerata. Essa, infatti, riguarda «tutte le funzioni amministrative» esercitate dagli enti locali in questione, in qualunque materia esse si collochino. Dunque, è incostituzionale nella parte in cui pretende di applicarsi alle funzioni amministrative che ricadono nelle materie di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost.

Ancor più evidente è l'incostituzionalità della previsione in esame nella parte in cui pretende di allocare tutte le funzioni amministrative che riguardano i «servizi pubblici» svolti dagli enti locali. È infatti ormai approdo indiscusso della giurisprudenza costituzionale che i servizi pubblici locali costituiscono un ambito affidato alla competenza legislativa residuale regionale.

3. I commi da 2 a 16, poi, regolano l'ordinamento delle unioni di comuni, rendendo peraltro la loro istituzione, ove ricorrano le condizioni previste, obbligatoria da parte degli enti locali interessati.

Tali disposizioni devono senz'altro ritenersi incostituzionali perché violano la competenza legislativa residuale regionale in materia di «!ordinamento degli enti locali», non potendo del resto trovare fondamento nell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. Come ha evidenziato un ormai consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale (cfr. le sentt. nn. 244 e 456 del 2005 e 237 del 2009), infatti, non esiste nessuna norma costituzionale che attribuisca allo Stato una competenza generale in materia di enti locali. L'unica norma che è espressamente rivolta a disciplinare la competenza legislativa su tale oggetto è il menzionato art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., il quale però limita il



titolo di intervento statale anche in relazione al «tipo» di enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane), e non solo in relazione agli aspetti degli ordinamenti di questi ultimi (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali).

La citata disposizione costituzionale, infatti, «fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa». Da tale premessa, «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». Ed è del tutto evidente che questa conclusione può essere estesa alla disciplina *de qua*, poiché le Comunità montane non sono altro che un tipo di unioni di comuni, come riconosce la stessa giurisprudenza costituzionale.

Invero, i commi indubbiati di contrasto configurano sia l'unione che la convenzione come forme associative di fatto obbligatorie, anche se la seconda è prospettata come derogatoria ed eccezionale rispetto alla prima, tramite le quali i comuni fino a 1000 abitanti sono tenuti ad esercitare tutte le loro funzioni, mentre i comuni superiori a tale quota di popolazione hanno facoltà di scegliere se esercitare solo le funzioni fondamentali o tutte quelle loro assegnate dalla legge.

La obbligatorietà dell'esercizio di tutte le funzioni e di tutti i servizi mediante queste due forme associative appare violare gli artt. 114, 117, 118 della Costituzione.

L'art. 114 della Costituzione stabilisce che: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

I Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

L'indirizzo politico-istituzionale che sta alla base primo comma è quello di assegnare pari dignità costituzionale a Comuni, Province e Città metropolitane ponendoli sullo stesso piano di Regioni e Stato. Ciò significa che gli enti di cui all'art. 114 non sono più ripartizioni territoriali, ma enti costitutivi, soggetti equiordinati e dunque connotati da pari dignità istituzionale.

Tale fondamentale principio regolativo dei rapporti fra gli enti costitutivi dell'ordinamento repubblicano trova ulteriore precisazione nel secondo comma dello stesso art. 114. Infatti, tale previsione estende a Comuni, Province e Città metropolitane la medesima garanzia costituzionale prevista per le Regioni, ossia il riconoscimento costituzionale della propria autonomia che si estrinseca nella potestà statutaria, nell'esercizio di poteri e funzioni autonome secondo i principi fissati dalla Costituzione. Pertanto, è la cornice costituzionale che regola i rapporti, fissa i limiti, definisce gli ambiti dei poteri e delle funzioni di ciascun soggetto costitutivo e nel rapporto con gli altri soggetti, ferma restando la funzione unificante propria dello Stato in ragione dei principi superiori dell'unità ed indivisibilità ai sensi dell'art. 5 della Costituzione.

Il contenuto della norma censurata viola perciò il quadro di garanzie costituzionali fissate dall'art. 114.

Il legislatore non può spingersi sino al punto di sottrarre all'ente comune la titolarità delle funzioni e dei servizi, se non violando il secondo comma dell'art. 114. Inoltre, 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 classe di comuni vincoli e limiti che li differenziano completamente dagli altri comuni ai quali questi vincoli non si applicano.

Una differenziazione che appare in netto contrasto tanto con l'art. 114 quanto anche con l'art. 118 Cost. nella misura in cui prevede forme associate obbligatorie per l'esercizio di tutte le funzioni e di tutti i servizi.

Una scelta siffatta crea 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 che l'art. 114 applica ai rapporti tra tutti i livelli istituzionali costitutivi della repubblica e che quindi, a maggior ragione, deve valere rispetto a un categoria specifica di essi.

Si deve dunque considerare come un punto fermo che il quadro costituzionale non tolleri 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.

4. Peraltro, emerge anche una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p).

La legge statale ha competenza in via esclusiva per quanto riguarda le funzioni fondamentali, per le quali, di conseguenza, può certamente anche imporre forme associate di esercizio, ed ha inoltre la competenza a definire a chi spetti



l'attività amministrativa nell'ambito di ogni altra sua competenza legislativa, cosicché anche per queste può disporre modalità associate di esercizio.

Sembra invece doversi escludere che possa imporre forme associate di esercizio anche delle funzioni proprie dei comuni, e comunque di quelle ad essi assegnate da leggi regionali. Per il primo aspetto deve valere l'autonomia organizzativa degli enti, che certamente si estende anche alla possibilità di una decisione autonoma di gestione in forma associata; per il secondo 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. Resta fermo peraltro che lo Stato può disciplinare quali siano le forme associative alle quali i comuni possono con propria decisione autonoma conferire le proprie funzioni ovvero alle quali le regioni possono far riferimento quando ritengano di vincolare i comuni all'esercizio in forma associata di funzioni amministrative comprese nell'ambito della competenza regionale.

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

5. Infine, altro vizio di costituzionalità attiene alla alternatività delle forme associative possibili, unione e convenzione, rimessa ai comuni e all'apprezzamento, davvero difficile da ammettere come conforme a Costituzione, del Ministero dell'interno (comma 16 dell'art. 16).

Per questa parte il testo normativo appare chiaramente viziato per violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento.

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 che la prevede e ne dispone la alterità risulta viziata da illogicità, irragionevolezza e lesione del principio di buon andamento.

Non si vede infatti, alla luce degli artt. 3 e 97 Cost., come si possa 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.

6. Il comma 4, ultimo periodo, dell'art. 16 prevede che «con regolamento da adottare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, sono disciplinati il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione».

Questa disposizione è gravata da una ulteriore e specifica causa di illegittimità costituzionale rispetto a quelle evidenziate nei paragrafi precedenti. Essa, infatti, viola l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto autorizza un regolamento statale in una materia di competenza residuale regionale.

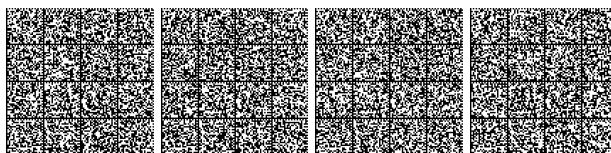
P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148 per violazione degli articoli 117, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma; 118, primo e secondo comma; 119; 114 della Costituzione.

Bari - Roma, addì 11 novembre 2011

Prof. Avv. COLAIANNI

Si allega la delibera Giunta regionale n. 2449/2011



N. 142

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011
(della Provincia autonoma di Trento)

Province autonome - Finanza regionale - Riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dall'accisa sui tabacchi lavorati e da altre entrate tributarie previste dal decreto impugnato e dalla lotta all'evasione fiscale - Previsione di un decreto ministeriale che stabilisca le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Contrasto con il contenuto e le modalità procedurali di cui all'accordo raggiunto dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome in attuazione del «federalismo fiscale», quale prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009, lamentata acquisizione all'erario di entrate non nuove e connesse a tributi esistenti per le quali lo statuto prevede la compartecipazione regionale, omessa concertazione - Ritenuta possibilità di interpretare le norme censurate nel senso della loro inapplicabilità alle Province autonome - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale delle Province autonome, violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 75, 79, 103, 104 e 107; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 107-125; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10 e 10-bis.

Province autonome - Disposizioni sui 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» - Necessità di adeguamento anche per le Province autonome ai fini dell'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente - Contrasto con lo speciale regime organizzativo e finanziario riconosciuto alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome, lamentata deroga unilaterale, con fonte ordinaria, a norme statutarie adottate con procedura rinforzata - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione della speciale autonomia organizzativa e finanziaria delle Province autonome, violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 agosto 2011, n. 148, art. 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 47, 79, 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, artt. 2, 6 e 10.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (codice fiscale 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale 28 ottobre 2011, n. 2281 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27620 del 2 novembre 2011 (doc. 2), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale FLCGDM-45C06L736E) di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli (codice fiscale PDRNCL56R01G428C) dell'Avvocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi (codice fiscale MNZLGU34E15H501Y) di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri, n. 5,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, se ritenuti applicabili alla Provincia;

dell'articolo 14, comma 2,

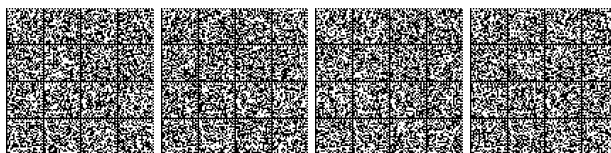
del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 16 settembre 2011;

Per violazione:

degli articoli 8, n. 1, 47 e 48 dello Statuto speciale;

del Titolo VI dello Statuto speciale, e in particolare degli articoli 75 e 79;

degli articoli 103, 104 e 107 del medesimo Statuto speciale;



delle relative norme di attuazione, tra le quali il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, art. 2), il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare articoli 9, 10 e 10-bis), ed il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305;

dell'art. 117, commi 3 e 6, Cost., dell'art. 119 Cost. e dell'art. 10, legge Cost. n. 3/2001;

nonché dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza,
per i profili di seguito illustrati.

F A T T O

Il presente ricorso riguarda due distinti ambiti delle disposizioni di cui al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148: da un lato — se ritenute applicabili alla Provincia — le disposizioni dell'art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, relative alla riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dal decreto stesso, dall'altro l'applicazione alla Provincia autonoma delle disposizioni dell'art. 14, comma 1, relative ai consiglieri regionali e ad altri aspetti dell'organizzazione regionale, nei termini in cui essa è disposta dal comma 2 dello stesso articolo.

Quanto alla riserva delle entrate all'erario, conviene in primo luogo ricordare lo speciale regime di autonomia finanziaria della Provincia autonoma di Trento, disciplinato dal Titolo VI dello Statuto di autonomia.

In particolare, l'art. 75 stabilisce che «sono attribuite alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percepite nei rispettivi territori provinciali: *a)* i nove decimi delle imposte di registro e di bollo, nonché delle tasse di concessione governativa; ... *c)* i nove decimi dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due province; *d)* i sette decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione ...; *e)* i nove decimi dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione determinata assumendo a riferimento i consumi finali; *f)* i nove decimi del gettito dell'uccisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due province, nonché i nove decimi delle accise sugli altri prodotti energetici ivi consumati; *g)* i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici».

Accanto a tale attribuzione di entrate, il titolo VI dello Statuto regola anche altri profili dell'autonomia finanziaria della Provincia autonoma: e per molti di tali profili la disciplina statutaria è stata da poco modificata per meglio armonizzare la speciale autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con le esigenze della situazione finanziaria dello Stato italiano, anche nel quadro degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea, e per tenere conto delle esigenze di solidarietà derivanti anche dalla attuazione del «federalismo fiscale», quale prefigurato dalla legge di delega n. 42 del 2009.

Le modifiche hanno formato oggetto di uno specifico accordo tra lo Stato e la Regione e le Province autonome, e sono state adottate, con la procedura di cui all'art. 104 dello Statuto speciale, attraverso l'art. 2, commi da 107 a 125, della legge n. 191 del 2009.

In particolare, il comma 107, lett. *h)* della legge n. 191/2009 ha introdotto un nuovo testo dell'art. 79 dello Statuto, il quale ora stabilisce al comma 1 che «la regione e le province concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale» nei modi che di seguito sono elencati e descritti.

Il comma 2 dell'art. 79 aggiunge che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1».

Il comma 3 dispone poi che, «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo».

Il comma 4 ribadisce che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».



Infine, per i rapporti con le norme statali che non siano direttamente misure di finanza pubblica, lo stesso comma 4 precisa che «la regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5», cioè secondo le regole ordinarie dei rapporti tra legislazione provinciale e legislazione statale.

Le previsioni del sopra citato art. 75 dello Statuto sono state completate e meglio definite dalle norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 268/1992. Per quanto qui rileva, l'art. 9 di tale decreto dispone che «il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge, per finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera b), dell'art. 10-bis, alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile»; si aggiunge poi che «fuori dei casi contemplati nel presente articolo si applica quanto disposto dagli articoli 10 e 10-bis».

L'art. 10 regola la quota variabile di cui all'art. 78 dello Statuto (la cui soppressione, disposta dalla legge n. 191 del 2009, fa parte del contributo delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di stabilità) ed il comma 6 stabilisce che «una quota del previsto incremento del gettito tributario, escludendo comunque gli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale, spettante alle province autonome e derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità e non considerati ai fini della determinazione dell'accordo relativo all'esercizio finanziario precedente, da valutarsi al netto delle eventuali previsioni di riduzione di gettito conseguenti all'applicazione di norme connesse, può essere destinata, limitatamente agli esercizi previsti dall'accordo, al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica previsti dai precedenti provvedimenti».

A sua volta, l'art. 10-bis dispone che «entro la data di cui al comma 2 dell'art. 10 è altresì definito l'accordo tra il Governo e il presidente della giunta regionale che individua: a) la quota da destinare al bilancio dello Stato del gettito tributario derivante da maggiorazioni di aliquote di tributi o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, delle spese di cui all'art. 9, qualora il predetto gettito non risulti distintamente contabilizzato nel bilancio dello Stato, ovvero temporalmente delimitato; b) l'eventuale quota delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione, che rimane a carico del bilancio della regione medesima, in relazione alle disposizioni di cui al comma 6 dell'art. 10, da determinarsi nei limiti del previsto incremento del gettito tributario derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica, nonché tenuto conto della quota di cui alla lettera a)».

Sulla base di tali premesse e regole, la Provincia autonoma di Trento deve contestare — almeno in via cautelativa, come di seguito meglio si dirà — la legittimità costituzionale dei commi 3 e 36 dell'art. 2 del d.l. n. 138/2011, inserito nel Titolo I, Disposizioni per la stabilizzazione finanziaria, che detta Disposizioni in materia di entrate.

Il comma 3 riguarda le entrate derivanti da giochi pubblici.

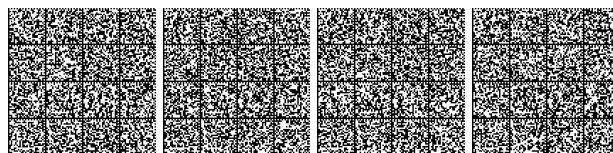
Esso statuisce in primo luogo che «il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ... emana tutte le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate, potendo tra l'altro introdurre nuovi giochi, indire nuove lotterie, anche ad estrazione istantanea, adottare nuove modalità di gioco del Lotto, nonché dei giochi numerici a totalizzazione nazionale, variare l'assegnazione della percentuale della posta di gioco a montepremi ovvero a vincite in denaro, la misura del prelievo erariale unico, nonché la percentuale del compenso per le attività di gestione ovvero per quella dei punti vendita».

