

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 54

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 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. 338. Sentenza 12 - 22 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili
 - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini impositivi - Mancata previsione di un «valore minimo garantito» nei casi di omessa dichiarazione, ovvero di dichiarazione di valori assolutamente irrisori - Lamentata lesione del diritto dell'espropriato ad un serio ristoro e del «ragionevole legame» tra indennità e valore venale del bene - Asserita violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea - Insufficiente descrizione della fattispecie con conseguente preclusione del controllo sulla rilevanza della questione - Inammissibilità.

- D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili
 - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini impositivi - Mancata previsione di un meccanismo che, nei casi di omessa dichiarazione, ovvero di dichiarazione di valori assolutamente irrisori, impedisca la totale elusione dell'indennità e garantisca comunque un ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo e l'ammontare dell'indennità - Lesione del diritto dell'espropriato ad un serio ristoro e del «ragionevole legame» tra indennità e valore venale del bene - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea - Illegittimità costituzionale.

- D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma; primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili
 - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini impositivi - Disciplina riproduttiva di disposizione già dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 37, comma 7.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

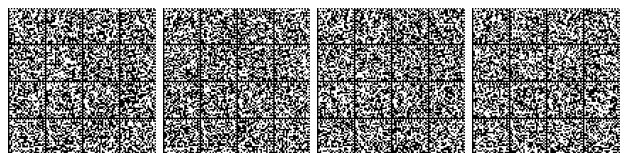
Pag. 1

N. 339. Sentenza 12 - 22 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Lombardia - Economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza - Possibilità di destinare le corrispondenti risorse alle valorizzazioni delle posizioni organizzative in aggiunta alle risorse annualmente stanziati ai sensi del vigente CCNL del comparto Regioni-Autonomie locali - Ricorso del Governo - Eccepita inammissibilità della questione per omessa argomentazione in ordine alla doglianza mossa - Reiezione.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 3, comma 2, terzo periodo, che sostituisce l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia 7 luglio 2008, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40 e seguenti.



Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Lombardia - Economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza - Possibilità di destinare le corrispondenti risorse alle valorizzazioni delle posizioni organizzative in aggiunta alle risorse annualmente stanziare ai sensi del vigente CCNL del comparto Regioni-Autonomie locali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 3, comma 2, terzo periodo, che sostituisce l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia 7 luglio 2008, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40 e seguenti.

Energia - Appalti pubblici - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Determinazione, ad opera della Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999, dei suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della norma - Ricorso del Governo - Eccepita inammissibilità della questione per erronea identificazione della norma impugnata - Reiezione.

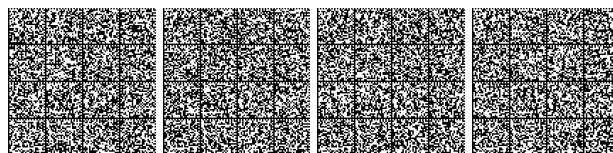
- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, l'art. 53-bis, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12, comma 2.

Energia - Appalti pubblici - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Determinazione, ad opera della Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999, dei suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della norma - Ricorso del Governo - Eccepita inammissibilità della questione per il carattere generico delle censure mosse - Reiezione.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, l'art. 53-bis, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12, comma 2.

Energia - Appalti pubblici - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Determinazione, ad opera della Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999, dei suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della norma - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, l'art. 53-bis, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12, comma 2.



Energia - Acque e acquedotti - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Previsione che gli impianti afferenti l'utilizzazione delle acque pubbliche demaniali delle grandi derivazioni idroelettriche siano direttamente conferiti a società pubbliche patrimoniali di scopo - Previsione che la Regione, anche per il tramite di tali società, affidi l'esercizio industriale di detti impianti mediante procedure di evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata - Previsione che le concessioni idroelettriche ricadenti nei territori delle province montane siano affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata - Previsione che la concessione per l'uso delle acque pubbliche sia rilasciata, di diritto, in favore dei soggetti affidatari degli impianti - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ogni altro profilo di censura.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, l'art. 53-bis, commi 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12; [Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. s), e terzo].

Pag. 10

N. 340. Sentenza 12 - 22 dicembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Finanza regionale - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Nota del Ministero dell'economia e delle finanze che sostiene l'applicabilità dell'obbligo di comunicazione dei dati sul patrimonio ai sensi della legge n. 191 del 2009 anche nei confronti dei comuni delle Province autonome e delle Province autonome stesse - Ricorso per conflitto di attribuzione della provincia autonoma di Bolzano - Natura puramente informativa dell'atto impugnato - Difetto di attitudine lesiva delle attribuzioni costituzionali - Inammissibilità del ricorso.

- E-mail del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, 1° giugno 2010.
- Costituzione, artt. 3, 6 e 97; Statuto della Regione Trentino Alto Adige, artt. 8, comma 1, 9, comma 1, 16 e da 66 a 86; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39.

Pag. 24

N. 341. Ordinanza 12 - 22 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento militare - Abrogazione del d.lgs. n. 43 del 1948 (Divieto delle associazioni di carattere militare) - Denunciato eccesso di delega, nonché asserito contrasto con il divieto di costituire associazioni paramilitari e con la riserva di legge in materia penale - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 2268, comma 1, n. 297).
- Costituzione, artt. 18, 25, secondo comma, e 76; legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14.

Ordinamento militare - Semplificazione della legislazione - Delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi che individuino le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore - Abrogazione del d.lgs. n. 43 del 1948 (Divieto delle associazioni di carattere militare) - Asserita genericità della legge di delega - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, commi 14 e 14-ter; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 2268, comma 1, n. 297).
- Costituzione, art. 76.

Pag. 28



N. 342. Ordinanza 12 - 22 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Ricorsi della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e della Provincia autonoma di Trento - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 6, commi 3, da 5 a 9, da 11 a 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo (convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122).
- Costituzione, artt. 117 e 119; Statuto della Regione Trentino-Alto-Adige, artt. 4 e da 69 a 86; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25.

Pag. 31

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 143. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Regione Trentino-Alto Adige).

Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dall'accisa sui tabacchi lavorati e da altre entrate tributarie previste dal decreto impugnato nonché 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 Stato-Regione Trentino-Alto Adige in attuazione del «federalismo fiscale», quale prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009, lamentata deroga con legge ordinaria unilaterale al sistema di concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica, indebita sottrazione all'erario regionale delle entrate già di sua spettanza derivanti dalla lotta all'evasione, mancata previsione di intesa - Ritenuta possibilità di interpretare le norme censurate nel senso della loro inapplicabilità alle Province autonome - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione Trentino-Alto Adige, 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. 69, comma 2, lett. c) e b), 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.

Regioni a statuto speciale - 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 Regioni a statuto speciale 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, deroga unilaterale con fonte ordinaria a norme statutarie - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della speciale autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, 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, comma sesto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n.1, 25, 36, 48, 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. 35



- N. 144. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Regione Emilia-Romagna).

Iniziativa economica privata - Finanza regionale - Adeguamento degli ordinamenti regionali al principio della liberalizzazione delle attività economiche, secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Qualificazione quale principio fondamentale per lo sviluppo economico e attuativo della piena tutela della concorrenza tra le imprese - Soppressione delle normative statali incompatibili, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi - Previsione di potere regolamentare statale, in carenza di qualunque delimitazione - Elemento per la valutazione della c.d. «virtuosità» degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Previsione di un regime per l'esclusione di singole attività economiche, azionabile solo dallo Stato - Ritenuta genericità dei criteri di adeguamento, impossibilità giuridica di attuazione attraverso il meccanismo della abrogazione e necessità di bilanciamento dei valori contrapposti, incertezza sulla disciplina vigente, mancata previsione di intesa, mancanza di collegamento con lo stato della finanza regionale - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della potestà legislativa e regolamentare regionale, violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento, certezza del diritto, legalità sostanziale, leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, commi 2, 3, 4, 10 e 11.
- Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, e 117, commi terzo, quarto e sesto.