Esso stabilisce inoltre 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».

Infine, esso precisa che «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» e di seguito dispone che «le maggiori entrate derivanti dal presente comma sono integralmente attribuite allo Stato».

Dunque, quest'ultima norma riserva integralmente allo Stato le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati.

Mentre il comma 3 ha lo specifico oggetto sopra illustrato, il comma 36 dell'art. 3 si riferisce a tutte le maggiori entrate derivanti dalle disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011, come quelle derivanti dall'art. 1, comma 6, dall'art. 2 (che — ad esempio — introduce il contributo di solidarietà e aumenta l'aliquota IVA al 21%) e dall'art. 7.



In termini generali, infatti, esso dispone 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», aggiungendo in termini attuativi che «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».

Ancora, il comma 36 prevede che, «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», e di seguito dispone che «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».

Anche il comma 36, dunque, riserva allo Stato le maggiori entrate di natura tributaria risultanti o dalle nuove norme contenute nel decreto o dalla lotta all'evasione.

Peraltro, l'art. 19-*bis* dello stesso d.l. n. 138/2011 dispone 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'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Il comma 1 di quest'ultima disposizione stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'art. 2 e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'art. 2, comma 2, lettera *m*)».

Non è esclusa, dunque, un'interpretazione delle disposizioni in questione nel senso che la riserva all'erario non operi per le somme relative alla provincia di Trento. Nel senso dell'interpretazione «adeguatrice» potrebbe far concludere il principio di specialità, confortato anche da quanto considerato nella sentenza di codesta Corte n. 152 del 2011, che ha ritenuto l'applicabilità anche nella Regione siciliana di norme simili a quelle qui impugnate, che riservavano all'erario il gettito di tributi compartecipati dalla Regione Sicilia, «posto che il d.l. in esame non contiene alcuna formula che possa configurarsi quale clausola di salvaguardia delle attribuzioni delle Regioni ad autonomia speciale»: clausola che invece, come ora esposto, in questo caso esiste.

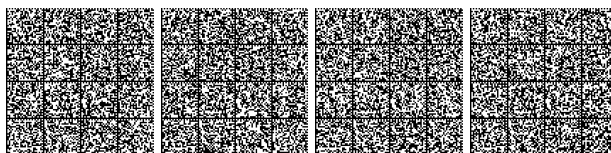
Tuttavia, la drastica formulazione del comma 3 (secondo cui le maggiori entrate derivanti dal presente comma sono integralmente attribuite allo Stato) e l'assonanza di alcune delle regole del comma 36 con le condizioni che potrebbero legittimare una riserva allo Stato ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 268/1992 (la limitazione della durata a cinque anni e la contabilizzazione separata) inducono a temere che l'art. 2, commi 3 e 36, possa essere inteso nel senso della riserva allo Stato anche nei confronti della ricorrente Provincia autonoma.

Ove così intese, le norme in questione sarebbero illegittime e lesive delle prerogative della Provincia di Trento.

Viene poi in considerazione il secondo aspetto della presente impugnazione, relativo all'art. 14 del d.l. n. 138/2011, inserito nel Titolo IV, Riduzione dei costi degli apparati istituzionali, ed è intitolato Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali.

Il comma 1 dispone che, «per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni, ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'art. 20, comma 3, 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, debbono adeguare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti» ad «ulteriori parametri», che riguardano: il numero massimo dei consiglieri regionali, in proporzione alla popolazione regionale; il numero massimo degli assessori regionali, in proporzione al numero dei consiglieri; la riduzione dell'indennità dei consiglieri; la previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale; l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti; il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali.

Tale disposizione riguarda le sole Regioni ordinarie. Tuttavia, in base al comma 2, «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'art. 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 art. 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».



L'art. 14, comma 2, dunque, richiama espressamente la Provincia di Trento e, pretendendo di imporre ad essa l'adeguamento ai parametri fissati nel primo comma, si pone in contrasto con numerose norme statutarie e di attuazione.

Anche tale disposizione, ad avviso della ricorrente Provincia autonoma, risulta illegittimamente lesiva della propria autonomia.

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, se ritenuti applicabili alla Provincia.

a) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, primo periodo.

Come sopra esposto, l'art. 2, comma 3, d.l. n. 138/2011 prevede «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», aggiungendo che «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» e che «le maggiori entrate derivanti dal presente comma sono integralmente attribuite allo Stato». Si è anche ricordato che l'art. 75 dello Statuto riserva alle Province autonome «i nove decimi dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due province».

In primo luogo, è da precisare che l'accisa sui tabacchi lavorati prevista dall'allegato I al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, coincide con l'imposta sul consumo dei tabacchi di cui all'art. 75 dello Statuto. Infatti, l'art. 1 d.l. n. 331/1993 stabilisce che i tabacchi lavorati sono sottoposti ad accisa (comma 1) e che per accisa si intende «l'imposizione indiretta sulla produzione o sui consumi prevista, dalle vigenti disposizioni, con la denominazione di imposta di fabbricazione o di consumo». Gli artt. 27 e 28 d.l. n. 331/1993 usano indifferentemente i termine «accisa» e «imposta di consumo» e l'intero d.l. n. 331/1993 prevede due sole imposte sui tabacchi lavorati: l'Iva e l'accisa. Anche l'art. 1 del d.lgs. 504/1995 (t.u. sulle accise) precisa che «ai fini del presente testo unico si intende per: a) accisa: l'imposizione indiretta sulla produzione o sul consumo dei prodotti energetici, dell'alcole etilico e delle bevande alcoliche, dell'energia elettrica e dei tabacchi lavorati». Inoltre, il capitolo 1601 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio statale (triennio 2011-2013: doc. 3) è denominato «imposta sul consumo dei tabacchi» e comprende appunto l'accisa sui tabacchi.

Stabilito ciò, ne risulta chiaramente il contrasto fra l'art. 2, comma 3, ultimo periodo (qualora ritenuto applicabile alla Provincia) e l'art. 75, comma 1, lett. c) dello Statuto speciale. Mentre quest'ultima disposizione riserva alle Province «i nove decimi dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due province», la norma impugnata attribuisce «integralmente ... allo Stato» le «maggiori entrate derivanti dal presente comma». È da notare che la norma impugnata non contiene una delimitazione temporale della riserva né una destinazione specifica delle risorse, e che il suo carattere di specialità induce a ritenere che essa prevalga, in relazione all'accisa sui tabacchi, sulla disciplina «generale» di cui all'art. 2, comma 36, prima parte.

D'altronde anche il comma 36, primo periodo, seppur differente rispetto al comma 3, ultimo periodo, risulta contrastante con l'art. 75 dello Statuto, che riserva alle Province ben precise compartecipazioni a tutti i tributi erariali. Esso, infatti, riserva all'Erario, per un periodo di cinque anni, «le maggiori entrate derivanti dal presente decreto», per destinarle «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale». Si rinvia poi ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, per stabilire «le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione».

Né è possibile sostenere che le norme censurate siano giustificate in virtù del d.lgs. n. 268/1992. Esse, infatti, non rispettano affatto i requisiti posti dall'art. 9 d.lgs. n. 268/1992 per la riserva all'erario del «gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi». Tali requisiti sono stati sintetizzati dalla sentenza di codesta Corte n. 182/2010, secondo la quale «tale articolo richiede, per la legittimità della riserva statale, che: a) detta riserva sia giustificata da "finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera b), dell'art. 10-bis" dello stesso d.lgs. n. 268 del 1992, e cioè da finalità diverse tanto dal "raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica" (art. 10, comma 6) quanto dalla copertura di "spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione" (art. 10-bis, comma 1, lettera b); b) il gettito sia destinato per legge "alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali"; c) il gettito sia "temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile».



L'assenza di tali requisiti è evidente per il gettito di cui all'art. 2, comma 3, dato che mancano la destinazione a «nuove specifiche spese di carattere non continuativo», la delimitazione temporale e la contabilità distinta. Ma anche il comma 36, primo periodo, non rispetta le condizioni poste dall'art. 9 d.lgs. n. 268/1992 e riassunte nella sent. n. 182/2010.

Infatti, la prima parte del comma 36 riserva all'Erario «le maggiori entrate derivanti dal presente decreto» (per un periodo di cinque anni, attraverso separata contabilizzazione) per destinarle «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale». In questi termini, la norma censurata ha la medesima finalità di cui all'art. 10, comma 6, d.lgs. n. 268/1992 («raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica»), il che già da sé esclude la sussistenza del requisito indicato sub-a) nella sent. 182/2010 (che la riserva sia giustificata da finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera b), dell'art. 10-bis» dello stesso d.lgs. n. 268 del 1992). Ugualmente la disposizione impugnata non soddisfa il requisito sub-b), in quanto il comma 36, prima parte, non destina le maggiori entrate a «nuove specifiche spese»: è da ricordare che la sent. 182/2010 fece salva la norma impugnata in quell'occasione (l'art. 13-bis, comma 8, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78) proprio in quanto essa destinava il gettito dell'imposta «al finanziamento della ripresa economica, quali: il sostegno alle imprese, anche attraverso il finanziamento del fondo di garanzia e l'alleggerimento del carico fiscale ...; gli interventi sul mercato del lavoro, anche attraverso il finanziamento del fondo per l'occupazione ...; il finanziamento degli investimenti pubblici, con particolare riguardo alle infrastrutture e alle attività di ricerca e sviluppo ...; il supporto alle famiglie, con misure di salvaguardia del potere d'acquisto, di tutela dei piccoli risparmiatori, di risposta all'emergenza abitativa ...; il finanziamento della cooperazione internazionale allo sviluppo ...; il finanziamento delle opere di ricostruzione dell'Abruzzo». Si tratta, come si può vedere, di spese e finalità ben diverse dal mero e generale «raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea».

Escluso che il comma 36, prima parte, possa trovare fondamento nell'art. 9 d.lgs. n. 268/1992, è anche da escludere che esso possa ricondursi all'art. 10 e all'art. 10-bis del medesimo decreto.

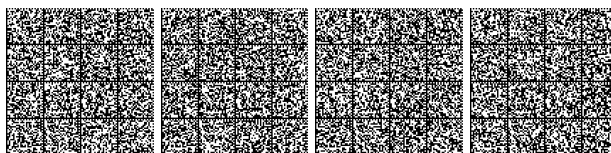
In primo luogo, abrogato l'art. 78 dello Statuto e soppressa la somma spettante in base ad esso (v. anche l'art. 79, comma 1, St.), sono da ritenere inapplicabili le norme attuative dell'art. 78, quale l'art. 10 d.lgs. n. 268/1992. Questo vale anche per l'art. 10, comma 6, strettamente connesso alla disciplina dell'accordo (menzionato in due punti del comma 6) relativo alla determinazione della quota variabile, ora soppressa.

Inoltre, l'art. 10, comma 6, prevedeva un meccanismo consensuale per far partecipare le Province «al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica» che è stato ora sostituito da quelli, sempre consensuali, regolati dall'art. 79: anche sotto questo profilo, dunque, il meccanismo precedente non risulta più operativo. Conferma espressa di ciò si ricava dal testo attuale dell'art. 79, comma 4, secondo cui «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».

Qualora, in denegata ipotesi, non si ritenesse superato l'art. 10, comma 6, si dovrebbe perlomeno riconoscere che la determinazione della quota in questione dovrebbe pur sempre rispettare il principio di leale collaborazione e, in particolare, il principio consensuale che domina le relazioni finanziarie fra lo Stato e le Regioni speciali. In altre parole, anche venuto meno l'accordo per la determinazione della quota variabile, lo Stato avrebbe pur sempre dovuto cercare l'accordo con la Provincia di Trento, non potendo unilateralmente alterare le regole sulle compartecipazioni e gli strumenti con cui la Provincia partecipa al risanamento finanziario, disciplinati dall'art. 79 dello Statuto.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale.

Così, ad es., la sent. n. 82 del 2007 ha riconosciuto che «la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione» della «speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti» (punto 6 del Diritto); e nella sent. n. 353 del 2004 la Corte ha affermato che il metodo dell'accordo (sempre per la determinazione delle spese), introdotto per la prima volta dalla legge finanziaria per il 1998 e riprodotto in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate, deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi».



Si può ricordare anche la sent. n. 39 del 1984, che ha annullato un atto ministeriale che aveva unilateralmente modificato l'elenco delle imposte ai fini dell'art. 49 dello Statuto, precisando che «il legislatore statale ben potrebbe intervenire, se lo ritenesse opportuno, nell'ambito della sua specifica competenza in materia: ma dovrebbe farlo, comunque, dopo aver sentito la Regione (art. 65 Statuto Friuli-Venezia Giulia) e avendo i poteri per mettere ordine nella complessa vicenda senza turbare i delicati rapporti coll'Ente Regione».

Pertinente è anche il richiamo alla sent. n. 98 del 2000, che ha giudicato di alcune norme legislative statali che disponevano la riserva a favore dell'erario delle entrate derivanti da altre disposizioni e che erano contestate per violazione dello Statuto siciliano e delle relative norme di attuazione. La Corte ha riconosciuto l'esistenza del «principio ... di leale cooperazione fra Stato e Regione, che domina le relazioni fra i livelli di Governo là dove si verificano, come in queste ipotesi accade, interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari», e ha sottolineato che «sono espressioni significative di tale esigenza le norme di attuazione di altri statuti speciali, le quali, a tal proposito, contemplano procedimenti cui sono chiamate a partecipare le Regioni». La Corte ha, dunque, statuito che le norme impugnate dovevano prevedere «procedimenti non unilaterali, ma che contemplino una partecipazione della Regione direttamente interessata».

Il principio consensuale è stato ribadito più di recente, in relazione alla Provincia di Trento, dalla sent. n. 133/2010. La Provincia aveva impugnato l'art. 9-bis, comma 5, d.l. n. 78/2009, che attribuiva al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di fissare «i criteri per la rideterminazione, a decorrere dall'anno 2009, dell'ammontare dei proventi spettanti a regioni e province autonome, compatibilmente con gli statuti di autonomia delle regioni ad autonomia speciale e delle citate province autonome, ivi compresi quelli afferenti alla compartecipazione ai tributi erariali statali». La Corte ha accolto le questioni sollevate nel ricorso, ritenendo che tale norma incidesse sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, e che «pertanto avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e Regione».

In effetti, è assolutamente inaccettabile che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Provincia, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia ed è stato ribadito proprio con la recente riforma statutaria.

Inoltre, la norma impugnata non rispetta l'art. 10, comma 6 (sempre nella denegata ipotesi che essi sia ritenuto applicabile), anche perché riserva all'erario tutte «le maggiori entrate», mentre la norma di attuazione limita ad «una quota del previsto incremento del gettito tributario» la possibilità di destinazione «al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica».

Ancora, l'art. 2, comma 36, primo periodo del d.l. n. 138/2011 si pone in contrasto con l'art. 79 dello Statuto, che — come visto — definisce le modalità con cui le Province concorrono «all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale» (comma 1), e aggiunge che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» (comma 2), e che, «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» (comma 3).

Sia il comma 3 («Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale») che il comma 4, poi, stabiliscono la non applicazione alle Province delle norme statali che, in questa materia, valgono per altre Regioni.

Poiché l'art. 2, comma 36, prima parte riserva le maggiori entrate «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea», ne deriva la violazione delle norme — sopra citate — contenute nell'art. 79 St., che configurano un sistema completo di concorso delle Province agli obiettivi di finanza pubblica, non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto.