Enti locali - Servizi pubblici 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 - Previsione di una soglia di valore fissata dal legislatore nazionale, al di sopra della quale è in ogni caso esclusa la possibilità per gli enti locali di ricorrere alla modalità organizzativa della gestione in house - Previsione di restrizioni e penalizzazioni per le società titolari di affidamenti diretti - Previsione che le società in house siano assoggettate al patto di stabilità interno secondo modalità definite con atto ministeriale - Lamentata reintroduzione di una limitazione della capacità di scelta degli enti territoriali in ordine alla gestione dei servizi pubblici elusiva della ratio del referendum e degli effetti vincolanti dello stesso, incidenza sulla materia dei servizi pubblici locali di spettanza residuale regionale - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione 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, commi 8, 12, 13, 14, 32 e 33.
- Costituzione, artt. 75 e 117, commi terzo, quarto e sesto.

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

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



Regioni (in genere) - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato «Collegio dei revisori dei conti» - Obbligo per le Regioni di adeguamento entro i termini stabiliti - Elemento per la valutazione della c.d. «virtuosità» degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata interferenza nell'ambito della potestà statutaria e della autonomia finanziaria e organizzativa regionale, lamentata introduzione di norme di dettaglio in luogo di obiettivi di finanza pubblica, imposizione di un obbligo di modifica statutaria di cui la Regione non dispone compiutamente, imposizione alla Corte dei conti di poteri regolamentari in contrasto con la sua funzione, carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della potestà statutaria regionale, violazione dell'autonomia finanziaria regionale, esorbitanza dello Stato dall'ambito della potestà legislativa esclusiva, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione della funzione di controllo della Corte dei conti, abuso della potestà di decretazione d'urgenza.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14.
- Costituzione, artt. 3, 97, 77, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119 e 123.

Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell'Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Previsione di poteri regolamentari e amministrativi statali nonché del controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione - Lamentata carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, lamentata soppressione e fusione dei piccoli Comuni senza l'osservanza delle procedure costituzionali e creazione di nuovi enti territoriali in violazione del quadro costituzionale, interferenza in ambiti settoriali di competenza legislativa e amministrativa regionale, contrasto con la Carta europea delle autonomie locali, mancata previsione di procedure collaborative - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione delle prerogative delle autonomie locali, esorbitanza dello Stato dal proprio ambito di competenza in materia di enti locali, violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di associazionismo tra enti locali, abuso della potestà di decretazione d'urgenza, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli di diritto internazionale, violazione dei principi di sussidiarietà, non discriminazione, ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, commi primo e secondo, 97, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo, secondo, lett. p), e quarto, 118 e 133, comma secondo; carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, ratificata con legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Pag. 45

N. 266. Ordinanza del tribunale di Lucca del 18 giugno 2011.

Lavoro e occupazione - Indennità speciale di disoccupazione per il triennio 2009-2011 - Condizione - Intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul principio di uguaglianza nella tutela del lavoro - Lesione della garanzia assistenziale in caso di disoccupazione involontaria.

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 19, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 4 e 38.

Pag. 64



- N. 267. Ordinanza dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana del 20 ottobre 2011.
Caccia - Normativa della Regione Toscana - Previsione che nelle aziende agriturismo-venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in tema di predisposizione di standard minimi di tutela della fauna.
 - Legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, art. 7, commi 5 e 6; legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, art. 28, comma 12.
 - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s)..... Pag. 67
- N. 268. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio del 12 aprile 2011.
Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligatorietà del procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010, configurazione del preventivo esperimento di esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziaria, necessità che l'improcedibilità sia eccepita dal convenuto a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice non oltre la prima udienza - Contrasto con la tutela giudiziale dei diritti - Esorbitanza dai principi in tema di mediazione stabiliti dalla legge delega n. 69 del 2009.
 - Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5, [comma 1,] primo, secondo e terzo periodo.
 - Costituzione, artt. 24 e 77, in relazione all'art. 60, lett. c) e n), della legge 18 giugno 2009, n. 69.
Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Prevista abilitazione degli enti pubblici o privati che diano garanzie di serietà ed efficienza a costituire gli organismi deputati a gestire il procedimento di mediazione - Contrasto con la tutela giudiziale dei diritti - Esorbitanza dai principi in tema di mediazione stabiliti dalla legge delega n. 69 del 2009.
 - Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 16, comma 1.
 - Costituzione, artt. 24 e 77, in relazione all'art. 60, lett. c) e n), della legge 18 giugno 2009, n. 69. Pag. 72
- N. 269. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 7 settembre 2011.
Giustizia amministrativa - Azione di annullamento della sentenza di condanna - Previsione che la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e difesa in giudizio - Interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del principio di tutela giurisdizionale.
 - Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 30, comma 5.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113. Pag. 88
- N. 270. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 16 maggio 2011.
Procedimento civile - Riassunzione del processo interrotto per morte di una delle parti - Notificazione, entro un anno dall'evento, del ricorso e del decreto di fissazione collettivamente e impersonalmente agli eredi nell'ultimo domicilio del defunto - Possibilità che ciò avvenga con le modalità previste dall'art. 140 c.p.c. anche nel caso in cui l'avviso spedito a mezzo di raccomandata non possa essere consegnato e non venga successivamente ritirato presso l'ufficio postale - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del diritto di difesa e della garanzia del contraddittorio.
 - Codice di procedura civile, art. 303, comma secondo.
 - Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, comma secondo, e 111, comma secondo. Pag. 95

RETTIFICHE

- Comunicato di rettifica relativo al ricorso n. 112 del registro ricorsi 2011.** (Ricorso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, prima serie speciale, n. 48 del 16 novembre 2011)..... Pag. 99





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 338

Sentenza 12 - 22 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini impositivi - Mancata previsione di un «valore minimo garantito» nei casi di omessa dichiarazione, ovvero di dichiarazione di valori assolutamente irrisori - Lamentata lesione del diritto dell'espropriato ad un serio ristoro e del «ragionevole legame» tra indennità e valore venale del bene - Asserita violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea - Insufficiente descrizione della fattispecie con conseguente preclusione del controllo sulla rilevanza della questione - Inammissibilità.

- D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini impositivi - Mancata previsione di un meccanismo che, nei casi di omessa dichiarazione, ovvero di dichiarazione di valori assolutamente irrisori, impedisca la totale elisione dell'indennità e garantisca comunque un ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo e l'ammontare dell'indennità - Lesione del diritto dell'espropriato ad un serio ristoro e del «ragionevole legame» tra indennità e valore venale del bene - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea - Illegittimità costituzionale.

- D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma; primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali, art. 1.

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini impositivi - Disciplina riproduttiva di disposizione già dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 37, comma 7.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

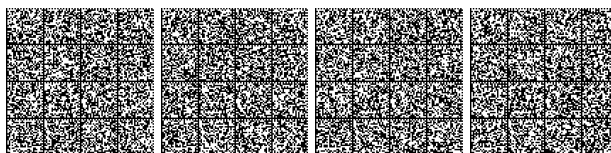
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), sostituito dall'art. 37, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), promossi dalla Corte di cassazione, Sezioni Unite civili, con due ordinanze del 14 aprile 2011, iscritte ai nn. 158 e 159 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, 1ª serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale Sassari-Porto Torres-Alghero e dell'Astaldi S.p.a., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2011 e nella camera di consiglio del 9 novembre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

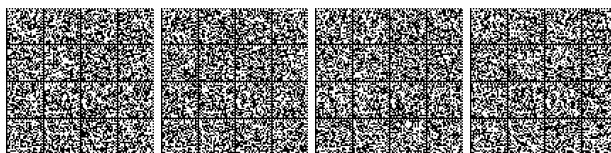
uditi gli avvocati Federico Isetta per il Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale Sassari-Porto Torres-Alghero, Vittorio Biagetti per l'Astaldi S.p.a. e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte di cassazione a Sezioni Unite, con due ordinanze del 14 aprile 2011, iscritte al reg. ord. n. 158 e n. 159 del 2011, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421) — norma abrogata dall'art. 58, comma 1, numero 134), del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), come modificato dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302 (Modifiche ed integrazioni al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) a decorrere dal 30 giugno 2003, in virtù dell'art. 3 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122 (Disposizioni concernenti proroghe in materia di sfratti, di edilizia e di espropriazione), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1º agosto 2002, n. 185 — oggi riversata nell'art. 37, comma 7, del citato d.P.R. n. 327 del 2001, in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 ed all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