Infine, proprio perché agli artt. 75 e 79 St. si è derogato con una fonte primaria «ordinaria» (in realtà, un d.l. convertito), l'art. 2, commi 3 e 36, prima parte, violano anche gli artt. 103 (che prevede il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche dello Statuto), 104 (che prevede la possibilità di modificare «le norme del titolo VI ... con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province») e l'art. 107 (che disciplina la speciale procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello Statuto) dello Statuto speciale.



b) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, secondo periodo.

Il secondo periodo del comma 36 dell'art. 2 dispone che «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». Si tratta dunque di una norma volta a regolare l'attuazione del primo periodo : la quale, pertanto, è affetta dai medesimi vizi sopra illustrati.

In subordine, essa è poi censurabile specificamente ed autonomamente sotto un ulteriore aspetto, cioè per la mancata previsione dell'intesa con la Provincia di Trento in relazione al decreto che stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito. Infatti, poiché si tratta di intervenire in relazione a risorse che spetterebbero alla Provincia, in una materia dominata dal principio consensuale, risulta specificamente illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione, la previsione di un decreto ministeriale, senza intesa con la Provincia di Trento.

c) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, terzo e quarto periodo.

Il terzo ed il quarto periodo del comma 36 dell'art. 2 dispongono, rispettivamente, che «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» e che «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».

Il quarto periodo risulta, ad avviso della ricorrente Provincia autonoma, del tutto illegittimo, mentre il terzo periodo è impugnato solo in quanto l'attività di rilevazione in esso prevista è finalizzata all'attuazione del quarto periodo.

Si tratta, infatti, di maggiori entrate che non derivano dall'aumento delle aliquote o dall'introduzione di nuovi tributi, ma semplicemente dalla lotta all'evasione, cioè da un più rigoroso accertamento degli obblighi tributari preesistenti.

Le maggiori entrate che ne derivano sono pur sempre entrate connesse alle aliquote e ai tributi esistenti, quelli il cui gettito spetta per i nove decimi alla Provincia secondo le disposizioni statutarie.

Manca dunque qualunque fondamento per la destinazione ad un Fondo statale di tali maggiori entrate, che risulta pertanto in frontale contrasto con lo Statuto.

La fondatezza di tale censura è confermata anche dalla recente sent. n. 152/2011, che ha dichiarato «costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta "sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario", anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana». La sentenza stabilisce che «è alla Regione siciliana ... che spetta, non solo provvedere al detto recupero, ma anche acquisire il gettito da esso derivante, posto che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto (al di fuori dei casi nei quali è concesso il credito d'imposta), che compete alla Regione sulla base e nei limiti dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965».

La medesima sent. n. 152/2011 ha poi annullato l'art. 3, comma 2-bis, d.l. n. 40/2010, in quanto «la previsione della esclusiva destinazione a fondi erariali del gettito derivante dalla definizione agevolata di tali controversie inerenti alla contestazione di tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 2 delle norme di attuazione, non potendo peraltro neppure ritenersi che le entrate derivanti dalla richiamata definizione agevolata delle controversie tributarie siano «entrate nuove».

Per quanto riguarda poi il terzo periodo del comma 36, esso è affetto dagli stessi vizi appena illustrati (essendo strettamente collegato al quarto periodo).

Inoltre, ove in denegata ipotesi dovesse risultare legittimo il trattenimento delle somme in questione al bilancio dello Stato, esso risulterebbe illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, perché la quantificazione delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione viene operata senza intesa con la Provincia di Trento, benché tale quantificazione incida direttamente e negativamente sulla dimensione delle risorse che spettano alla Provincia.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2.

L'art. 14, comma 1, subordina la collocazione di ogni singola Regione ordinaria nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 11, all'ottemperanza ad una serie di criteri e parametri riguardanti: il numero massimo dei consiglieri regionali, in proporzione alla popolazione regionale (lett. a); il numero massimo degli assessori (lett. b); la riduzione dell'indennità dei consiglieri (lett. c); la previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale (lett. d); l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti (lett. e); il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali (lett. f).



In base all'art. 14, comma 2, d.l. n. 138/2011, «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'art. 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 art. 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».

L'art. 14, comma 2, dunque, richiama espressamente la Provincia di Trento e pretende di imporre ad essa l'adeguamento ai parametri fissati nel primo comma.

Tale imposizione è tuttavia costituzionalmente illegittima per le ragioni di seguito esposte.

Premesso che la disposizione del comma 2 (come quella del comma 1 per le Regioni ordinarie) è chiaramente una norma sanzionatoria — e non una norma premiale come vorrebbe far intendere la rubrica dell'articolo — è in primo luogo clamorosamente illegittima l'imposizione del dovere di adeguamento al numero di consiglieri previsto dal comma 1, per violazione dell'art. 48 dello Statuto.

Questo infatti dispone che «ciascun Consiglio provinciale è eletto a suffragio universale, diretto e segreto, è composto di trentacinque consiglieri e dura in carica cinque anni».

Sembra impossibile dover ricordare che lo Statuto è una legge costituzionale dello Stato, e che dunque né la legge ordinaria né atti di qualunque natura della stessa Provincia autonoma sono in grado di mutarlo.

Tutti gli altri doveri di adeguamento imposti dall'art. 14, comma 2, riguardano materie riservate alla speciale legge di integrazione statutaria (corrispondente per le Regioni speciali allo statuto delle Regioni ordinarie) prevista dall'art. 47, comma secondo, dello Statuto, approvata a la maggioranza assoluta e chiamata a disciplinare «la forma di governo della provincia».

In base all'art. 47, comma secondo, la potestà di integrazione statutaria è soggetta esclusivamente (oltre che a quanto disposto dallo stesso Statuto) al limite della armonia con la Costituzione, ai principi dell'ordinamento giuridico ed al rispetto degli obblighi internazionali.

Appare dunque evidente che l'imposizione, diretta o indiretta, di qualunque ulteriore limite, sia pure sotto forma di «onere» di adeguamento, costituisce una illegittima interferenza nell'autonomia costituzionalmente garantita alla Provincia, con conseguente illegittimità costituzionale dell'intero art. 14, comma 2.

Ugualmente illegittima appare l'impugnata disposizione ove considerata dal punto di vista della lesione dell'autonomia finanziaria garantita dal Titolo VI dello Statuto nonché dall'art. 119 della Costituzione.

La disposizione qui impugnata viola l'autonomia finanziaria comminando conseguenze finanziariamente negative a comportamenti che costituiscono esercizio dei diritti statutari della Provincia.

Né la disposizione impugnata potrebbe essere giustificata come principio di coordinamento della finanza pubblica.

Lo esclude, sul piano generale il carattere dettagliato delle misure imposte, che vanno a limitare voci minute di spesa e, dunque, non costituiscono principi idonei a far scattare un dovere di adeguamento. Con specifico riferimento alla riduzione delle indennità di organi regionali, si può ricordare che la Corte costituzionale ha già dichiarato illegittimo l'art. 1, comma 54, legge n. 266/05, che riduceva del 10% le indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali (sentenza n. 157 del 2007).

Per quanto riguarda la Provincia di Trento, oltre che l'art. 119 Cost. risulta specificamente violato l'art. 79 dello Statuto, introdotto dalla legge n. 191 del 2009 con la procedura prevista dall'art. 104 dello Statuto, che disciplina esaustivamente il concorso della Provincia «al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale» (comma 1), e che per il rimanente esonera espressamente le Province dall'applicazione delle misure di coordinamento che valgono per le altre Regioni.

Il comma 2, infatti, dispone che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1», fra i quali «l'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti ... dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale».

Il comma 3 aggiunge che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale» ed il comma 4 ribadisce che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».



Infine, lo stesso comma 4 precisa, per i rapporti con le norme statali che non siano direttamente misure di finanza pubblica, che «la regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5».

Dunque, poiché l'art. 14, comma 1, contiene norme che sono espressamente volte al coordinamento finanziario, l'applicazione di esse alla Provincia è esclusa dai primi tre commi dell'art. 79 St.

L'art. 14, comma 1, contempla concrete misure di riduzione dei costi di funzionamento degli organi rappresentativi regionali che lo Stato pone come condizione per la valutazione della virtuosità dell'ente ai fini della determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica. In questo senso, la disposizione introdurrebbe per la Provincia un ulteriore elemento di determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica diverso ed aggiuntivo rispetto a quello previsto dal predetto art. 79, e quindi in sua violazione. Il generico riferimento alle misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente introduce una condizione di virtuosità che è in contrasto con il sistema delle relazioni finanziarie con lo Stato definito nel nuovo Titolo VI dello Statuto, ed in particolare nel predetto art. 79.

Il contrasto tra l'art. 14, comma 2, e l'art. 79 St. implica anche la violazione degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto e del principio di leale collaborazione, perché una fonte primaria ordinaria, adottata unilateralmente, ha derogato ad una norma statutaria, adottata con la speciale procedura di cui all'art. 104 St.

In subordine, una ulteriore specifica censura la Provincia deve svolgere in relazione alla disciplina relativa al Collegio dei revisori dei conti, che dovrebbe essere istituito a decorrere dal 1° gennaio 2012 «quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente».

Il comma 1, lett. e) prevede che «il Collegio, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti», e che «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..., 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».

In tal modo l'art. 14 assimila del tutto le Province autonome alle Regioni ordinarie, mentre il ruolo e le funzioni della Corte dei conti nelle province sono diversi rispetto al resto del territorio e sono compiutamente definiti dal d.P.R. n. 305/1988. L'art. 14, dunque, sotto questo profilo invade una settore di competenza delle norme di attuazione, violando l'art. 107 St. ed il d.P.R. n. 305/1988 (v. soprattutto gli artt. 2, 6 e 10, che individuano le funzioni della Corte dei conti in relazione alla Provincia di Trento). In particolare, la previsione del dovere del Collegio di operare «in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti» viola l'art. 10, comma 3-ter, d.P.R. n. 305/1988 (introdotto dal d.lgs. n. 166/2011), che considera come facoltativa la richiesta di ulteriori forme di collaborazione alle sezioni della Corte dei conti (3-ter. «La Regione e le Province possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica anche per conto degli enti locali, singoli o associati, e degli altri enti e organismi individuati dall'art. 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670»).

Ancora più invasiva è la previsione del potere della Corte dei conti di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri del Collegio: si tratta, in sostanza, di un potere normativo secondario in materia di competenza provinciale (ordinamento degli uffici: art. 8, n. 1, St.), dato che il Collegio sarebbe un organo interno della Provincia. È da precisare che i componenti di tale Collegio già «devono possedere i requisiti previsti dai principi contabili internazionali» e «avere la qualifica di revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39» (art. 14, comma 1, lett. e) d.l. n. 138/2011), per cui la «specificazione qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli enti territoriali» dovrebbe essere regolata dalla Provincia, nell'esercizio della propria competenza in materia di organizzazione interna.

Comunque, anche qualora — in denegata ipotesi — si ritenesse che tale profilo attenga alle «professioni», si tratterebbe pur sempre di materia concorrente (art. 117, comma 3, Cost. e art. 10, legge Cost. n. 3/2001), per cui sarebbe pur sempre illegittima l'attribuzione di un potere normativo secondario ad un organo statale, per contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost. e l'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, che Ritiene solo gli atti legislativi statali idonei a far sorgere un dovere di adeguamento.

L'art. 2 d.lgs. n. 266/1992 è violato anche perché l'art. 14, comma 2, non pone un termine per l'adeguamento, per cui è da ritenere che valgano i termini fissati dal comma 1, alcuni dei quali (lett. e), d) ed e) sono inferiori ai sei mesi previsti dall'art. 2 d.lgs. n. 266/1992.



P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, se ritenuti applicabili alla Provincia; dell'art. 14, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Trento-Padova-Roma, addì 11 novembre 2011

Prof. avv. FALCON - Avv. PEDRAZZOLI - Avv. MANZI

Allegati:

1) Deliberazione della Giunta provinciale 28 ottobre 2011, n. 2281.

11C0757

N. 261

Ordinanza emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da I.N.P.S. contro ASPES multiservizi S.p.a. ed ASPES S.p.a.

Previdenza - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Obbligo di versamento del datore di lavoro, anche se tenuto, in base al contratto collettivo, a corrispondere la retribuzione durante il periodo di malattia - Esclusione, con norma di interpretazione autentica, per gli imprenditori che abbiano corrisposto il trattamento economico di malattia - Non ripetibilità di contributi versati anteriormente al 1° gennaio 2009 - Ingiustificato irragionevole trattamento di privilegio degli imprenditori inadempienti dell'obbligo contributivo rispetto a quelli adempienti che non possono ottenere la ripetizione - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 48/2010.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 20, comma 1, ultimo inciso.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 27788-2006 proposto da I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via della Frezza n. 17, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Coretti Antonietta, Correrà Fabrizio, Sgroi Antonino, giusta delega in atti ricorrente;

Contro ASPES multiservizi S.p.a., ASPES S.p.a. intimati;

E sul ricorso 31499-2006 proposto da ASPES multiservizi S.p.a., ASPES S.p.a., in qualità di successori di ASPES Azienda Servizi Pesaresi, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, elettivamente domiciliati in Roma, via L.G. Faravelli n. 22, presso lo studio dell'avvocato Maresca Arturo, che li rappresenta e difende, giusta delega in atti controricorrenti e ricorrenti incidentali;

Contro I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via della Frezza n. 17, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Coretti Antonietta, Correrà Fabrizio, Sgroi Antonino, giusta delega in atti controricorrente al ricorso incidentale;

Avverso la sentenza n. 439/2005 della Corte d'appello di Ancona, depositata il 17 ottobre 2005 R.G.N. 312/04;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 12 aprile 2011 dal Consigliere dott. Vincenzo di Cerbo;



Udito l'avvocato Sgroi Antonino;

Udito l'avvocato Grassi Monica per delega Maresca Arturo;

Udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Pietro Gaeta che ha concluso per sollevare questione di costituzionalità in riferimento all'art. 6, comma 2, della legge 11 gennaio 1943, n. 138.

Udienza 12 aprile 2011

Svolgimento del processo

Con ricorso al giudice del lavoro di Pesaro l'ASPES, Azienda Servizi Pesaresi, chiedeva che, previo accertamento della sua natura di ente pubblico ai fini della contribuzione previdenziale e assistenziale INPS per il periodo febbraio 1990 - 31 agosto 2000, il giudice adito la dichiarasse esentata dall'obbligo di pagamento dei c.d. contributi minori e cioè: TBC, ENAOLI, CUAFF, Fondo TFR, maternità e malattia, con conseguente condanna dell'INPS a restituire alla ricorrente le somme indebitamente percepite per le suddette causali nel periodo febbraio 1990 - maggio 2000.

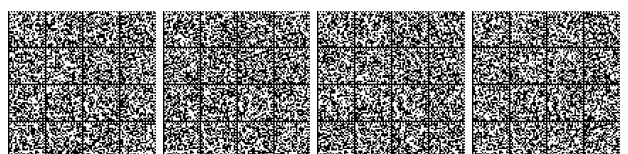
Costituitosi il contraddittorio, il Tribunale di Pesaro, con sentenza non definitiva, dichiarava il diritto dell'azienda ricorrente, alla quale erano succedute la ASPES s.p.a. e la ASPES Multiservizi s.p.a., ad essere inquadrata, ai fini contributivi, nella categoria degli enti pubblici fino al 31 agosto 2000; con la conseguenza che le aziende stesse non erano tenute a corrispondere all'INPS, a partire dal 13 settembre 1990, i contributi TBC, ENAOLI, fondo TFR, malattia e maternità e, dal 13 settembre 1995, il contributo CUAFF; le suddette esenzioni cessavano alla data del 31 agosto 2000. Il Tribunale disponeva inoltre attività istruttoria per la quantificazione, della somma corrispondente ai contributi versati indebitamente.