1.1. — Con la prima ordinanza il giudice *a quo* premette in fatto che L.M.G. ha proposto ricorso per la cassazione della sentenza della Corte di appello di Catania, che aveva rideterminato l'indennità dovutale dal Comune di Caltagirone per l'esproprio di terreni di sua proprietà, siti nel predetto Comune, destinati alla realizzazione di alloggi per scopi sociali. A sostegno del ricorso, venivano prospettati due motivi. Con il primo si denunciava la violazione di legge per avere la sentenza fatto applicazione dell'art. 5-bis della legge 8 agosto 1992, n. 359 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), di cui si sosteneva la illegittimità costituzionale. Con il secondo motivo si denunciava la violazione dell'art. 24 della legge 13 giugno 1942, n. 794 (Onorari di avvocato e di procuratore per prestazioni giudiziali in materia civile), per avere liquidato le spese processuali violando i minimi tariffari. Il Comune di Caltagirone resisteva con controricorso e proponeva a sua volta ricorso incidentale denunciando la mancata decurtazione della indennità, nella misura del 40%, a norma del citato art. 5-bis, non avendo l'espropriata accettato la somma offertale. Con il secondo motivo veniva poi denunciata la violazione dell'art. 16 del decreto-legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), in quanto all'espropriata non avrebbe dovuto essere liquidato nulla, a titolo di indennità, avendo omesso di presentare la dichiarazione ICI.

1.2. — Con la seconda ordinanza la Corte rimettente premette che A.C., comproprietario pro indiviso di un terreno situato nel Comune di Sassari, interessato da un procedimento di espropriazione per pubblica utilità, aveva proposto opposizione alla stima, dinanzi alla Corte di appello di Cagliari, sezione distaccata di Sassari, ai sensi dell'art. 19 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), nei confronti del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale (A.S.I.) Sassari- Porto Torres-Alghero.



Il Consorzio A.S.I., aveva chiesto nel merito il rigetto dell'opposizione e la riduzione dell'indennità entro i limiti dei valori dichiarati ai fini ICI, ovvero l'esclusione del diritto all'indennità in caso di omessa dichiarazione, in forza dell'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992. La Astaldi S.p.a., chiamata in causa dal Consorzio A.S.I., aveva eccepito, a sua volta, il difetto di legittimazione aderendo nel resto alle difese del consorzio.

La Corte di appello adita aveva proceduto alla determinazione della indennità di esproprio e di occupazione dell'area ritenuta edificabile. Quanto alla richiesta di riduzione dell'indennità entro i limiti dei valori dichiarati ai fini ICI, ovvero di totale rigetto della domanda di A.C., per la perdita del diritto alla indennità, in caso di omessa dichiarazione, la Corte di appello aveva escluso che nella specie potesse trovare applicazione il disposto dell'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992. Ciò, in quanto la norma sarebbe stata applicabile soltanto nel caso di presentazione della dichiarazione ICI, nel mentre A.C. «[aveva] dichiarato di non avere mai presentato alcuna dichiarazione ICI in relazione ai terreni di cui è causa, di talchè incombeva al Consorzio A.S.I., che ha domandato la riduzione dell'indennità di esproprio, dimostrare sia che tale dichiarazione era stata, invece, presentata [...], sia che il valore dichiarato era inferiore all'indennità calcolata ex art. 5-bis, legge n. 359 del 1992».

Avverso tale decisione proponeva ricorso il Consorzio, per ottenere la cassazione della sentenza della Corte di merito.

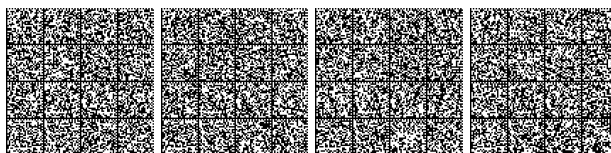
In particolare, con il settimo motivo, denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992, il Consorzio ribadiva la tesi che, in forza della citata disposizione di legge, l'espropriato, avendo omesso di presentare la dichiarazione ICI, relativa ai terreni in questione, non avrebbe potuto vantare alcun diritto alle indennità di esproprio. A giudizio del ricorrente, laddove l'art. 16 fosse applicabile soltanto al caso di denuncia infedele e non anche al caso di omessa dichiarazione, il sistema sarebbe irrazionalmente sbilanciato a favore degli evasori totali, il cui trattamento sanzionatorio sarebbe paradossalmente migliore di quello riservato agli evasori parziali. In questo senso il Consorzio ha eccepito l'incostituzionalità di una simile interpretazione della norma, con riferimento all'art. 3 Cost.

1.3. — In entrambi i giudizi la prima sezione civile della Corte di cassazione, alla quale i ricorsi erano stati originariamente assegnati, con ordinanze rispettivamente n. 880 e n. 15317 del 2010, dopo avere rilevato che la giurisprudenza di legittimità si era conformata all'indirizzo interpretativo fornito dal giudice delle leggi, secondo il quale il pagamento dell'indennità di esproprio deve essere subordinato, in ogni caso, alla regolarizzazione degli obblighi fiscali, relativi all'ICI, evidenziava problemi applicativi di non facile soluzione. In particolare veniva esaminato il condizionamento reciproco delle procedure, sul piano della pregiudizialità incrociata delle questioni, con il correlato rischio di conflitti di giudicati e di cumulo dei tempi delle due procedure, difficilmente compatibile con la ragionevole durata dei processi.

Trattandosi di questione di massima di particolare importanza, le cause erano state rimesse al Primo Presidente, il quale le aveva poi assegnate alle SS.UU.

1.4. — Le Sezioni Unite civili hanno quindi sollevato, con le ordinanze in epigrafe, la questione di legittimità costituzionale con identica motivazione in diritto, partendo da una approfondita ricostruzione della interpretazione dell'art. 16, primo comma, del d.lgs. n. 504 del 1992, nella parte in cui impone la riduzione della indennità di espropriazione delle aree fabbricabili, in relazione all'obbligo di dichiarazione (iniziale) o denuncia (per le variazioni) ICI (art. 10 del d.lgs. n. 504 del 1992, vigente *ratione temporis*).

La Corte di cassazione muove dall'interpretazione che della norma è stata fornita dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 351 del 2000, che a suo giudizio avrebbe escluso che la apparente incompletezza della disciplina dettata dall'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992 (cirscritta alla sola ipotesi della dichiarazione infedele) fosse in contrasto con l'art. 3 Cost., ipotizzando che anche il contribuente evasore totale (al pari del contribuente infedele) dovesse regolarizzare la propria posizione fiscale, prima di ottenere il pagamento dell'indennità di esproprio. Tale tesi interpretativa, pur seguita anche dagli stessi giudici di legittimità, tuttavia, non troverebbe il conforto del tenore letterale della norma, specie alla luce della costituzionalizzazione del principio del giusto processo e della sua ragionevole durata. L'interpretazione seguita dalla sentenza n. 351 del 2000, infatti, pur avendo il merito di evidenziare che la norma impugnata debba esplicare i suoi effetti anche sull'evasore totale, non sarebbe condivisibile perché finirebbe per introdurre una «inedita procedura di necessitata conciliazione fiscale, che assurge a condizione di pagamento dell'indennità di esproprio», laddove specifica che, «l'evasore totale non viene affatto avvantaggiato, in quanto è destinato a subire in ogni caso le sanzioni per la omessa dichiarazione, nonché l'imposizione per l'ICI che aveva tentato di evadere; inoltre, la erogazione dell'indennità di espropriazione non può intervenire, se non dopo la verifica che non superi il tetto massimo ragguagliato al "valore" denunciato per l'ICI, e, quindi, solo dopo la presentazione della denuncia ICI e la conseguente regolarizzazione della posizione tributaria, con concreto avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni. Il che presuppone in ogni caso che si tratti di area fabbricabile (tale al momento della dichiarazione) e che il soggetto espropriato, fosse, alla data di riferimento dell'indennità, tenuto all'ICI».