La Corte d'appello di Ancona, in parziale accoglimento del gravame proposto dall'INPS, respingeva la domanda dell'azienda ricorrente in primo grado limitatamente all'obbligo di pagamento dei contributi di malattia e al conseguente diritto alla restituzione delle somme versate a tale titolo. Confermava nel resto la sentenza impugnata. Ad avviso della Corte territoriale i contributi di malattia erano dovuti in applicazione del principio enunciato dalla Sezione Unite di questa Corte (Cass. SSUU, 27 giugno 2003 n. 10232) secondo cui l'art. 6, secondo comma, della legge n. 138 del 1943, che esonera l'INPS dal pagamento dell'indennità di malattia quando il relativo trattamento economico venga corrisposto per legge o per contratto collettivo dal datore di lavoro, non vale ad esonerare quest'ultimo dall'obbligo di versare la contribuzione previdenziale a favore dell'INPS, atteso che, da una parte, in virtù del generale principio di solidarietà che costituisce il fondamento della previdenza sociale, non esiste fra prestazioni e contributi un nesso di reciproca giustificazione causale, sicché ben può persistere l'obbligazione contributiva a carico del datore di lavoro anche quando per tutti o per alcuni dei lavoratori dipendenti l'ente previdenziale non sia tenuto a certe prestazioni, e che, d'altronde, la predetta obbligazione contributiva partecipa della natura delle obbligazioni pubblicistiche, equiparabili alle obbligazioni tributarie, sottratte alla disponibilità di negozi giuridici di diritto privato, quali devono ritenersi, nell'attuale ordinamento, i contratti collettivi.

Per la cassazione di tale sentenza l'INPS propone ricorso affidato ad un unico, complesso motivo; ASPES s.p.a. e ASPES Multiservizi s.p.a., in qualità di enti successori di ASPES Azienda Servizi Pesaresi, resistono con controricorso e propongono ricorso incidentale. L'INPS ha proposto controricorso avverso il ricorso incidentale.

Preliminarmente deve essere disposta la riunione dei ricorsi in quanto proposti avverso la stessa sentenza.

Con l'unico motivo del ricorso incidentale ASPES s.p.a. e ASPES Multiservizi s.p.a. denunciano violazione e falsa applicazione dell'art. 6, comma 2, della legge n. 138 del 1943 con riferimento alla statuizione della sentenza impugnata che ha affermato il loro obbligo di versare all'INPS i contributi di malattia. Premesso che la norma sopra citata prevede che l'indennità di malattia posta a carico dell'ente assistenziale non è dovuta quando il datore di lavoro è tenuto a corrispondere, in forza di legge o di contratto, un trattamento economico ai lavoratori assenti per malattia pari o superiore all'indennità di malattia stessa, deducono che, in applicazione di tale norma, le stesse non sono tenute al pagamento del relativo contributo atteso che una norma collettiva ad esse applicabile (l'art. 32 c.c.n.l.) prevedeva espressamente l'obbligo del datore di lavoro di corrispondere direttamente il trattamento di malattia. Le società ricorrenti incidentali deducono altresì, in via subordinata, che, ove si dovesse accogliere l'interpretazione dell'art. 6, secondo comma, sopra citato offerta dalle Sezioni Unite della Cassazione nella sentenza (Cass. SSUU, 27 giugno 2003, n. 10232) richiamata dalla Corte territoriale, si porrebbe una questione di legittimità costituzionale della norma stessa per violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione. Ed infatti l'obbligo di solidarietà, gravante sulle imprese, sarebbe distribuito fra le stesse in modo illogico e irrazionale in quanto, in particolare, tutte le imprese, sia quelle tenute, in base alla contrattazione



collettiva, a versare l'intera retribuzione al lavoratore malato, sia quelle non tenute a tale versamento, sarebbero ugualmente e ingiustificatamente tenute a corrispondere per intero la contribuzione.

Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 11 gennaio 1943, n. 138 il Collegio, nell'accogliere pienamente le argomentazioni del Procuratore Generale, che ha concluso per la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione suddetta, osserva:

1. Sulla rilevanza della questione

Come si è accennato in narrativa la sentenza impugnata ha statuito che la domanda di ripetizione dei c.d. "contributi di malattia" svolta dalle società ASPES s.p.a. ed ASPES MULTISERVIZI s.p.a. non può essere accolta; tale statuizione è basata su una determinata interpretazione dell'art. 6, comma 2, della legge 11 gennaio 1943, n. 138. Avverso tale capo della sentenza le società sopra citate hanno proposto ricorso incidentale col quale, premesso che la domanda originaria aveva ad oggetto, in particolare, "la restituzione dei contributi indebitamente versati detraendo dall'importo relativo all'indennità di malattia rimborsate dall'INPS", hanno chiesto in forza di una diversa interpretazione del citato art. 6, la riforma, sul punto della Corte d'appello di Ancona.

Appare pertanto evidente che, per la delibazione del ricorso incidentale, è necessario fare applicazione dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 138 del 1943.

Nelle more del presente giudizio è intervenuto l'art. 20, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale ha così disposto: Il secondo comma dell'articolo 6, della legge 11 gennaio 1943, n. 138, si interpreta nel senso che i datori di lavoro che hanno corrisposto per legge o per contratto collettivo, anche di diritto comune, il trattamento economico di malattia, con conseguente esonera dell'Istituto nazionale della previdenza sociale dall'erogazione della predetta indennità, non sono tenuti al versamento della relativa contribuzione all'Istituto medesimo. Restano acquisite alla gestione e conservano la loro efficacia le contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori alla data del 1° gennaio 2009. Si tratta di una norma di interpretazione autentica del citato art. 6, secondo comma, secondo la quale: a) per un verso, i datori di lavoro non sono più tenuti al versamento della contribuzione all'INPS per il trattamento economico di malattia (primo inciso); b) le contribuzioni comunque già versate restano acquisite alla gestione, e quindi non sono suscettibili di ripetizione.

L'art. 20, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 citato, è stato oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale, essendone stata denunciata l'illegittimità costituzionale. Precisamente, la norma — eliminando, per i datori di lavoro inadempienti in epoca antecedente la data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge, l'obbligo contributivo di malattia previsto dall'art. 9 della legge 11 gennaio 1943, n. 138 (Costituzione dell'Ente «Mutualità fascista — Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori») e dall'art. 31, comma 5, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1986) e statuendo, altresì, che Restano acquisite alla gestione e conservano la loro efficacia le contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori alla data del 1° gennaio 2009 — è stata sospettata di violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, in quanto: a) sebbene formulata come una norma di interpretazione autentica, costituirebbe in realtà una legge-provvedimento; b) irragionevolmente premierebbe i datori di lavoro inadempienti e discriminerebbe quelli che hanno tempestivamente versato i contributi dovuti.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 48 del 2010, ha dichiarato non fondata la questione. La Corte tuttavia — ed è questo il profilo di maggiore importanza per la presente questione — ha precisato: a) che oggetto della censura da parte del giudice *a quo* (e dunque dello scrutinio di costituzionalità) era non già la seconda parte del comma 1 dell'art. 20 del decreto-legge n. 112 del 2008 (quella che esclude la ripetibilità dei versamenti eseguiti prima del 2009), bensì la sola prima parte del comma suddetto (quella che contiene la norma di interpretazione autentica per effetto della quale non sono dovuti i contributi da parte delle imprese che erogano la retribuzione ai dipendenti in malattia); b) che, così limitato l'oggetto dello scrutinio, la questione era infondata, in quanto l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008: b1) non può essere qualificato come legge-provvedimento, riferendosi ad un numero indeterminato di destinatari e non concernendo un oggetto rientrante tra quelli propri dei provvedimenti amministrativi; b2) non realizza una sanatoria di comportamenti illeciti che - come ritenuto dal giudice *a quo* - continuerebbero ad essere qualificati come tali; b3) introduce una nuova disciplina del contributo previdenziale relativo all'assicurazione contro le malattie e, pertanto, costituisce espressione della discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione dell'obbligazione contributiva. La Corte ha poi affermato, testualmente, che In tale discrezionalità rientra anche la contestuale estensione retroattiva della nuova disciplina, la cui legittimità costituzionale non è inficiata dalla previsione dell'irripetibilità delle contribuzioni versate per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009. Ciò in quanto — ha aggiunto la Corte — (...) come già rilevato da questa Corte in altra analoga fattispecie (sentenza n. 292 del 1997), l'irripetibilità di quanto versato prima



dell'entrata in vigore del nuovo regime dell'obbligazione contributiva, più favorevole per i datori di lavoro, non determina, di per sé, l'illegittimità dell'efficacia retroattiva di tale nuovo regime.

Nell'ultimo capoverso della motivazione della sentenza n. 48 del 2010 la Corte costituzionale ha peraltro precisato: Resta impregiudicata, ovviamente, qualsiasi valutazione sulla legittimità dell'esclusione della restituzione delle somme già versate a titolo di contributi di malattia, prevista nella parte della norma non censurata. In sostanza, la compatibilità costituzionale della norma di interpretazione autentica (art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008) in combinato disposto con la norma interpretata (art. 6, comma 2, della legge n. 138 del 1943) è stata affermata solo in relazione alla parte della norma oggetto di censura (prima parte), ma la Corte ha ritenuto impregiudicata la questione della legittimità costituzionale della parte della norma non censurata — vale a dire di quella relativa al divieto di ripetizione dei contributi già versati all'INPS.

Nel presente giudizio, come si è in precedenza rilevato, la Corte di legittimità è chiamata ad applicare proprio quest'ultima parte della norma nella sua interpretazione autentica proveniente dall'art. 20, comma 1, citato. Peraltro, tale applicazione darebbe necessariamente un risultato scontato: la norma interpretativa, infatti, vieta la ripetizione, ragion per cui ne dovrebbe necessariamente seguire, sul punto, il rigetto dell'appello incidentale e la conferma del capo di sentenza da esso attinto.

2. Sulla non manifesta infondatezza

Il parametro costituzionale di riferimento risulta, all'evidenza, l'art. 3 della Costituzione. Infatti, è proprio il carattere retroattivo della norma interpretativa che sancisce una inevitabile disparità di trattamento, priva dei requisiti minimi di ragionevolezza. Il divieto di ripetizione dei "contributi di malattia" già corrisposti pone i soggetti che hanno correttamente adempiuto a tale obbligo previdenziale in una condizione di oggettivo pregiudizio rispetto a quanti hanno omesso, contravvenendo al dettato normativo, il medesimo versamento. Tale effetto, peraltro, non può qualificarsi come meramente accidentale o "di fatto" (e come tale risultare irrilevante, secondo la nota giurisprudenza costituzionale), trattandosi di effetto *de iure* direttamente discendente dal portato normativo della norma interpretativa. Né a evitare la violazione del principio di eguaglianza possono valere considerazioni meta giuridiche quali: *a)* il prevedibile contenzioso (giudizi tendenti alla ripetizione dei contributi versati) derivante dall'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma; *b)* il connesso onere finanziario che deriverebbe per la restituzione da parte dell'INPS. È quasi ovvio evidenziare, infatti, che tali argomenti non inficiano il dato giuridico di fondo, né possono costituire una "giustificazione" ad una palese disuguaglianza normativa. Quest'ultima è tanto più irragionevole considerando che la norma di interpretazione autentica ("salvata", nella sua essenza, dalla pronuncia n. 48 del 2010) è sopravvenuta a quasi sessant'anni dalla emanazione della norma interpretata. Ma, soprattutto, a risultare irragionevole è la premialità innestata dalla norma: vengono, infatti, ad essere beneficiati proprio i soggetti inadempienti e, per contro, vengono penalizzati (con l'impossibilità di ripetizione) proprio i soggetti adempienti: chi non ha pagato in passato non dovrà più farlo; ma, chi ha pagato in passato, non potrà ottenere, in restituzione, ciò che oggi (ed anche ieri) non è più dovuto.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, ultimo inciso, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, di interpretazione autentica dell'art. 6, secondo comma, della legge 11 gennaio 1943, n. 138, con riferimento all'art. 3 Costituzione.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera dei deputati e del senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 aprile 2011.

Il Presidente: CANEVARI



N. 262

*Ordinanza dell'8 aprile 2011 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Foggia
sul ricorso proposto da Cave Foglia s.r.l. contro Agenzia delle Entrate - Direzione provinciale di Foggia*

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Indeducibilità dal reddito assoggettato alle imposte sui redditi - Conseguente imposizione dell'IRES su reddito lordo, anziché netto - Violazione del principio di capacità contributiva e del principio dell'effettività dell'uguaglianza.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

La Cave Foglia srl avente sede in Manfredonia, rappresentata e difesa dal rag. Rinaldi Luigi, ricorre contro il rifiuto dell'Agenzia delle Entrate – ufficio di Manfredonia – di rimborso dell'IRES relativa agli anni dal 2004 al 2007 per complessive € 24.312,42.

Tanto perché nella determinazione dell'IRES dei suddetti esercizi la società non solo ha integralmente reso indeducibile l'IRAP imputata alla formazione dell'utile di conto economico di ognuno degli esercizi, mediante variazione in aumento di tale utile ma, ai sensi dell'art. 99 comma 1 del dpr 917/1986, non ha neppure dedotta l'IRAP versata nel corso di ogni esercizio in quanto l'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 446/97 istitutivo dell'IRAP ne prevede l'indeducibilità ai fini delle imposte sui redditi.

Conclude che appare evidente che i versamenti dalla società effettuati sono indebiti e lesivi della sua capacità contributiva. Infatti, sostiene la ricorrente, precludendola la norma la deducibilità dell'IRAP dalla base imponibile dell'IRES ha provocato l'assoggettamento a tassazione di un reddito lordo non corrispondente alla sua capacità contributiva, in aperta violazione dell'art. 53 della Costituzione.

Infine sottolinea che le correzioni al decreto istitutivo dell'IRAP apportate dal legislatore con il decreto «anti crisi» (art. 6 D.L. 185/08) non fugano il dubbio di costituzionalità poiché il rimborso previsto non è certo e, soprattutto, non esiste collegamento logico tra il rimborso forfettario del 10% concesso dalla norma e quello integrale che dovrebbe essere disposto nel caso in cui fosse riconosciuta l'illegittimità costituzionale nei termini avanzati dal contribuente.

Alla luce di quanto sopra, chiede il rimborso della maggiore IRES versata pari ad € 24.312,42 con maggiorazione degli interessi maturati e maturandi o, in via subordinata, il rinvio alla Corte Costituzionale perché venga acclarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 2 del D.Lgs. n. 446/97 nella parte in cui rende indeducibile dall'imponibile IRES la quota di IRAP che grava su costo del lavoro e oneri finanziari.

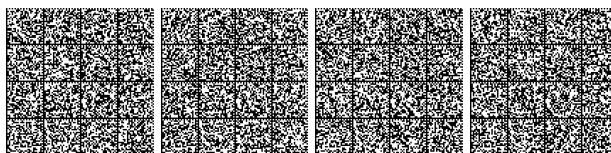
L'Agenzia delle Entrate si è costituita in giudizio ed ha ribadito la legittimità del proprio diniego riservandosi di produrre ulteriore memoria difensiva peraltro, a tutt'oggi, non ancora pervenuta.

La Commissione ritiene che esitano i presupposti per sollevare, con riferimento all'art. 53 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'IRPEF e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), nella parte in cui vieta la deducibilità dell'IRAP dalle imposte sui redditi.

La questione di legittimità costituzionale è rilevante in quanto essa condiziona direttamente ed inequivocabilmente la domanda di restituzione dell'IRES formulata dalla società ricorrente. Infatti l'eventuale venir meno della norma censurata determinerebbe il favorevole scrutinio della domanda di rimborso IRES.

La questione appare altresì non manifestamente infondata in quanto, con riferimento al reddito di impresa, l'esclusione della deducibilità dell'IRAP (che per l'imprenditore rappresenta un fattore economico di spesa) dal reddito assoggettato alle imposte sui redditi determina l'imposizione non su un reddito netto, il quale è e deve essere l'indice di capacità contributiva che giustifica l'imposizione erariale, ma su un reddito lordo e, quindi, può verificarsi che imprese la cui gestione sia in perdita paghino ugualmente l'IRES come se avessero prodotto un reddito, mentre altre imprese con gestione in utile vengano assoggettate ad imposta con prelievo pari o superiore all'utile stesso, con conseguente violazione dell'art. 53 della Costituzione e (quindi violazione del criterio della capacità contributiva).

La norma contestata potrebbe anche violare, per quanto sopra espresso, il principio della effettività dell'uguaglianza garantito dal 2° comma dell'art. 3 della Costituzione in quanto comporta un'ingiustificata discriminazione



di trattamento tra l'IRAP (ineducibile) e le altre imposte diverse dalle imposte sui redditi e da quelle per le quali è ammessa la rivalsa che sono integralmente deducibili ai sensi dell'art. 99 del TUIR.

La norma correttiva introdotta dall'art. 6 del decreto legge n. 185 del 2008 non elimina il dubbio di costituzionalità sollevato in quanto trattasi di un rimborso minimale e incerto in quanto condizionato alla disponibilità dei fondi sulla base dei rimborsi richiesti.

La Commissione, pertanto, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la censura di costituzionalità dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 446/97 nella parte in cui rende ineducibile l'IRAP dal reddito assoggettato alle imposte sui redditi potendosi ravvisare una violazione degli artt. 53 e 3 della Costituzione.

P. Q. M.

Sospende il presente giudizio e ordina l'invio degli atti alla Corte costituzionale chiedendo un giudizio di conformità dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 446/97 alle norme di cui all'art. 3 e all'art. 53 della Costituzione nella parte in cui rende ineducibile l'IRAP dal reddito assoggettato alle imposte sui redditi.

La presente ordinanza dovrà essere notificata, a cura della segreteria, alle parti in causa e va comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

La segreteria, dopo tali adempimenti e con le prove delle avvenute comunicazioni e notificazioni, trasmetterà alla Corte la presente ordinanza unitamente al fascicolo del processo.

Foggia, addì 8 aprile 2011

Il Presidente relatore: ALBANO

11C0764

N. 263

*Ordinanza del 9 giugno 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania
sul ricorso proposto da ITE S.r.l. contro Provincia Caserta*

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2750 del 2011, proposto da: ITE S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Alberto Corrado, con il quale elettivamente domicilia in Napoli, viale A. Gramsci n. 19;



Contro Provincia di Caserta, in persona del presidente p.t., dott. Domenico Zinzi, rappresentata e difesa dall'avv. Maurizio Laudante, con il quale elettivamente domicilia presso lo studio dell'avv. Fulvia Abbondante in Napoli, via A. Vespucci n. 9;

Per l'annullamento:

a) del provvedimento prot. n. 0052619 del 3 maggio 2011, con il quale la Provincia di Caserta - Settore ambiente, ecologia e gestione rifiuti, ha disposto la sospensione della ITE S.r.l. dal Registro provinciale delle ditte che effettuano attività di recupero rifiuti non pericolosi ai sensi delle procedure semplificate di cui agli articoli 214-216 del decreto legislativo n. 152/2006;

b) di ogni altro atto presupposto, preordinato, connesso e conseguente, ivi compreso il verbale dell'incontro tenutosi in data 28 aprile 2011, se ed in quanto lesivo degli interessi della ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Caserta;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2011 il dott. Francesco Guarracino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che:

la ricorrente ITE S.r.l. ha impugnato il provvedimento prot. n. 52619 del 3 maggio 2011 con il quale la Provincia di Caserta - Settore ambiente, ecologia e gestione rifiuti ne ha disposto la sospensione dal Registro provinciale delle ditte che effettuano attività di recupero rifiuti non pericolosi ai sensi delle procedure semplificate di cui agli articoli 214-216 del decreto legislativo n. 152/2006, atteso che «la ITE S.r.l. in data 30 marzo 2011, acquisita al prot. n. 40533 del 5 aprile 2011, trasmetteva la comunicazione annuale dei quantitativi di rifiuti trattati nell'anno 2010 da cui risultava che la ditta aveva trattato per l'attività di recupero R4 un quantitativo di rifiuti maggiori di quelli autorizzati, e specificamente 11.842,659 t/a a fronte delle 2.700 t/a autorizzate, e che erano stati trattati rifiuti, sempre per l'attività R4, relativi a tipologie non autorizzate, e precisamente 1.1 - 5.1 - 5.6» e che le giustificazioni addotte dall'interessata nell'incontro con l'amministrazione tenutosi il 28 aprile 2011 non erano state documentate;

a fondamento dell'impugnazione sono stati adottati plurimi motivi di illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere, perché il provvedimento sarebbe stato emesso in assenza della previa diffida a conformarsi alle prescrizioni contenute nel titolo autorizzatorio, in difetto di istruttoria, in violazione dei principi di proporzionalità della misura sanzionatoria e di ragionevolezza, in assenza dei presupposti del potere di sospensione di cui all'art. 21-*quater* della legge n. 241/1990 e, infine, in violazione delle garanzie partecipative del procedimento amministrativo;

Rilevato che:

in base all'art. 135, comma 1, lettera e), in relazione all'art. 14, comma 1, del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo n. 104 del 2010, è devoluta alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, la cognizione delle controversie di cui all'art. 133, comma 1, lettera p), in materia di giurisdizione esclusiva con riferimento a «... le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti ...»;

l'art. 16 del codice del processo amministrativo prevede che «la competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari» (comma 1) e «il difetto di competenza è rilevato, anche d'ufficio, con ordinanza che indica il giudice competente» (comma 2);

l'art. 15, comma 5, dello stesso codice prevede che «quando è proposta domanda cautelare il tribunale adito, ove non riconosca la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide su tale domanda e, se non ritiene di provvedere ai sensi dell'art. 16, comma 2, richiede d'ufficio, con ordinanza, il regolamento di competenza, indicando il tribunale che reputa competente»;

Ritenuto che:

l'art. 132, comma 1, lettera e), del codice del processo amministrativo risulta in contrasto con l'art. 76 Cost. nella parte in cui sancisce che l'esercizio della funzione legislativa delegata al Governo sia aderente ai principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento; infatti l'art. 44 della legge n. 69 del 2009, recante la delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, non contempla tra i principi e criteri direttivi l'introduzione di ulteriori ipotesi di competenza funzionale del Tribunale amministrativo del Lazio, limitandosi a prevedere di «razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano



l'incompetenza funzionale» (comma 2, lettera *e*); né l'ampliamento della competenza del Tribunale amministrativo di Roma può essere considerata come misura rispondente alla finalità di «assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo ...» (comma 2, lettera *a*), ovvero inquadrata in alcuno degli altri principi e criteri direttivi enunciati dal citato art. 44, commi 1 e 2;

L'art. 135, comma 1, lettera *e*), del codice del processo amministrativo appare in conflitto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza della legge; infatti la deroga agli ordinari canoni di riparto tra i diversi tribunali amministrativi regionali, fondati sulla efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante, non appare sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo e si risolve, perciò, in una manifesta violazione di quel principio di ragionevolezza che costituisce limite alla discrezionalità legislativa in materia di determinazione della competenza territoriale; infatti, il Giudice delle leggi, nel riconoscere al Legislatore ampia discrezionalità nell'operare il riparto di competenza fra gli organi giurisdizionali, ha nondimeno evidenziato l'esigenza di osservare il rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza (*cf.* Corte cost., 22 aprile 1992, n. 189); tant'è che la disposizione in quella circostanza sottoposta allo scrutinio di costituzionalità venne dichiarata immune da vizi sotto questi profili in quanto era riscontrabile la sussistenza di un adeguato fondamento giustificativo per la deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza; non costituisce giustificazione razionale della disciplina in esame una presunta esigenza di uniformità d'indirizzo giurisprudenziale in materia, in quanto nel sistema della giustizia amministrativa la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello; né peraltro sembra ipotizzabile una diversa qualità del T.A.R. del Lazio insediato nella Capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi periferici portata da una proliferazione di materie che sono state progressivamente accentrate nel Tribunale romano, fino ad arrivare all'attuale art. 135 del codice del processo amministrativo; infatti un tale disegno creerebbe una evidente asimmetria tra i Tribunali amministrativi che andrebbe ben oltre le questioni relative ai criteri di riparto delle competenze, finendo anche con l'incidere sull'assetto ordinamentale della giustizia amministrativa, delineato nell'art. 125 Cost., che pone sullo stesso piano tutti gli organi giudiziari di primo grado, aventi pari funzioni ed ugualmente sottoposti al sindacato del Consiglio di Stato, come giudice di appello;

L'assenza di un adeguato fondamento giustificativo della nuova competenza funzionale attribuita al T.A.R. del Lazio, slegata da un razionale criterio di collegamento col giudice designato, induce a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera *e*), del codice del processo amministrativo anche per contrasto con il principio del giudice naturale posto dall'art. 25, comma 1, Cost.; anche se i lavori preparatori della Costituzione non chiariscono il significato che si intese attribuire all'uso del termine «naturale» accanto a quello «precostituito» nell'art. 25, comma 1, Cost. nel definire la garanzia della certezza e dell'obiettività del giudice, sembra nondimeno che l'introduzione della formula attuale («giudice naturale precostituito»), dopo che entrambe le Sottocommissioni dell'Assemblea costituente avevano abbandonato il termine «naturale» in favore del termine «precostituito», deponga a favore delle tesi che negano l'identificazione tra i due termini; pertanto la formula «giudice naturale precostituito» non rappresenterebbe un'endiadi, ma implicherebbe la necessità che la precostituzione del giudice ad opera del Legislatore avvenga nel rispetto di un principio di naturalità, nel senso di razionale maggior idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate controversie; nel caso della competenza territoriale, l'individuazione del giudice razionalmente più idoneo a decidere la controversia non sembra poter prescindere dalla considerazione (in positivo, come in negativo) dell'esistenza di un criterio di collegamento effettivo, ragionevole ed appropriato, tra la controversia stessa e l'organo giurisdizionale, che valga a tracciare i confini entro i quali possa poi dispiegarsi legittimamente la discrezionalità del legislatore; ciò appare ancor più evidente allorché, come nella specie, si tratta di servizi aventi rilievo esclusivamente locale, con riferimento a interessi sostanziali pure di ambito strettamente locale, rientranti nella sfera giuridica di soggetti (parti ricorrenti e parti resistenti) che tutti normalmente gravitano nella stessa dimensione territoriale locale e che non hanno nessun aggancio con una circoscrizione territoriale extraregionale; l'allontanamento del giudice competente a conoscere della controversia, sradicando la causa dalla sua sede ordinaria e naturale, comporta un grave disagio per le parti processuali, non giustificato dalla natura accentrata della pubblica amministrazione o dall'efficacia ultraregionale dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.A.R. del Lazio; ciò incide, tra l'altro, anche sull'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, per la maggiore difficoltà ed i maggiori costi che devono essere sopportati dagli interessati per esercitare l'azione o per resistere innanzi al T.A.R. del Lazio;

L'art. 15, comma 5, e l'art. 16, comma 1, nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi sull'istanza cautelare, sia pure nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente sulla controversia, risultano in contrasto con l'art. 24, comma 1, e con l'art. 111, comma 1, Cost.; infatti la tutela cautelare è garanzia essenziale e strumento necessario per l'effettivo soddisfacimento dei diritti e degli interessi legittimi che costituiscono l'oggetto del giudizio, evitando che il tempo necessario per la definizione della causa determini un pregiudizio grave e irreparabile per le pretese sostanziali della parte che ha ragione, per cui la tutela cautelare richiede sempre risposte immediate e non ammette interruzioni; pertanto, la preclusione imposta al collegio adito, costretto dalla legge a negare la giustizia



cautelare per un mero profilo di incompetenza territoriale, risulta contrario ai principi costituzionali di effettività e di tempestività della tutela giurisdizionale e del giusto processo;

Considerato che le questioni di legittimità costituzionale, oltre che non manifestamente infondate, si palesano altresì rilevanti in quanto:

la controversia in esame riguarda la materia dei rifiuti;

le norme richiamate inibiscono la decisione dell'impugnativa e dell'istanza cautelare, imponendo la rilevazione d'ufficio dell'incompetenza territoriale;

Ritenuto pertanto di rimettere alla Corte costituzionale la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

P. Q. M.

Dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa e dell'incidente cautelare proposti con il ricorso n. 2750/2011 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera e), dell'art. 16, comma 1, e dell'art. 15, comma 5, del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 76, 3, 25, 24 e 111 della Costituzione; sospende il giudizio in corso; ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati; dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2011.

Il Presidente: GUIDA

L'estensore: GUARRACINO

11C0765

N. 264

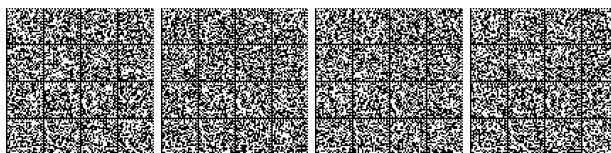
Ordinanza dell'8 agosto 2011 emessa dal Tribunale di Palermo nel procedimento penale a carico di Ribaudo Maria Concetta in qualità di liquidatrice della Società Eurozinco di Lucchese Antonino & C. S.a.s.

Processo penale - Impugnazione dell'imputato - Morte dell'imputato successiva alla sentenza di condanna di primo grado e precedente alla impugnazione - Facoltà degli eredi di proporre impugnazione limitatamente alle statuizioni di contenuto patrimoniale - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di difesa.