A giudizio della Corte rimettente una simile interpretazione non potrebbe in questi termini essere seguita, in primo luogo perché la collocazione sistematica (a ridosso degli artt. 14 e 15 che disciplinano le sanzioni ed il contenzioso ICI) ed il tenore letterale della norma in esame ne evidenzerebbero la chiara connotazione sanzionatoria, collegata al comportamento tenuto dal soggetto. L'effetto sanzionatorio atipico ed indiretto, costituito dalla misura extratributaria della riduzione dell'indennità di esproprio, si aggiunge alle sanzioni tributarie dirette previste dal precedente art. 14, nel caso in cui l'area edificabile venga interessata da una procedura di esproprio (sanzione eventuale). All'apparato sanzionatorio tipico del sistema tributario si aggiungerebbe quindi una sanzione accessoria, atipica, della "confisca" parziale o totale della indennità o del suolo. Inoltre, l'effetto dell'art. 16, primo comma, del d.lgs. n. 504 del 1992, opererebbe come sanzione che non incide sui criteri primari di determinazione dell'indennità di esproprio ed il contenzioso tributario sviluppatosi a seguito della rettifica, da parte dell'ufficio, della dichiarazione o della denuncia presentata dal contribuente, o dell'accertamento in caso di omessa dichiarazione o denuncia, non rileverebbe ai fini dell'ammontare della eventuale riduzione da praticare sulla indennità.

Il "fatto illecito" sanzionato dalla norma in esame sarebbe costituito, a giudizio della Corte di cassazione, dalla presentazione della dichiarazione infedele o dalla omessa presentazione della stessa. Tutto quanto segue andrebbe considerato un *post factum* irrilevante, non in grado di vanificare o sanare l'illecito già consumato e perfezionato, a pena del totale svuotamento della forza cogente della norma.

I rimettenti ritengono poi, che neppure potrebbe venire in rilievo l'emendabilità della dichiarazione, non potendo farsene applicazione in un caso in cui la modificazione sia giustificata dal solo fine della convenienza di eludere la riduzione dell'indennità. Infatti, laddove si spostasse «il baricentro dell'art. 16 dal momento formale dell'assolvimento degli obblighi fiscali (dichiarazione denuncia) a quello delle procedure di verifica dell'ammontare della obbligazione tributaria e del relativo assolvimento», verrebbe vanificata la funzione, evidenziata pure dalla Corte costituzionale, di «incentivare fedeli autodichiarazioni di valore delle aree fabbricabili ai fini ICI».

1.4.1. — Ciò posto, la Corte rimettente procede ad una ricognizione dei propri precedenti ed in particolare quello che aveva seguito l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale.

A giudizio delle Sezioni Unite civili, per le ragioni innanzi esposte, tale orientamento andrebbe rivisto, dal momento che renderebbe del tutto irrilevante il comportamento del contribuente contrariamente ad ogni interpretazione letterale o sistematica, determinando peraltro un *vulnus* al principio della ragionevole durata del processo.

Sulla base di tutte queste considerazioni, la Corte rimettente ritiene che l'art. 16, la cui *ratio* è quella di rafforzare l'obbligo di dichiarare fedelmente il valore delle aree fabbricabili, sia basato sul rapporto sinallagmatico tra valore dichiarato ai fini dell'ICI ed indennità di esproprio erogabile al contribuente espropriato. Il contribuente evasore totale, quindi, non potrebbe pretendere una indennità di esproprio, in quanto la omessa dichiarazione dovrebbe essere equivalente alla dichiarazione a valore irrisorio e le conseguenze non potrebbero essere dissimili. Tanto più che il comportamento dell'evasore parziale appare certamente meno grave, avendo perlomeno l'effetto di esporlo al controllo della dichiarazione.

Conclusivamente, la Corte afferma che l'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992, oggi art. 37 del testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità, deve essere interpretato nel senso che la "sanzione" della riduzione dell'indennità di esproprio, in caso di dichiarazione infedele debba trovare applicazione, con riferimento all'ultima dichiarazione o denuncia presentata, prima della determinazione formale dell'indennità, restando irrilevanti eventuali successivi atti di ravvedimento o di autorettifiche. Tale disciplina, inoltre, riguarda anche le ipotesi di omessa dichiarazione/denuncia ICI, con la conseguenza che, in caso di omessa dichiarazione ICI, al contribuente fiscalmente inadempiente, espropriato, non spetti alcuna indennità.

1.5. — Tale conclusione, tuttavia, a giudizio della Corte rimettente appare a sua volta porsi in contrasto con altri parametri costituzionali, in ragione, per un verso del mutato quadro normativo (con riferimento all'art. 117, primo comma Cost., come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in relazione all'art. 42, terzo comma, Cost.), per l'altro dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale. Secondo tale giurisprudenza, infatti, le norme che non prevedono un "serio ristoro" del danno subito per effetto dell'occupazione o dell'espropriazione di aree edificabili, si pongono in contrasto con l'art. 42, terzo comma Cost., e con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. I del primo protocollo addizionale alla CEDU, che il legislatore è tenuto a rispettare in forza dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007).

Il giudice *a quo*, inoltre, esclusa ogni possibilità di un'interpretazione che possa condurre ad individuare una sorta di «valore minimo garantito», anche in caso di omessa dichiarazione o di dichiarazione di valore irrisorio, ritiene che la norma in questione alteri il rapporto diretto tra l'entità della sanzione e la gravità della violazione. Pertanto, la disciplina censurata, condizionando, sulla base di elementi e circostanze che nulla hanno a che vedere con il danno conseguente all'esproprio e con i criteri che attengono alla congruità della indennità dovuta all'espropriato, sarebbe per ciò stesso



incostituzionale, potendo determinare persino la vanificazione del ristoro. E ciò, anche prendendo in considerazione la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui l'art. 42, terzo comma, Cost., pur non imponendo al legislatore il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato, attesa la «funzione sociale» della proprietà, necessita comunque che sia conservato un «ragionevole legame» con il valore venale, a garanzia di un «serio ristoro».

1.6. — La Corte rimettente ha chiesto quindi di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992 (oggi art. 37, comma 7, d.P.R. n. 327 del 2001), nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità, pregiudicando in tal modo anche il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato.

2. — In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri con atti di identico contenuto depositati il 28 luglio 2011, chiedendo che la questione proposta sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Secondo l'Avvocatura dello Stato l'interpretazione seguita dalla Corte di cassazione, che esclude la possibilità del cosiddetto pentimento premiale, condurrebbe a conclusioni paradossali. Nel caso di omessa dichiarazione, infatti, la mancanza di una indicazione circa il valore dell'immobile, utile come parametro per la determinazione dell'indennità di esproprio, comporterebbe, alternativamente, o il mancato riconoscimento di un'indennità di espropriazione o il riconoscimento di un trattamento più favorevole rispetto al dichiarante infedele. Ciò in quanto, alla luce dell'art. 37 del d.P.R. n. 327 del 2001, il quale prevede che l'indennità di esproprio sia determinata in misura pari al valore venale del bene, colui che abbia omissso la dichiarazione ICI potrebbe vedersi comunque riconoscere, nonostante un comportamento obiettivamente non conforme agli obblighi di legge, un'indennità di esproprio pari addirittura al valore venale del bene immobile.

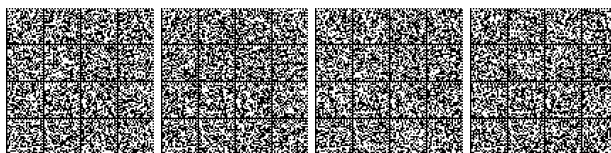
In alternativa alla soluzione prospettata dal rimettente, dunque, proprio il ravvedimento operoso, ben potrebbe fungere da elemento equilibratore della posizione dei contribuenti che abbiano adempiuto all'obbligazione tributaria e dei contribuenti *lato sensu* infedeli.

In conclusione, il Presidente del Consiglio dei ministri, non ritiene che vi siano sufficienti ragioni per discostarsi dall'interpretazione che della norma censurata ha già offerto la Corte costituzionale, sicchè, essendo possibile procedere a tale lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata, la questione sarebbe inammissibile.

Inoltre, l'Avvocatura dello Stato osserva che la disposizione di cui al comma 7 dell'art. 37 del d.P.R. n. 327 del 2001 andrebbe letta in combinato con il successivo comma 8, il quale dispone il rimborso dell'imposta maggiore pagata negli ultimi cinque anni dall'espropriato rispetto all'indennità di esproprio liquidata, in quanto la ratio *legis* delle due disposizioni consiste nel rendere coerente il carico fiscale sull'immobile espropriato con l'indennità di esproprio liquidata, nel primo caso (comma 7) coordinando le conseguenti obbligazioni, nel secondo caso (comma 8) «correggendo automaticamente violazioni al principio della capacità contributiva che si rendano evidenti in occasione dell'esproprio». Anche in quest'ottica, dunque, l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza costituzionale sul punto, consentirebbe di rispettare i principi della Costituzione e della CEDU, con la conseguenza che la censura prospettata sarebbe nel merito comunque infondata.

3. — Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 159 del 2011, si è costituito il Consorzio Industriale e provinciale di Sassari (già Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Sassari-Porto Torres-Alghero), con atto depositato il 2 agosto 2011.

Secondo la difesa consortile l'interpretazione della norma censurata non potrebbe non tener conto del fatto che essa incide in realtà sulla determinazione del valore di mercato del bene, attraverso una parziale considerazione della dichiarazione resa dal proprietario ai fini dell'adempimento del proprio obbligo tributario. In altri termini l'attenzione dell'interprete dovrebbe spostarsi dall'ipotesi di una sanzione atipica e aggiuntiva, a quella dell'accertamento del valore del bene ai fini della determinazione dell'indennità espropriativa. La stessa Corte costituzionale, nell'ordinanza (*recte*: sentenza) n. 351 del 2000 ha infatti affermato che «non è estranea all'ordinamento giuridico la utilizzazione, in base a legge, di un valore dichiarato anche ad altri fini e persino al di fuori del rapporto intersoggettivo in cui è reso, soprattutto quando il valore prezzo assuma la funzione di corrispettivo per trasferimenti a carattere coattivo. Sarebbe sufficiente, a tal fine, il richiamo esemplificativo alle ipotesi di prelazione legale e riscatto sia nel campo dei fondi rustici per lo sviluppo della proprietà coltivatrice (legge 26 maggio 1965, n. 590), sia per gli immobili urbani in locazione (legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 39), sia nell'ambito delle aree protette a favore dell'ente parco (legge 6 dicembre 1991, n. 394) ed infine alla prelazione dello Stato ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, in caso di alienazione di bene storico-artistico vincolato (sentenza n. 269 del 1995) (v. ora d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490)». Conseguentemente, trattandosi di determinazione del valore del bene ablato effettuata anche tenendo conto della dichiarazione a sé sfavorevole (di carattere confessorio) resa dal proprietario, sarebbe insussistente la dedotta illegittimità costituzionale.



4. — Nel medesimo giudizio iscritto al reg. ord. n. 159 del 2011, si è costituita anche la Astaldi S.p.a., con atto depositato il 20 luglio 2011, concludendo per l'infondatezza della questione.

La parte costituita ritiene che tra i limiti alla proprietà privata finalizzati a garantirne la funzione sociale vi sarebbe anche quello introdotto dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, poi ribadito dall'art. 37 del d.P.R. n. 327 del 2001, e che la legittimità della disposizione non potrebbe essere revocata in dubbio dal richiamo all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale norma, infatti, nel garantire il libero esercizio del diritto di proprietà, espressamente dispone che «Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

In siffatto contesto, la «totale vanificazione dell'indennità» di espropriazione, che le Sezioni Unite della Corte di cassazione mirano a scongiurare, discenderebbe da un comportamento imputabile in via esclusiva al proprietario dell'immobile oggetto della procedura ablativa che abbia omesso l'essenziale adempimento in discussione, violando il «principio secondo cui il soggetto privato, nei rapporti con la pubblica amministrazione, necessariamente improntati a lealtà, correttezza e collaborazione, in quanto siano in gioco gli obblighi di solidarietà, economici e sociali (art. 2 della Costituzione), tra i quali quelli in materia tributaria, non può sottrarsi alle conseguenze di una sua dichiarazione» (sentenza n. 351 del 2000).

Tale meccanismo risulterebbe, al contrario, incrinato da un'eventuale pronuncia di illegittimità delle norme impugnate, con ingiusto vantaggio per il soggetto che si è sottratto ai propri doveri di leale collaborazione con l'Amministrazione.

5. — In prossimità dell'udienza, hanno presentato memorie il Presidente del Consiglio dei ministri e la Astaldi S.p.a.

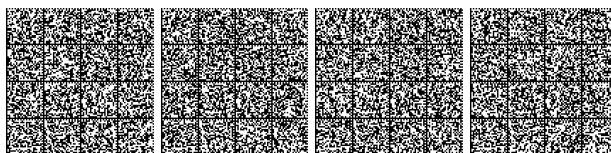
Considerato in diritto

1. — Le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, con due ordinanze di contenuto in larga parte identico (reg. ord. n. 158 e n. 159 del 2011) — la seconda trattata all'udienza pubblica dell'8 novembre 2011 e la prima nella camera di consiglio del successivo 9 novembre — hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), successivamente, a decorrere dal 30 giugno 2003, riversato con analoga formulazione nell'art. 37, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 ed all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità, pregiudicando il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato.

1.1. — In virtù dell'identità delle questioni sollevate va disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia.

2. — Secondo entrambe le ordinanze di rimessione, l'interpretazione della norma censurata offerta da questa Corte, con la sentenza n. 351 del 2000, non potrebbe essere seguita, nella parte in cui detta pronuncia ha ritenuto che l'indennità di espropriazione, nel caso di omessa dichiarazione ICI, potrebbe essere corrisposta soltanto dopo la regolarizzazione della posizione tributaria. Tale esegesi non sarebbe, infatti, consentita dalla lettera della disposizione e dall'interpretazione sistematica, anche perché renderebbe irrilevante l'originaria condotta del contribuente, recando altresì un vulnus al principio della ragionevole durata del processo.

2.1. — I giudici *a quibus*, dopo avere analiticamente esaminato gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità formatasi successivamente alla citata sentenza, ritengono che l'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992 debba essere interpretato nel senso che la «sanzione» della riduzione dell'indennità di esproprio, in caso di dichiarazione infedele, trovi applicazione, con riferimento all'ultima dichiarazione o denuncia presentata, prima della determinazione formale dell'indennità, restando irrilevanti eventuali successivi atti di ravvedimento o di spontanee rettifiche e che tale disciplina debba necessariamente riguardare anche le ipotesi di omessa dichiarazione/denuncia ICI, con la conseguenza che in questa fattispecie, al contribuente fiscalmente del tutto inadempiente, non spetterebbe alcuna indennità di esproprio.