- Codice di procedura penale, art. 571.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

Riunito in camera di consiglio, letto il ricorso depositato in data 3 maggio 2011, con il quale Ribaudo Maria Concetta, nata a Marineo (Palermo) il 22 giugno 1940, nella qualità di liquidatrice della società Eurozinco di Lucchese Antonino e C. S.a.s., premesso che con provvedimento del 28 ottobre 2002 il G.I.P. ha disposto il sequestro preventivo del terreno sito in Termini Imerese - area industriale, di proprietà della predetta Eurozinco S.a.s., di cui Lucchese Antonino, nato a Palermo il 28 febbraio 1938, era rappresentante legale; che con sentenza dell'11 luglio 2008 questo Tribunale ha condannato il Lucchese alla pena di anni due e mesi sei di reclusione ed euro 1.000 di multa per il reato



di cui agli articoli 640 primo e secondo comma n. 1, 61 n. 7 ascrittogli al capo S della rubrica con riferimento all'ottenimento di un rimborso I.V.A. di lire 280.000.000 attraverso la presentazione di una richiesta falsa accompagnata da fatture per operazioni inesistenti (ed è stato assolto dalla imputazione di associazione per delinquere ascrittogli al capo G1 per non avere commesso il fatto) ed ha disposto la confisca per equivalente — entro i limiti del valore del profitto del reato — del terreno in argomento;

Rilevato che l'imputato è deceduto in data 20 luglio 2008, quindi dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, ma prima della notifica dell'estratto contumaciale;

Considerato che la morte ha determinato la estinzione del diritto alla impugnazione ed il passaggio in giudicato della pronuncia (come pacificamente ritenuto dalla giurisprudenza, vedi Cass. SS.UU., 15 ottobre 2008, n. 38834), oltre alla estinzione della pena da dichiararsi dal giudice della esecuzione; che il sistema non consente la impugnazione agli eredi (vedi Cass. 11 aprile 2007, n. 35217, che ha escluso la legittimazione ad impugnare di costoro, per il principio della tassatività delle impugnazioni anche sotto il profilo soggettivo);

Considerato che per il combinato disposto degli articoli 236 e 210 c.p., la estinzione della pena — dipendente dalla morte del condannato — non ha effetti sulla statuizione di confisca, che quindi dovrebbe mantenere la sua efficacia, con definitiva ablazione del diritto in capo al condannato e definitiva frustrazione della aspettativa di successione coltivata dagli eredi;

Considerato che la mancata previsione in capo agli eredi del diritto ad impugnare la statuizione di primo grado, limitatamente al caso di sentenza contenente statuizioni di carattere patrimoniale, non appare in sintonia con i principi costituzionali in tema di eguaglianza, essendo la posizione dell'erede dipendente da un evento assolutamente imprevedibile, quale l'epoca della morte del loro dante causa, perché nel caso di morte intervenuta prima della impugnazione l'erede rimarrebbe privo di tutela, mentre nel caso di morte successiva alla impugnazione l'erede potrebbe beneficiare della pronuncia emessa in secondo grado; ed in tema di diritto di difesa, verificandosi una ingiustificata compressione di tale diritto, con impossibilità di fruire di un secondo grado di merito e del controllo di legittimità, in relazione ad un evento del tutto imprevedibile ed estraneo alla sfera di intervento dei soggetti pregiudicati dalla decisione;

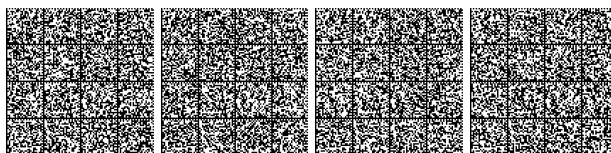
Considerato che la giurisprudenza ha invece ritenuto che la morte dell'imputato successiva alla pronuncia di primo grado e precedente alla impugnazione non comporta il passaggio in giudicato delle statuizioni civili contenute nella sentenza di primo grado, sul rilievo che è venuto meno il rapporto processuale principale sul quale si innesta quello processuale civile, con conseguente impossibilità per il giudice penale di decidere sulla pretesa civile azionata in sede penale (ex art. 578 c.p.p., il giudice di appello decide sulla impugnazione ai soli fini effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili, anche nel caso di estinzione del reato per amnistia o prescrizione, e non anche — significativamente — nel caso di morte dell'imputato); con conseguente caducazione del rapporto processuale e salvezza del diritto degli eredi a coltivare l'azione civile nella competente sede civile (vedi Cass., Sez. IV, n. 58 dell'8 novembre 2000, che pone in evidenza proprio come «non sia pensabile che in tal caso possa mai attuarsi una inammissibile e del tutto ingiustificata contrazione dei gradi del giudizio, con riferimento alla materia del contendere di natura civilistica», in evidente contrasto con principi costituzionali, che devono guidare ogni percorso interpretativo);

Considerato che la progressiva estensione delle ipotesi di confisca, attraverso innovazioni normative sempre più finalizzate alla ablazione patrimoniale in danno dell'autore del reato, rende più pregnante di quanto fosse nel recente passato il rispetto sostanziale delle garanzie difensive (anche rispetto ai terzi pregiudicati dal provvedimento), in funzione della gravità degli interessi patrimoniali ormai in gioco;

Rilevato altresì che nel caso in esame i coimputati appellanti hanno visto dichiarare la estinzione dei reati loro rispettivamente ascritti per intervenuta prescrizione, cosicché può facilmente presumersi che, nel caso di impugnazione proposta dal Lucchese, anche per costui sarebbe stata emessa analoga declaratoria;

Ritenuto, che nel caso in esame il tribunale ha disposto la confisca in applicazione dell'art. 640-*quater* c.p., che espressamente richiama l'art. 322-*ter* c.p., il quale a sua volta prevede la confisca obbligatoria (anche per equivalente) «in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti», così pacificamente escludendo la confisca nel caso di estinzione del reato;

Ritenuto pertanto che la questione di costituzionalità dell'art. 571 c.p.p., che disciplina «l'impugnazione dell'imputato», appare non solo non manifestamente infondata ma anche rilevante, in quanto, ove dovesse ritenersi la impugnabilità della sentenza da parte degli eredi, la pronuncia di secondo grado richiesta con la impugnazione da parte di costoro — in ipotesi dichiarativa della estinzione dei reati per prescrizione — avrebbe comportato la caducazione della statuizione di confisca adottata in primo grado;



P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 571 c.p.p. («impugnazione dell'imputato»), in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, limitatamente alle statuizioni di contenuto patrimoniale, gli eredi dell'imputato possano proporre impugnazione nel caso di morte del dante causa intervenuta dopo la sentenza di primo grado e prima della proposizione della impugnazione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

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

Palermo, addì 10 giugno 2011

Il Presidente estensore: VINCENTI

11C0766

N. 265

*Ordinanza del 6 ottobre 2011 emessa dal Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Società Consorcasa Regione Lazio Coop. a r.l. ed altri contro Roma Capitale*

Enti locali - Disposizioni urgenti per Roma Capitale - Obbligazioni contratte dal Comune di Roma fino alla data del 28 aprile 2008 - Assunzione da parte della gestione commissariale istituita per il rientro dall'indebitamento pregresso e assoggettamento al blocco delle procedure esecutive e degli interessi contemplato (per il risanamento degli enti locali dissestati) dall'art. 248 del T.U. n. 267 del 2000 - Riferibilità di tali previsioni, in virtù di norma interpretativa, a tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino al 28 aprile 2008, quand'anche accertate e liquidate da sentenze pubblicate successivamente - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento amministrativo, con deroga e restrizione (temporalmente non definite) all'autonomia dell'ente locale - Irragionevole incidenza retroattiva su diritti riconosciuti da sentenze passate in giudicato - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto alla tutela giurisdizionale in sede esecutiva - Contrasto con le norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) che garantiscono il "diritto ad un processo equo" e il "diritto ad un ricorso effettivo" - Compressione dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice - Vanificazione del legittimo affidamento dei creditori nel positivo svolgimento dell'attività difensiva e sostanziale incidenza sulla libertà di impresa - Violazione, nel caso di specie, del diritto all'effettiva corresponsione dell'indennità di esproprio nonché della norma del Protocollo addizionale alla CEDU che garantisce la "protezione della proprietà".

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 78, comma 6, primo periodo (nella parte in cui richiama l'art. 248 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo); decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con modifiche dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 41, primo comma, 42, comma terzo, 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, comma secondo, 113, 114, 117, primo comma (in relazione agli artt. 6, comma 1, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla stessa Convenzione, resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848), 118 e 119.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 569 del 2011, proposto da: Società Consorcasa Regione Lazio Coop. a r.l., Fiore di Verbena s.r.l., Pao.Mar s.r.l., Immobiliare Tuscolana 1976 s.r.l., Edilizia Residenziale Nomentana s.r.l., Emma Natili, rappresentati e difesi dagli avv. Alessandro Pallottino e Alessandra Sandulli, con domicilio eletto presso Alessandro Pallottino in Roma, via Oslavia n.12;



Contro Roma Capitale, rappresentato e difeso dall'Andrea Magnanelli, domiciliata per legge in Roma via Tempio di Giove 21;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Lazio Roma: Sezione II n. 33208/2010, resa tra le parti, concernente esecuzione giudicata pagamento somma a titolo indennità di esproprio;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 31 maggio 2011 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Alessandro Pallottino, Alessandra Sandulli, nonché l'avv. Luigi D'Ottavi;

1. — La società cooperativa Consorcasa Regione Lazio e gli altri soggetti indicati in epigrafe hanno impugnato la sentenza 5 novembre 2010 n. 33208, con la quale il TAR Lazio, sez. II, ha accolto «nei limiti e nei termini di cui in motivazione» il loro ricorso per l'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza 10 novembre 2008 n. 4565 della Corte di Appello di Roma.

Tale sentenza ha determinato l'indennità di esproprio (verificatosi molti anni addietro) loro spettante nella misura di Euro 20.747.187,18, oltre interessi legali, dalla data del 30 aprile 1996 alla sentenza.

Le somme dovute sono state successivamente determinate dagli attuali appellanti, con atto di diffida ad eseguire e messa in mora, ex art. 90 RD. n. 642/1907, in Euro 20.747.187,18, a titolo di indennità di esproprio; Euro 9.087.948,22, quali interessi legali dalla data del 30 aprile 1996 alla sentenza; Euro 120.852,00 a titolo di spese legali, liquidate in sentenza, accessori di legge e spese di CTU.

La sentenza appellata ha affermato:

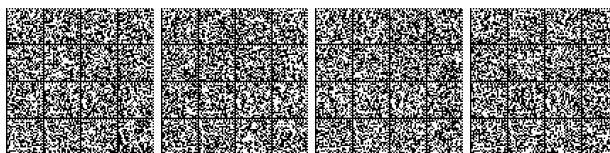
a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 78 d.l. n. 112/2008, conv. in legge n. 133/2008, e del relativo d.P.C.M. di attuazione 4 luglio 2008, per tutte le obbligazioni contratte dal Comune di Roma anteriormente all'istituzione della Gestione Commissariale (28 aprile 2008), nonché per tutte quelle contratte alla data di emanazione del citato DPCM, trovano applicazione l'art. 248, commi 2,3,4 e 255, comma 12, d.lgs. n. 267/2000, di modo che è impedita «categoricamente la coltivazione di azioni esecutive nei confronti dell'Ente, per debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione», precisandosi (ai sensi dell'art. 4, comma 8-bis, d.l. n. 2/2010, conv. in legge n. 42/2010), che «la gestione commissariale del Comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008 anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data»;

atteso la natura «determinativa» della sentenza della quale si chiede l'ottemperanza, «è all'epoca del fatto o atto che occorre avere riguardo per verificare l'assoggettamento dell'obbligazione dallo stesso derivante al regime della gestione commissariale, nella specie sicuramente posto in essere in epoca anteriore al 28 aprile 2008»;

«l'inadempienza dell'amministrazione, tenuto conto della portata che assume nella vicenda *de qua* la dichiarazione di dissesto finanziario relativamente al Comune di Roma nonché delle disposizioni contenute nei DPCM 4 luglio 2008 e 5 dicembre 2008 comporta l'accoglimento del ricorso proposto dalla parte ricorrente nei seguenti termini (e limiti) per cui va ordinato al Comune di Roma di dare esecuzione alle statuizioni contenute nella sentenza della Corte di Appello di Roma n. 4565/08 ... provvedendo alla ricognizione nel bilancio dell'ente della presenza di somme disponibili per il pagamento anche di spese legali e/o di crediti e, conseguentemente, ordinandosi il pagamento di quanto dovuto; in caso di esito negativo della suindicata indagine, provvedendo all'inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto all'odierna parte ricorrente a titolo di capitale, accessori e spese».

Avverso tale decisione, sono stati proposti i seguenti motivi di appello:

a) violazione del giudicato; violazione degli artt. 24 e 113 Cost., nonché conseguente violazione art. 43 Cost. e dell'art. 37 DPR n. 327/2001, in merito al diritto dei proprietari espropriati ad ottenere un equo indennizzo per l'ablazione subita; ciò in quanto «la pronuncia del giudice di I grado, di fatto, ha inibito ai ricorrenti di ottenere il conseguimento reale, e non soltanto di principio, dell'utilità riconosciutagli dalla sentenza della Corte d'Appello di Roma»; in sostanza, «il TAR ha, di fatto, accolto il ricorso ma, nella sostanza, ha negato alle odierne appellanti effettiva soddisfazione in quanto ha stabilito che «la dichiarazione di dissesto finanziario (del Comune) non può essere ignorata e ciò a prescindere dalla natura della sentenza che costituisce il giudicato». In definitiva, il TAR avrebbe dovuto disporre realmente l'ottemperanza del giudicato formatosi sulla pronuncia della Corte d'Appello di Roma, ordinando al Comune di Roma di pagare quanto indicato in detta pronuncia o mediante il bilancio ordinario o, al limite, anche mediante il bilancio straordinario, ma in entrambi i casi e non solo nel primo, o, entro un lasso di tempo ben determinato e disponendo, sempre per entrambi i casi, la nomina di un commissario *ad acta* in caso di persistente inadempienza»;



b) violazione art. 112 c.p.c. per omessa pronuncia in merito allo svincolo delle indennità provvisorie; violazione del giudicato; poiché «la novella legislativa del 2010 non avrebbe potuto in ogni caso essere applicata almeno con riferimento a quella parte di somme a suo tempo determinata e certamente depositata dal Comune di Roma come indennità provvisoria attualmente giacente presso il MEF» (precisamente Euro 657,905,00, «i quali essendo già da tempo usciti dalle casse del Comune costituiscono un debito già assolto (anche se antecedente al 28 aprile 2008). Al contrario il TAR “non ha posto alcuna differenza tra le somme già versate dal Comune e quelle ancora da versare a seguito della determinazione giudiziale dell’indennità”, ordinando per entrambe la ricognizione nel bilancio ordinario e, in caso di esito negativo, ha ordinato l’inserimento nella massa passiva»;

c) ulteriore violazione art. 112 c.p.c. per omessa pronuncia in merito al pagamento delle spese legali indicate nella sentenza della Corte d’Appello n. 4565/2008; violazione del giudicato; ciò in quanto il TAR ha ommesso di pronunciarsi, laddove, stante la condanna al pagamento delle spese di giudizio, «il diritto riconosciuto dall’art. 91 c.p.c. sorge incontestabilmente con la sentenza e non prima, per cui nel caso di specie trattasi di un’obbligazione che certamente non deriva da atti o fatti posti in essere prima dell’aprile 2008».

Dopo avere innanzi tutto richiesto che questo Consiglio di Stato, in accoglimento dell’appello, disponga concretamente per l’ottemperanza del Comune di Roma alla sentenza della Corte di appello n. 4565/2008, imponendo al Comune di pagare entro un termine prefissato e provvedendo da subito alla nomina di un Commissario *ad acta*, per il caso di perdurante inadempimento, gli appellanti, per l’ipotesi i cui si ritenesse applicabile al caso di specie l’art. 78 d.l. n. 112/2008, come modificato e integrato dall’art. 4, comma 8-*bis*, legge n. 42/2010, chiedono che di tali norme venga valutata «l’esatta portata in una chiave di lettura costituzionalmente orientata e, in ulteriore subordine, di sollevare questione di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 41, 100, 101, 102, 103, 104, 108 e 113 Cost.» (pagg. 20 - 47 appello).