2.2. — Secondo le Sezioni Unite civili, siffatta interpretazione della norma censurata, assunta come la sola possibile, violerebbe, tuttavia, i parametri costituzionali evocati, in ragione sia della loro parziale modifica — quanto all'art. 117, primo comma, Cost., come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in relazione all'art. 42, terzo comma, Cost. —, sia dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale. Secondo tale giurisprudenza, infatti, le norme che non prevedono un "serio ristoro" del danno subito per effetto dell'occupazione o dell'espropriazione di aree edificabili, si pongono in contrasto con l'art. 42, terzo comma, Cost., e con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che il legislatore è tenuto a rispettare in forza del dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

I giudici *a quibus*, esclusa ogni possibilità di un'interpretazione della norma censurata che consenta di individuare una sorta di «valore minimo garantito» anche in caso di omessa dichiarazione o di dichiarazione di valore irrisorio, ritengono che essa altererebbe il rapporto tra l'entità della sanzione e la gravità della violazione. Pertanto, il citato art. 16, stabilendo l'indennità di esproprio in base ad elementi e circostanze in alcun modo correlati al danno conseguente all'esproprio ed ai criteri che attengono alla congruità della indennità dovuta all'espropriato, sarebbe costituzionalmente illegittimo, potendo determinare persino la vanificazione del ristoro.

3. — Preliminarmente, con riferimento al giudizio relativo all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 158 del 2011, va rilevato che il rimettente si limita, in fatto, a ricordare che il giudizio principale è stato promosso con ricorso per la cassazione della sentenza n. 928 del 5 ottobre 2004 della Corte di appello di Catania, senza specificare la data dell'espropriazione e della liquidazione dell'indennità, rilevante ai fini di stabilire l'applicabilità *ratione temporis* della norma impugnata, sostituita dall'art. 37, comma 7, del d.P.R. n. 327 del 2001.

La questione è, quindi, manifestamente inammissibile, in quanto, come più volte precisato dalla giurisprudenza di questa Corte, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie, non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell'atto di rimessione, preclude il necessario controllo in punto di rilevanza (*ex plurimis*: ordinanze nn. 6 e 3 del 2011; nn. 343, 318 e 85 del 2010; nn. 211, 201 e 191 del 2009).

4. — Nel merito la questione sollevata dall'ordinanza reg. ord. n. 159 del 2011 è fondata.

5. — Il rimettente, nel prospettare la questione di legittimità costituzionale, muove da un'esegesi del citato art. 16, da lui ritenuta la sola possibile. A suo avviso, la lettera della medesima e gli ordinari criteri ermeneutici non consentirebbero, infatti, un'interpretazione costituzionalmente orientata di detta norma.

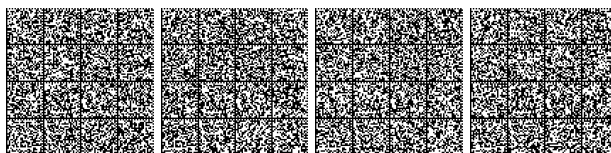
Siffatta premessa richiede, quindi, un preliminare esame della giurisprudenza formatasi sull'applicabilità della norma alle ipotesi di omessa dichiarazione/denuncia a fini ICI del valore di terreni edificabili.

5.1. — L'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992, rubricato "indennità di espropriazione", al comma 1 così disponeva: «In caso di espropriazione di area fabbricabile l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti» — articolo poi abrogato dall'art. 58, comma 1, numero 134), del d.P.R. n. 327 del 2001, come modificato dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302 a decorrere dal 30 giugno 2003 (in virtù dell'art. 3 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2002, n. 185).

La norma prevedeva dunque, per le sole aree fabbricabili, una riduzione della indennità di espropriazione, quando il valore venale, dichiarato o denunciato dall'espropriato ai fini ICI, risultasse inferiore all'indennità. Quale effetto ulteriore era prevista (senza una distinzione tra aree fabbricabili e altri immobili) una maggiorazione della indennità, pari alla differenza (con l'aggiunta degli interessi) tra l'importo della imposta (ICI) pagata dall'espropriato o dal suo avente causa per il medesimo bene, negli ultimi cinque anni, e quello risultante dal computo dell'imposta sulla base della indennità liquidata.

5.2. — Questa Corte ha preso in esame la disciplina stabilita dal citato art. 16 censurato, tra l'altro, in riferimento all'art. 3 Cost., con la sentenza n. 351 del 2000 e con le ordinanze n. 401 del 2002, n. 539 del 2000 e n. 333 del 1999. Secondo tali pronunce, nell'interpretazione di detta norma, sarebbe irrilevante accertare se essa prevedesse o no una misura sanzionatoria, ovvero se presupposto della stessa fosse una dolosa evasione d'imposta o un errore. Siffatta disposizione costituiva, infatti, «ragionevole applicazione del principio secondo cui il soggetto privato, nei rapporti con la pubblica amministrazione, necessariamente improntati a lealtà, correttezza e collaborazione, in quanto siano in gioco gli obblighi di solidarietà politici, economici e sociali (art. 2 della Costituzione), tra i quali quelli in materia tributaria, non può sottrarsi alle conseguenze di una sua dichiarazione».

In particolare, individuata la finalità della norma nel recupero dell'evasione fiscale e nella sua disincentivazione, si è affermato che «il fatto che questa evasione sia totale o parziale, ovvero dipendente o meno da volontà consapevole o da mero errore nella dichiarazione, poco interessa ai fini della legittimità costituzionale», sicché le «varie ipotesi di



evasore totale o parziale formulate nelle ordinanze di rimessione sono tutte erranee nei presupposti». La norma avrebbe dovuto, quindi, essere correttamente interpretata nel senso che «l'evasore totale non viene affatto avvantaggiato, in quanto è destinato a subire in ogni caso le sanzioni per la omessa dichiarazione, nonché l'imposizione per l'ICI che aveva tentato di evadere». Soprattutto, per quanto qui rileva, la determinazione dell'indennità di espropriazione non avrebbe potuto essere effettuata se non dopo avere verificato che questa non eccedeva il tetto massimo ragguagliato al «valore» denunciato per l'ICI, e, quindi, solo dopo la presentazione della relativa denuncia ICI e la conseguente regolarizzazione della posizione tributaria, con l'effettivo avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni. In ogni caso, ciò presupponeva che si trattasse di area fabbricabile (e tale al momento della dichiarazione) e che il soggetto espropriato, fosse, alla data della liquidazione dell'indennità, tenuto al pagamento dell'ICI.

5.3. — La giurisprudenza di legittimità successiva alla sentenza interpretativa di rigetto n. 351 del 2000 di questa Corte ha tenuto conto in vario modo delle argomentazioni nella stessa sviluppate, dando vita a molteplici orientamenti, diversi soprattutto quanto alle modalità applicative del meccanismo correttivo elaborato da questa Corte.

Le Sezioni Unite civili, con l'ordinanza di rimessione, hanno provveduto ad un'analitica ricognizione di tali indirizzi, ricordando in primo luogo quello coevo alla citata sentenza, orientato a negare l'applicabilità del citato art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992 all'ipotesi di omessa presentazione della denuncia o della dichiarazione ai fini dell'ICI.

Inoltre, esse hanno dato atto che la successiva giurisprudenza di legittimità, dopo aver ribadito la pregressa esegesi della norma, anche alla luce della pronuncia della Corte costituzionale, ha prevalentemente seguito l'interpretazione fornita da questa Corte, nel senso che l'evasore totale non perde il suo diritto all'indennizzo espropriativo, ma è unicamente destinato a subire le sanzioni per l'omessa dichiarazione e l'imposizione per l'ICI che aveva tentato di evadere, potendo l'erogazione dell'indennità di espropriazione intervenire solo dopo la verifica che essa non superi il tetto massimo ragguagliato al valore accertato per l'ICI, a seguito della regolarizzazione della posizione tributaria.

6. — Le Sezioni Unite civili, investite «della questione di massima di particolare importanza, vertente sul tema dei rapporti tra liquidazione dell'indennità di esproprio e soggezione all'ICI», con l'ordinanza di rimessione ritengono, quindi, che proprio tale orientamento debba essere rivisto, nel senso che la lettera e la *ratio* della norma impongono di ritenere che essa si applichi all'evasore totale, senza alcuna possibilità di evitare il *vulnus* ai parametri costituzionali evocati.

Pertanto, in presenza di un orientamento non univoco, le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, hanno ritenuto, nell'esercizio della propria funzione nomofilattica, di cui questa Corte deve tenere conto, di superare in tal modo il contrasto. Siffatta interpretazione costituisce, pertanto, «diritto vivente», del quale si deve accertare la compatibilità con i parametri costituzionali evocati.

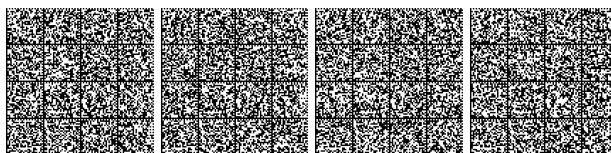
7. — Posta tale premessa, e ritenuta applicabile la norma sia ai casi di omessa dichiarazione a fini ICI, sia al caso di una dichiarazione per un valore irrisorio, il rimettente ha concluso che l'originario comportamento tenuto a fini fiscali influisce necessariamente sulla quantificazione dell'indennità di espropriazione.

7.1. — Nel delibare le censure prospettate dal rimettente, giova ricordare che sia la giurisprudenza di questa Corte che quella della Corte EDU hanno individuato in materia di indennità di espropriazione un nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà, garantito dall'art. 42, terzo comma, Cost., e dall'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, in virtù del quale l'indennità di espropriazione non può ignorare «ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene», né può eludere un «ragionevole legame» con il valore di mercato (da ultimo sentenza n. 181 del 2011 e prima ancora, sentenza n. 348 del 2007).

In applicazione di tale principio, l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve realizzare, in primo luogo, un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo. In secondo luogo, nonostante che al legislatore ordinario spetti un ampio margine, l'acquisizione di beni senza il pagamento di indennizzo in ragionevole rapporto con il loro valore costituisce normalmente un'ingerenza sproporzionata.

Il legislatore, quindi, sebbene non abbia il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene abitato, non può sottrarsi al «giusto equilibrio» tra l'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

Tale principio conserva validità anche con riferimento alle misure che lo Stato adotta in questa materia al fine di «assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende» di cui al capoverso dell'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU. Questa norma, interpretata anche alla luce dell'orientamento della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, attribuisce ampia discrezionalità ai legislatori nazionali nel definire le proprie politiche fiscali e, tuttavia, non consente di ritenere legittime misure di prevenzione e dissuasione fiscale qualora non siano prevedibili (ovvero siano meramente eventuali) o pretendano dal soggetto dichiarante un eccessivo onere o, infine, comportino una eccessiva conseguenza sanzionatoria, come nel caso in cui possano giungere ad una sostanziale espropriazione senza indennizzo (sentenza 22 settembre 1994, n. 13616188, Hentrich c. Francia).



Nel quadro di tali principi, la norma censurata, nell'interpretazione offerta dalle Sezioni Unite civili, viola sia l'art. 42, terzo comma, Cost., sia l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU. La disciplina stabilita dall'art. 16 non è, infatti, compatibile con il citato nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà, in quanto non contempla alcun meccanismo che, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI, consenta di porre un limite alla totale elisione di tale indennità, garantendo comunque un ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità. Peraltro, tale vulnus si determina anche per il caso di dichiarazione/denuncia di valori irrisori, o di valori che potrebbero condurre comunque ad elidere il necessario vincolo di ragionevolezza e proporzionalità fra il comportamento tributario illecito e la sanzione, e quindi la pronuncia di illegittimità costituzionale deve necessariamente riguardare anche siffatto profilo della disciplina. Resta ferma la discrezionalità del legislatore di stabilire sanzioni che, eventualmente, incidano anche sull'indennità di espropriazione, purchè non realizzino una sostanziale confisca del bene, sacrificando illegittimamente il diritto di proprietà all'esclusivo interesse finanziario leso dal contribuente, tenuto conto della diversità di procedimenti e di garanzie che sovrintendono all'accertamento tributario ed alle relative sanzioni, peraltro già autonomamente previste dal d.lgs. n. 504 del 1992.

8. — In definitiva, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992.

9. — Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, anche dell'art. 37, comma 7, del d.P.R. n. 327 del 2001, che disciplina la riduzione dell'indennità a decorrere dal 30 giugno 2003. Tale norma, infatti, contiene una disciplina che riproduce quella dichiarata in contrasto con la Costituzione dalla presente sentenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421);

2) dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'articolo 37, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità);

3) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), sollevata dalla Corte di cassazione, Sezioni Unite civili, con ordinanza del 14 aprile 2011 (reg. ord. n. 158 del 2011), in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione.

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

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 339

Sentenza 12 - 22 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Lombardia - Economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza - Possibilità di destinare le corrispondenti risorse alle valorizzazioni delle posizioni organizzative in aggiunta alle risorse annualmente stanziare ai sensi del vigente CCNL del comparto Regioni-Autonomie locali - Ricorso del Governo - Ecceputa inammissibilità della questione per omessa argomentazione in ordine alla doglianza mossa - Reiezione.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 3, comma 2, terzo periodo, che sostituisce l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia 7 luglio 2008, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40 e seguenti.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Lombardia - Economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza - Possibilità di destinare le corrispondenti risorse alle valorizzazioni delle posizioni organizzative in aggiunta alle risorse annualmente stanziare ai sensi del vigente CCNL del comparto Regioni-Autonomie locali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 3, comma 2, terzo periodo, che sostituisce l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia 7 luglio 2008, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40 e seguenti.

Energia - Appalti pubblici - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Determinazione, ad opera della Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999, dei suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della norma - Ricorso del Governo - Ecceputa inammissibilità della questione per erronea identificazione della norma impugnata - Reiezione.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, l'art. 53-*bis*, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12, comma 2.

Energia - Appalti pubblici - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Determinazione, ad opera della Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999, dei suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della norma - Ricorso del Governo - Ecceputa inammissibilità della questione per il carattere generico delle censure mosse - Reiezione.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, l'art. 53-*bis*, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12, comma 2.

Energia - Appalti pubblici - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Determinazione, ad opera della Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999, dei suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della norma - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, l'art. 53-*bis*, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12, comma 2.



Energia - Acque e acquedotti - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Previsione che gli impianti afferenti l'utilizzazione delle acque pubbliche demaniali delle grandi derivazioni idroelettriche siano direttamente conferiti a società pubbliche patrimoniali di scopo - Previsione che la Regione, anche per il tramite di tali società, affidi l'esercizio industriale di detti impianti mediante procedure di evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata - Previsione che le concessioni idroelettriche ricadenti nei territori delle province montane siano affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata - Previsione che la concessione per l'uso delle acque pubbliche sia rilasciata, di diritto, in favore dei soggetti affidatari degli impianti - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento di ogni altro profilo di censura.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, l'art. 53-*bis*, commi 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e*); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12; [Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *s*), e terzo].

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 degli articoli 3, comma 2 e 14, commi 3, 7, 8, 9 e 10, della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-*ter* della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 – Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio-2 marzo 2011, depositato in cancelleria il successivo 7 marzo 2011 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2011.

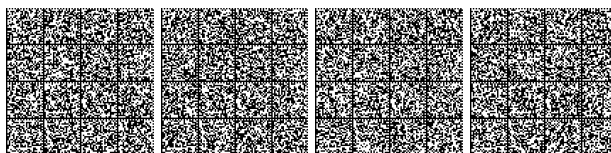
Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Marcello Cardì e Fabio Cintio per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso del 24 febbraio 2011, consegnato all'ufficiale giudiziario per la notifica il 25 febbraio 2011 e depositato il 7 marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-*ter* della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 – Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2011). In particolare, sono stati impugnati gli articoli 3, comma 2, e 14, commi 3, 7, 8, 9 e 10, della citata legge regionale n. 19 del 2010.



2. — L'art. 3, comma 2, lettera *a*), che sostituisce l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale), è impugnato nella parte in cui dispone che «Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziare ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-autonomie locali del 22 gennaio 2004».

Ad avviso della difesa dello Stato, tale materia sarebbe riservata alla contrattazione collettiva e, pertanto, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con le norme contenute nel Titolo III (dall'art. 40 all'art. 50) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche), le quali indicano le procedure da seguire in sede di contrattazione collettiva, nonché l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale. Il legislatore regionale, dunque, sarebbe andato oltre la propria competenza, invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

2.1. — L'art. 14 della legge regionale n. 19 del 2010, sotto la rubrica «Modifica alla legge regionale n. 26 del 2003, concernente disposizioni in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico», introduce varie modifiche alla citata legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche).