Si è costituita in giudizio Roma Capitale (già Comune di Roma), che ha concluso chiedendo dichiararsi l’inammissibilità dell’appello «considerato il venir meno della titolarità di una posizione debitoria di Roma Capitale con riferimento al credito per cui si procede» e atteso che «la Gestione Commissariale è un autonomo organo governativo subentrato alla ordinaria amministrazione finanziaria del Comune di Roma»; viene, in ogni caso, conclusivamente richiesto il rigetto dell’appello, stante la sua infondatezza.

All’udienza del 31 maggio 2011, la causa è stata riservata in decisione.

2. — Con sentenza 10 agosto 2011 n. 4772, questo Consiglio di Stato, parzialmente pronunciando sull’appello proposto, ha affermato innanzi tutto, sulla scorta dei principi già enunciati da questa Sezione con la sentenza n. 8363/2010, che, in sede di ottemperanza, ed a fronte di una disciplina normativa che richiama — applicandola a Roma capitale — quella applicabile agli enti locali dissestati, il giudice (in disparte, momentaneamente, ogni questione che possa intendere sollevare sulla supposta illegittimità costituzionale delle norme):

deve innanzi tutto accertare il momento di insorgenza della obbligazione, in modo da attribuire, in presenza di un discrimine temporale, la qualifica di debitore all’ente o alla gestione commissariale;

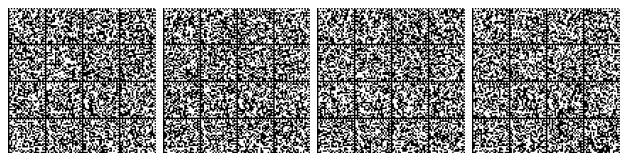
qualora questa rientri nella gestione commissariale, non può emettere pronuncia che obblighi la gestione commissariale, o tanto meno l’ente locale, ad eseguire la sentenza né può, di conseguenza, procedere alla nomina di un commissario *ad acta*;

qualora l’obbligazione risulti certa nell’*an*, ma non nel *quantum*, poiché la sentenza per la quale si richiede disporre l’ottemperanza si è limitata a fissare criteri generali (ad esempio, ai sensi dell’art. 35 d.lgs. n. 80/1998, ovvero ai sensi dell’art. 34, comma 4, *Cpa*), il giudice dell’ottemperanza può procedere, anche a mezzo di commissario *ad acta*, a definire il quantum, ordinando quindi all’amministrazione di segnalare alla gestione straordinaria l’esistenza e l’importo del credito così come determinato;

qualora, al contrario, l’obbligazione sia a carico dell’ente Comune e sia insorta in data successiva a quella prima della quale i crediti vantati ricadono nella gestione commissariale, procede nell’ordinario giudizio di ottemperanza, assumendo la pronuncia adeguata, nel caso di specie, a soddisfare la parte nelle posizioni insorte in virtù del giudicato.

Nel caso di specie, la sentenza della Corte di Appello di Roma ha determinato l’indennità di esproprio spettante agli attuali appellanti nella misura di Euro 20.747.187,18, oltre interessi legali, dalla data del 30 aprile 1996 alla sentenza.

Non ricorre, quindi, nel caso di specie, l’ipotesi di una sentenza con la quale il giudice amministrativo si sia limitato a dare i criteri per definire successivamente la somma dovuta a titolo di risarcimento del danno. Al contrario, ricorre la diversa ipotesi di una sentenza di condanna della pubblica amministrazione pronunciata dal giudice ordinario, al pagamento di una somma determinata e, quanto agli interessi, perfettamente determinabile.



A fronte di ciò, il primo giudice avrebbe dovuto procedere come sopra indicato, non potendosi viceversa condividere le considerazioni svolte nella sentenza appellata e sulla base delle quali si è pervenuti ad accogliere il ricorso, ma imponendo alla pubblica amministrazione solamente un obbligo di fare non soddisfacente della posizione giuridica della parte vittoriosa nel giudizio di cognizione. Per tali ragioni, questo Consiglio di Stato ha accolto l'appello in relazione al primo motivo (sub *a*), con il quale, in sintesi, si lamenta che la sentenza appellata ha «di fatto inibito ai ricorrenti di ottenere il conseguimento reale, e non soltanto di principio, dell'utilità riconosciutagli dalla sentenza della Corte di appello di Roma n. 4565/2008».

L'accoglimento del motivo di appello come ora richiamato comporta che questo Collegio, in relazione ai motivi di appello proposti (sub *a/c* dell'esposizione in fatto), ha dovuto verificare, alla luce dei principi sopra esposti, la natura dei crediti vantati dagli appellanti per effetto della sentenza della Corte di Appello di Roma n. 4565/2008 citata, onde poter verificare raccoglibilità (o meno) del ricorso per l'ottemperanza proposto in primo grado.

3. — La sentenza n. 4772/2011 di questo Consiglio di Stato ha proceduto, quindi, ad esaminare partitamente i singoli diritti di credito di cui alla sentenza della Corte di appello di Roma, ed ha dunque riconosciuto, in accoglimento del secondo e del terzo motivo proposti:

a) il diritto ad ottenere (previo svincolo delle medesime) le somme relative ad indennità provvisoria (quantificate in complessivi Euro 657,905,00 «giacenti presso il MEF» (Ministero dell'economia e delle finanze), poiché, come sostenuto dagli appellanti, «la novella legislativa del 2010 non avrebbe potuto in ogni caso essere applicata almeno con riferimento a quella parte di somme a suo tempo determinata e certamente depositata dal Comune di Roma come indennità provvisoria attualmente giacente presso il MEF», poiché tali somme «essendo già da tempo uscite dalle casse del Comune costituiscono un debito già assolto» (anche se antecedente al 28 aprile 2008). Ciò in quanto il collegio ha ritenuto che «fatta salva i ogni diversa e successiva determinazione dell'indennità di espropriazione, il deposito dell'indennità provvisoria (non accettata) presso la Cassa depositi e prestiti costituisce condizione perché possa essere emanato il decreto di esproprio, e quindi possa determinarsi il sacrificio del diritto di proprietà, nel rispetto delle condizioni (tra le quali il pagamento dell'indennizzo) previste dall'art. 42 Cost.», di modo che «per il tramite del deposito e, quindi, della perdita di disponibilità della somma da parte dell'espropriante e sua offerta o, comunque, deposito in favore del proprietario, che, *medio tempore*, ha perso le facoltà di godimento (nel caso di occupazione di urgenza) o lo stesso diritto di proprietà (nel caso di intervenuto decreto di esproprio), il soggetto espropriante può conseguire la piena proprietà del bene.». Da ciò consegue che «le somme depositate presso la Cassa depositi e prestiti possono essere considerate fuoriuscite dal patrimonio del soggetto depositante ed ormai nella astratta disponibilità del soggetto espropriando (o espropriato), il quale potrà materialmente ottenerle, al verificarsi delle condizioni di legge, posto che il suo diritto alla percezione (almeno) delle somme depositate sorge con la determinazione stessa dell'indennità provvisoria.». In conclusione, «stante la particolarità del procedimento espropriativo e la natura (e causale) delle somme depositate presso la Cassa depositi e prestiti, verificandosi le condizioni di legge (come nel caso di specie), il destinatario delle medesime (in favore del quale il deposito è stato disposto), ben può ottenerne lo svincolo, apprendendo materialmente una somma che costituisce, come condivisibilmente afferma l'appellante, debito già assolto dal Comune di Roma, e quindi (ancorché il diritto di credito sia sorto prima del 28 aprile 2008), estraneo alla tematica del riparto tra comune e gestione commissariale in relazione alla data predetta.»;

b) il diritto ad ottenere le somme riconosciute a titolo di spese legali (ed al cui pagamento è stato condannato il Comune di Roma) dalla sentenza della Corte d'Appello n. 4565/2008, poiché, ai sensi dell'art. 91 c.p.c., secondo il quale «il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa», il diritto a percepire sia le spese sia gli onorari di difesa liquidati in sentenza sorge con il deposito della sentenza medesima. Ne consegue che, poiché la sentenza della Corte di appello risulta depositata in data 10 novembre 2008, il diritto di credito in esame è sorto ben dopo la data del 28 aprile 2008 (di cui all'art. 78 d.l. n. 128/2008) e, quindi, ricorre pacificamente la posizione debitoria di Roma Capitale, senza che possa essere invocata la impromovibilità o la improcedibilità procedibilità delle procedure esecutive.

4. — Il Collegio non è invece pervenuto alle medesime conclusioni (condanna di Roma Capitale all'ottemperanza), con riferimento a quanto liquidato dalla Corte di Appello di Roma (Euro 20.747.187,18) a titolo di indennità di esproprio, oltre interessi legali dalla data del 30 aprile 1996 alla sentenza.

Secondo la sentenza n.4772/2011, «in questo caso, appare del tutto evidente che il diritto di credito (e la corrispondente obbligazione di Roma Capitale) è sorto ben prima del 28 aprile 2008, assumendo — a fronte di ciò — la sentenza esclusivamente valore accertativo della sussistenza ed entità del diritto di credito (già esistente), con conseguente condanna dell'amministrazione al pagamento della somma accertata. Il diritto a ricevere gli interessi, in quanto obbligazione accessoria, segue quanto statuito per l'obbligazione principale.»



Secondo la sentenza, «ricorre, dunque, in questo caso, l'ipotesi prevista dall'art. 78 d.l. n. 128/2008 e dall'art. 4, comma 8-bis, d.l. n. 2/2010, e quindi, in applicazione dei medesimi, il Collegio dovrebbe ritenere la improvvisabilità del giudizio di ottemperanza, essendo, peraltro, il debito attribuito alla gestione straordinaria.

Il Collegio ritiene, tuttavia, che occorre rimettere alla Corte costituzionale, stante la sua rilevanza ai fini della decisione e la sua non manifesta infondatezza, la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'articolo 78 d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008 n. 133, e dell'art. 4, comma 8-bis, d.l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in legge 26 marzo 2010 n. 42, per le ragioni meglio esplicitate con separata ordinanza.

Proprio perché, anche per questo aspetto, la decisione riguarda la posizione di debitore di Roma Capitale (che verrebbe esclusa dall'applicazione delle disposizioni sopra indicate ed in relazione alle quali si solleva la questione di legittimità costituzionale), il Collegio ritiene infondata, anche in ordine a questo profilo della domanda, la proposta eccezione di carenza di legittimazione passiva.».

5. — Ai fini della verifica della rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della decisione del presente giudizio e della sua non manifesta infondatezza, appare opportuno richiamare le norme che trovano applicazione nel caso in esame.

L'art. 78 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008, n. 133, recante «disposizioni urgenti per Roma Capitale», prevede tra l'altro:

«1. Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi strutturali di risanamento della finanza pubblica e nel rispetto dei principi indicati dall'articolo 119 della Costituzione, nelle more dell'approvazione della legge di disciplina dell'ordinamento, anche contabile, di Roma Capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Sindaco del comune di Roma, senza oneri aggiuntivi a carico dello Stato, è nominato Commissario straordinario del Governo per la ricognizione della situazione economico-finanziaria del comune e delle società da esso partecipate, con esclusione di quelle quotate nei mercati regolamentati, e per la predisposizione ed attuazione di un piano di rientro dall'indebitamento pregresso.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

a) sono individuati gli istituti e gli strumenti disciplinati dal Titolo VIII del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di cui può avvalersi il Commissario straordinario, parificato a tal fine all'organo straordinario di liquidazione, fermo restando quanto previsto al comma 6;

b) su proposta del Commissario straordinario, sono nominati tre subcommissari, ai quali possono essere conferite specifiche deleghe dal Commissario (...).

3. La gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le entrate di competenza e tutte le obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008. Le disposizioni dei commi precedenti non incidono sulle competenze ordinarie degli organi comunali relativamente alla gestione del periodo successivo alla data del 28 aprile 2008. Alla gestione ordinaria si applica quanto previsto dall'articolo 77-bis, comma 17. Il concorso agli obiettivi per gli anni 2009 e 2010 stabiliti per il comune di Roma ai sensi del citato articolo 77-bis è a carico del piano di rientro.

4. Il piano di rientro, con la situazione economico-finanziaria del comune e delle società da esso partecipate di cui al comma 1, gestito con separato bilancio, entro il 30 settembre 2008, ovvero entro altro termine indicato nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui ai commi 1 e 2, è presentato dal Commissario straordinario al Governo, che l'approva entro i successivi trenta giorni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, individuando le coperture finanziarie necessarie per la relativa attuazione nei limiti delle risorse allo scopo destinate a legislazione vigente. È autorizzata l'apertura di una apposita contabilità speciale. Al fine di consentire il perseguimento delle finalità indicate al comma 1, il piano assorbe, anche in deroga a disposizioni di legge, tutte le somme derivanti da obbligazioni contratte, a qualsiasi titolo, alla data di entrata in vigore del presente decreto, anche non scadute, e contiene misure idonee a garantire il sollecito rientro dall'indebitamento pregresso. Il Commissario straordinario potrà recedere, entro lo stesso termine di presentazione del piano, dalle obbligazioni contratte dal Comune anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

5. Per l'intera durata del regime commissariale di cui al presente articolo non può procedersi alla deliberazione di dissesto di cui all'articolo 246, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

6. I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui ai commi 1 e 2 prevedono in ogni caso l'applicazione, per tutte le obbligazioni contratte anteriormente alla data di emanazione del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 248 e del comma 12 dell'articolo 255 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Tutte le entrate del comune di competenza dell'anno 2008 e dei successivi anni sono attribuite



alla gestione corrente di Roma Capitale, ivi comprese quelle riferibili ad atti e fatti antecedenti all'anno 2008, purché accertate successivamente al 31 dicembre 2007...»

I commi 2, 3 e 4 dell'art. 248 d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico enti locali), espressamente richiamati dal precedente comma 6 dell'art. 78, prevedono:

«2. Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese.

3. I pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente ed il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e le finalità di legge.

4. Dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità.»

Il comma 12 dell'art. 255 del Testo unico enti locali, anch'esso espressamente indicato dal comma 6 dell'art. 78, prevede:

«12. Nei confronti della massa attiva determinata ai sensi del presente articolo non sono ammessi sequestri o procedure esecutive. Le procedure esecutive eventualmente intraprese non determinano vincoli sulle somme.»

Infine, l'art. 4, comma 8-bis d.l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in legge 26 marzo 2010 n. 42, prevede tra l'altro:

«8-bis. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nominato un Commissario straordinario del Governo per la gestione del piano di rientro di cui all'articolo 78 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, gestito con separato bilancio e approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2008. A partire dalla data di nomina del nuovo Commissario, il sindaco del comune di Roma cessa dalle funzioni di Commissario straordinario del Governo per la gestione dello stesso piano di rientro. Il Commissario straordinario del Governo procede alla definitiva ricognizione della massa attiva e della massa passiva rientranti nel predetto piano di rientro... Ai fini di una corretta imputazione al piano di rientro, con riguardo ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 248 e al comma 12 dell'articolo 255 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data.»

6. Dall'esame delle disposizioni applicabili al caso di specie, appare evidente la rilevanza della questione.

L'art. 78 comma 6, primo periodo, prevede che, per le obbligazioni rientranti nella gestione commissariale, individuate ai sensi del precedente comma 3, primo periodo e dell'art. 4, comma 8-bis, sia applicabile l'art. 248 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, il quale, a sua volta, prevede tra l'altro che «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione» (comma 2).

Per effetto di tali disposizioni, gli appellanti, che hanno ottenuto dalla Corte di appello di Roma (con sentenza 10 novembre 2008 n. 4765, passata in giudicato) il riconoscimento del loro diritto a percepire (e la correlativa condanna del Comune di Roma a pagare), l'indennità loro dovuta per un espropriazione nella misura di Euro 20.747.187,18, oltre interessi legali, dalla data del 30 aprile 1996 alla sentenza, vedono ora — nonostante l'attivazione del giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo — paralizzato l'esercizio del loro diritto di credito (nonché l'improduttività di ulteriori interessi delle somme loro dovute), per effetto dell'articolo 78 d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008 n. 133, e dell'art. 4, comma 8-bis, d.l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in legge 26 marzo 2010 n. 42.

In applicazione di tali disposizioni, questo Consiglio di Stato, trattandosi a tutta evidenza di obbligazione derivante da «fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008», ancorché la stessa sia stata accertata con sentenza pubblicata successivamente alla medesima data - così come dispone espressamente (in interpretazione autentica del primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008), l'art. 4, comma 8-bis d.l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in legge 26 marzo 2010 n. 42 — non può disporre per l'ottemperanza della Pubblica Amministrazione, anzi deve procedere alla declaratoria di improcedibilità



del ricorso, ai sensi dell'art. 248, comma 2, d.lgs. n. 267/2000, in quanto dichiarato applicabile dal citato art. 78 del decreto-legge n. 112 del 2008, nei modi e termini esplicitati da tale articolo e dal citato art. 4, comma 8-bis, del decreto legge n. 2 del 2010.

Il Collegio ritiene, dunque, evidente la rilevanza della questione, poiché — come lamentano gli appellanti — «le disposizioni che si censurano ... comportano, ove applicate, il mancato reale conseguimento dell'utilità riconosciuta agli appellanti a seguito della sentenza della Corte di Appello n. 4565/2008». Né, stante il tenore delle due disposizioni evocate, sussiste alcuna possibilità di diversa interpretazione, tale da escludere il caso in esame dalla loro applicazione e, quindi, procedere nel giudizio di ottemperanza instaurato, fino alla sua decisione nel merito.

7. Attesa la rilevanza, questo Consiglio di Stato ritiene altresì non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 78 (comma 6, primo periodo, nella parte in cui richiama l'art. 248 d.lgs. n. 18 agosto 2000 n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo) d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008 n. 133, e dell'articolo 4, comma 8-bis, ultimo periodo, di 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in legge 26 marzo 2010 n. 42, nei sensi di seguito esposti.

E ciò indipendentemente dalla natura innovativa con efficacia retroattiva (come sostenuto dagli appellanti) ovvero di interpretazione autentica, del citato art. 4, comma 8-bis, posto che, come ha affermato la Corte costituzionale (sent. 4 agosto 2003 n. 291) «il problema da affrontare riguarda non tanto la natura della legge, quanto piuttosto i limiti che la sua portata retroattiva incontra, alla luce del principio di ragionevolezza», posto che il legislatore, fermo il divieto dell'art. 25 per la materia penale, «nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva — interpretative o innovative che siano — purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti».

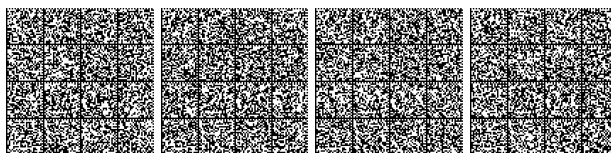
La Corte costituzionale (sent. 3 marzo 1988 n. 233), ha già affermato che «sebbene la legge impugnata si autoqualifichi e sia formulata come una legge interpretativa, ciò non esime questa Corte dal verificare, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, se la qualificazione e la formulazione siano realmente rispondenti al contenuto dispositivo della legge medesima». Ha altresì precisato che la qualificazione di legge interpretativa spetta «a quelle leggi o a quelle disposizioni che, riferendosi e saldandosi con altre disposizioni (quelle interpretate), intervengono esclusivamente sul significato normativo di queste ultime (senza, perciò, intaccarne o integrarne il dato testuale), chiarendone o esplicitandone il senso (ove considerato oscuro) ovvero escludendone o enucleandone uno dei sensi ritenuti possibili, al fine, in ogni caso, di imporre all'interprete un determinato significato normativa della disposizione interpretata», escludendo al contempo che tale qualifica ricorra allorché il legislatore «anziché desumere, enucleare o escludere un qualche significato già insito nella disposizione “interpretata” — interviene sul testo legislativo, aggiungendo una diversa disposizione».

Nello stesso senso, con la sentenza 4 aprile 1990 n. 155, la Corte costituzionale ha affermato che «va riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente».

È stato altresì precisato (sentenza n. 291/2003 cit.) che:

«A proposito delle cd. leggi di interpretazione autentica, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore può porre norme che retroattivamente precisino il significato di altre norme preesistenti, ovvero impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, purché compatibile con il tenore letterale di esso (sentenze n. 421 del 1995; n. 376 del 1995; n. 15 del 1995; n. 397 del 1994). Ed ha precisato che in tali casi il problema da affrontare riguarda non tanto la natura della legge, quanto piuttosto i limiti che la sua portata retroattiva incontra, alla luce del principio di ragionevolezza (sentenze n. 229 del 1999; n. 525 del 2000). Infatti il divieto di retroattività della legge — pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve di regola attenersi — non è stato elevato a dignità costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione dell'art. 25 della Costituzione; e quindi il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva interpretative o innovative che siano — purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti».

In particolare, questo Consiglio di Stato ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate per violazione degli articoli 3, 97, primo comma, 114, 118 e 119 Cost., poiché, nel prevedere che «la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data».



dette norme impediscono una puntuale e temporalmente definita ricognizione dello stato debitorio propriamente inteso, da assegnare alla gestione commissariale.

Infatti, la norma, lungi dall'introdurre un criterio per la definizione della massa debitoria, agisce esclusivamente *ex post*, ascrivendo alla gestione commissariale obbligazioni sorte *ante* 28 aprile, ma nel momento in cui sopravviene l'accertamento con sentenza.

Si tratta, dunque, non già di un criterio di ricognizione attuale del debito, bensì di un criterio successivo di imputazione del medesimo (attuato peraltro in deroga alla disciplina generale del dissesto di cui al d.lgs. n. 267/2000, ed in particolare all'art. 254), con ciò violando il principio di ragionevolezza desumibile, per consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, dall'art. 3 Cost., nonché il principio di buon andamento amministrativo, ex art. 97, comma primo, Cost., nella misura in cui non consente di avere certezza del presupposto (l'indebitamento) che ha determinato l'introduzione della disciplina eccezionale e, quindi, la deroga alla disciplina ordinaria degli enti locali.

Né si è provveduto, in concreto, alla pubblicazione di un avviso pubblico ai fini dell'insinuazione del credito (ancorché sub iudice), nella massa passiva e, quindi, ai fini di una ricognizione delle posizioni debitorie, come previsto in caso di dichiarazione di dissesto dall'art. 254 d.lgs. n. 267/2000.

Il descritto stato di incertezza si riflette sulla indeterminatezza temporale della gestione commissariale, con ciò evidenziando un ulteriore profilo di irragionevolezza della norma, in quanto introduce una non giustificabile deroga e compressione (temporalmente non definite) all'autonomia dell'ente locale, come precisata e garantita dagli artt. 114, 118 e 119 Cost.

Non è, altresì, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni indicate per violazione degli artt. 2, 3, 24, 101, 102, 103, 104, 113, 117, comma 1, (in relazione all'art. 6, comma 1 ed all'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955 n. 848), della Costituzione.

Ed infatti, tali disposizioni, ricomprendendo i diritti di credito derivanti da accertamento ottenuto in sede giurisdizionale, ma riferiti a fatti o atti anteriori al 28 aprile 2008, tra quelli per i quali non è possibile esperire procedure esecutive, incide retroattivamente, senza alcuna ragionevolezza, su diritti riconosciuti dall'autorità giurisdizionale con sentenza passata in giudicato anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 2/2010 (nel caso di specie, derivanti dalla sentenza della Corte di appello).

Giova ricordare che la Corte costituzionale (sent. n. 155/1990 *cit*), ha affermato (con riferimento ad una legge interpretativa) che la stessa «non viola di per sé gli artt. 101, 102 e 104 Cost., ... a meno che essa non leda il giudicato già formatosi o non sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso».

Né tale conclusione è negata dal fatto che con la norma indicata non si attua un disconoscimento del diritto, accertato dal giudice, né una incisione sul suo contenuto, posto che comunque si agisce sulla effettività della tutela giurisdizionale e, più specificamente sul diritto alla tutela giurisdizionale (in sede esecutiva).

Di qui la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in esame per violazione dell'art. 3 Cost., relativamente alla loro manifesta irragionevolezza, in relazione al principio di eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge, nonché per violazione degli artt. 2, 24, 103 e 113 Cost., in relazione al diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale, intesa come effettività della medesima e, più specificamente, come diritto alla tutela giurisdizionale in sede di esecuzione, diritto che risulta frustrato dalle disposizioni rimesse al vaglio della Corte.

Inoltre, sussiste la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., posto che l'art. 6, comma 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (resa esecutiva con legge 4 agosto 1955 n. 848), prevede che «ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente imparziale costituito per legge, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile ...»; così come il successivo art. 13 (disciplinante il «diritto ad un ricorso effettivo») prevede il diritto di ogni persona «i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente convenzione sono stati violati» a poter esperire «un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale». Entrambe le norme citate (ed i principi da esse desumibili) che pure, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. (il quale impone all'esercizio della potestà legislativa i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»), avrebbero dovuto essere tenute presenti dal legislatore, risultano dunque violate dalle disposizioni in esame, posto che esse, mediante la richiamata applicabilità dell'art. 248, comma 2, d.lgs. n. 267/2000, negano la possibilità di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione.

Questo Consiglio di Stato ritiene, altresì, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni indicate, per violazione degli artt. 101, 102, 104 e 108, comma secondo, Cost., in riferimento alla



autonomia ed indipendenza del giudice, compressa ex post da un irragionevole intervento del legislatore operante sulla effettività della pronuncia giurisdizionale. Occorre ricordare che la Corte costituzionale, con sentenza 7 novembre 2007 n. 364, nel ritenere costituzionalmente illegittimo l'art. 7-*quater* d.l. 31 gennaio 2005 n. 7 (nella parte in cui aveva stabilito l'inefficacia nei confronti di un ente per legge succeduto ad un altro — anche nei rapporti pendenti, con istituzione di una gestione commissariale per i debiti del secondo — dei decreti ingiuntivi e delle sentenze emesse nei confronti del primo ente per debiti relativi al secondo e l'estinzione di ufficio dei giudizi di ottemperanza pendenti in base al medesimo titolo), ha affermato che tali norme «violano le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria cui spetta la tutela dei diritti (artt. 102 e 113 Cost.). Infatti non vi è dubbio che l'emissione di provvedimenti idonei ad acquistare autorità di giudicato costituisca uno dei principali strumenti per la realizzazione del suindicato compito. Nel contempo, le disposizioni denunciate contrastano con gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto in parte vanificano i risultati dell'attività difensiva svolta, sulla cui definitività i creditori ... potevano fare ragionevole affidamento. In simile ordine di idee questa Corte ha affermato, da un lato, che l'estinzione dei giudizi pendenti può essere ritenuta costituzionalmente legittima qualora le norme che la stabiliscono incidano anche sulla legge regolatrice del rapporto controverso, garantendo la sostanziale realizzazione dei diritti in oggetto (sentenza n. 103 del 1995), dall'altro, che in materia non penale la legittimità di leggi retroattive è condizionata dal rispetto di altri principi costituzionali e, in particolare, di quello della tutela del ragionevole, e quindi legittimo, affidamento (*ex plurimis*, sentenze n. 446 del 2002 e n. 234 del 2007). Anche se le disposizioni in scrutinio non possono essere definite retroattive in senso tecnico, tuttavia esse, travolgendo provvedimenti giurisdizionali definitivi e incidendo sui regolamenti dei rapporti in essi consacrati, finiscono per avere la stessa efficacia di norme retroattive e per incontrare i medesimi limiti costituzionali per queste enunciati».

8. Oltre quanto sin qui evidenziato, non è manifestamente infondata a questione di legittimità costituzionale dell'articolo 78 (comma 6, primo periodo, nella parte in cui richiama l'art. 248 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo) d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008 n. 133, e dell'articolo 4, comma 8-*bis*, ultimo periodo, d.l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in legge 26 marzo 2010 n. 42,

a) per violazione degli artt. 3, 24, 41, primo comma, Cost., poiché l'applicazione delle disposizioni indicate pregiudica il legittimo affidamento che i creditori del Comune di Roma hanno riposto nel positivo svolgimento dell'attività difensiva volta in giudizio a tutela dei propri interessi, in tal modo sostanzialmente incidendo sulla libertà di impresa, riconosciuta e garantita dall'art. 41 Cost.;

b) per violazione degli articoli 42 e 117, comma 1 (in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, reso esecutivo con legge 4 agosto 1955 n. 848), della Costituzione, poiché, per il tramite di un rinvio ad un termine «*incertus quando*», senza alcuna distinzione in ordine alla natura del credito insorto in momento anteriore al 28 febbraio 2011, si lede (comprendendo nelle obbligazioni afferenti a diritti di credito anche quelle in esame nel caso di specie) il diritto costituzionalmente garantito ad una effettiva corresponsione dell'indennità di esproprio (non essendo certo sufficiente la teorica definizione della stessa), quale indispensabile presupposto dell'esercizio della potestà ablatoria.

Nel caso di specie, a fronte di una perdita del diritto di proprietà risalente agli anni novanta, e nonostante anni di giudizio, i soggetti espropriati non ottengono la (dovuta ed indispensabile) indennità di esproprio. Né, d'altra parte, può parlarsi di indennità di espropriazione come «serio ristoro» (secondo i criteri elaborati dalla pluriennale giurisprudenza della Corte costituzionale (a partire dalla sent. n. 5/1980 e fino alle sentt. nn. 347 e 348 del 2007), laddove la somma non possa essere materialmente e celermente conseguita.

Per le medesime ragioni, non è manifestamente infondata la questione per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., posto che l'art. 1 del Protocollo addizionale alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (reso esecutivo con legge 4 agosto 1955 n. 848), prevede la «protezione della proprietà» ed i limiti indefettibili che ne consentono la perdita per causa di utilità pubblica;

10. Per tutte le ragioni esposte, questo Consiglio di Stato ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 6, primo periodo (nella parte in cui richiama l'art. 248 d.lgs. n. 18 agosto 2000 n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo) d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008 n. 133, e dell'articolo 4, comma 8-*bis*, ultimo periodo, d.l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in legge 26 marzo 2010 n. 42, per violazione degli articoli 2, 3, 24, 41, primo comma, 42, terzo comma 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, comma secondo, 113, 114, 117, primo comma (in relazione all'art. 6, comma 1 ed all'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resi esecutivi con legge 4 agosto 1955 n. 848), 118, 119 della Costituzione.

La rimessione degli atti alla Corte costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.



P. Q. M.

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 6, primo periodo (nella parte in cui richiama l'art. 248 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo) del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008 n. 133, e dell'articolo 4, comma 3-bis, ultimo periodo, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, conv. in legge 26 marzo 2010, n. 42.

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

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa 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 31 maggio 2011.

Il Presidente: LEONI

L'estensore: OBERDAN

11C0767

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2011-GUR-053) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 1 1 2 2 1 *

€ 7,00