Tra l'altro, dopo l'art. 53 di detta legge, inserisce l'art. 53-bis, il cui comma 3 dispone che «La Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999, provvede a determinare i suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo».

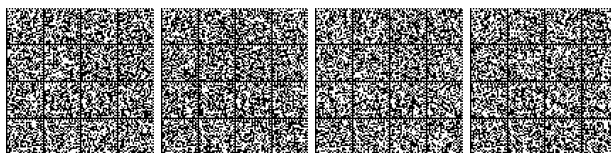
Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, con tale disposizione il legislatore regionale avrebbe invaso l'esclusiva competenza statale in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

La disposizione *de qua* non regolerebbe affatto il modo di produrre l'energia, ma detterebbe soltanto misure incidenti sulle procedure di scelta del concessionario. Sul punto è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2008, alla stregua della quale la disciplina relativa all'espletamento delle gare ad evidenza pubblica rientra nella materia della tutela della concorrenza, spettante appunto alla competenza esclusiva dello Stato, come affermato anche dalla sentenza n. 401 del 2007. La difesa dello Stato prosegue rilevando che, in base a quest'ultima pronuncia, la determinazione dei «requisiti organizzativi e finanziari minimi, dei parametri di aumento di energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara, è un atto che, da un lato, è riconducibile alla indicata competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dall'altro, interferisce su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, della Costituzione)». In ordine a tale potere, che potrebbe coinvolgere anche aspetti di gestione del territorio, si dovrebbe prevedere la necessità di riconoscere, a fianco dei poteri specifici degli organi dello Stato, anche un coinvolgimento sul piano amministrativo delle Regioni.

A tale indicazione della giurisprudenza costituzionale il legislatore statale avrebbe ottemperato, introducendo la nuova formulazione dell'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), come sostituito dall'art. 15, comma 6-ter, lettera *c*), 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, alla stregua del quale è demandata al Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, la determinazione, entro il termine di sei mesi, dei requisiti organizzativi e finanziari minimi, dei parametri e dei termini concernenti la procedura di gara, tenendo conto degli interessi strategici degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e del contributo degli impianti idroelettrici alla copertura della domanda e dei picchi di consumo.

2.2. — L'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010 violerebbe, poi, l'art. 117, comma terzo, Cost.

La normativa censurata, infatti, disporrebbe che gli impianti concernenti l'utilizzazione delle acque pubbliche demaniali delle grandi derivazioni idroelettriche sono direttamente conferiti a società pubbliche patrimoniali di scopo (comma 7); che la Regione, anche per il tramite di tali società, affida l'esercizio industriale di detti impianti mediante procedure di evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata (comma 8); che le concessioni idroelettriche ricadenti nei territori delle Province montane, o delle Province che abbiano il 50 per cento del territorio ad una quota superiore a 500 metri sul livello del mare, siano affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata (comma 9); che la concessione per l'uso delle acque pubbliche è rilasciata, di diritto, in favore dei soggetti affidatari degli impianti.



Pertanto, tali disposizioni regionali verrebbero a prefigurare un sistema di affidamento di impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche e non, invece, un sistema di affidamento tramite gare delle concessioni idroelettriche. Ciò si porrebbe in aperto contrasto con il regime di tali concessioni e dei relativi impianti, come prefigurato dall'art. 12 del citato d.lgs. n. 79 del 1999, nonché dall'art. 25 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici). Tali norme statali enuncerebbero principi fondamentali della materia di competenza concorrente "energia", sicché la loro violazione si tradurrebbe in violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost.

2.3. — Inoltre, l'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010 si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo, secondo lettera e) e terzo Cost.; mentre l'art. 14, comma 7, violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il richiamo effettuato dall'art. 14, comma 1, della legge censurata al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42), sul "federalismo demaniale", non varrebbe a giustificare l'intervento regionale sugli impianti in questione.

In ogni caso, nella parte in cui la censurata normativa della Regione Lombardia prevede affidamenti diretti (ovvero senza gara), essa verrebbe a porsi in contrasto con i principi generali dell'ordinamento nazionale e comunitario in tema di concorrenza, violando, quindi, l'art. 117, primo comma, Cost.

Infine, si dovrebbe rilevare che le procedure di affidamento di beni e servizi rientrerebbero nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di concorrenza. Come affermato dalla Corte costituzionale (il richiamo è alla già citata sentenza n. 401 del 2007), la tutela della concorrenza avrebbe natura trasversale, non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, bensì quelli di «una funzione esercitabile sui più diversi oggetti». Nello specifico settore degli appalti, però, l'interferenza con competenze regionali si atteggierebbe in modi peculiari, in quanto non si realizzerebbe di regola un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa. Ne conseguirebbe che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrebbe essere interamente disciplinata dal legislatore statale.

Con le disposizioni censurate il legislatore regionale, andando oltre la propria competenza, avrebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., per i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza, nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Da ultimo, limitatamente all'art. 14, comma 7, il detto legislatore regionale avrebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

3. — La Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale e legale rappresentante pro-tempore, si è costituita con memoria depositata il 6 aprile 2011, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, non fondato.

3.1. — In riferimento alla censura relativa all'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 19 del 2010, la resistente ne ha eccepito l'inammissibilità, perché essa si limiterebbe ad indicare la norma oggetto di contestazione e il parametro costituzionale violato, senza argomentare in alcun modo in ordine alla doglianza mossa, compiendo un generico rinvio al titolo terzo del d.lgs. n. 165 del 2001, che poco o nulla stabilirebbe circa i meccanismi di premialità e valorizzazione del personale.

Nel merito, la censura non sarebbe fondata, perché il citato decreto legislativo consentirebbe l'intervento operato dalla Regione, seppure con determinate limitazioni. Infatti, l'art. 2, comma 2, di detto decreto prevede che eventuali disposizioni di legge, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi, e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili. A tal proposito gioverebbe ricordare che la disposizione in esame vedrebbe la sua legittimità confermata dalla recente intesa (4 febbraio 2011) tra il Governo e le associazioni sindacali del settore pubblico in tema di premialità e valutazione, laddove si prevede la possibilità di ricorrere a risorse aggiuntive derivanti da processi di ristrutturazione e razionalizzazione, purché connesse alla premialità stessa.

La norma di cui si tratta, peraltro, lungi dall'inaddeguare la potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile, sarebbe stata emanata in base alla potestà legislativa regionale riconosciuta in materia, in parte dalla Costituzione e in parte dal legislatore statale. Infatti, le posizioni organizzative in questione andrebbero inserite nella più ampia disciplina della dirigenza, trattandosi di posizioni assimilabili alla vice-dirigenza, figura prevista dall'art. 17-bis del d.lgs. n. 165 del 2001. Il successivo art. 27 dispone che le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà, adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti nel capo che disciplina la dirigenza (Capo II), tenendo conto delle relative



peculiarità. Pertanto, si sarebbe in tema di organizzazione del personale regionale, in parte demandato alla potestà residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., e in parte all'adeguamento degli ordinamenti regionali al decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni, come previsto dall'art. 1, comma 3, dello stesso.

In subordine, andrebbe considerato che la valorizzazione del personale potrebbe essere perseguita non soltanto attraverso incentivi economici, bensì anche con altri benefici, come l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, beneficio peraltro escluso «da quelli che sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa».

3.2. — Passando alle censure mosse all'art. 14, commi 3, 7, 8, 9 e 10, della legge regionale n. 19 del 2010, la resistente ne eccepisce l'inammissibilità e l'infondatezza.

In via preliminare, ritiene di dover «puntualizzare i riferimenti normativi che vengono in discussione, al di là di quel che è menzionato nel ricorso governativo, nonché nell'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri».

A tal riguardo osserva che il censurato art. 14 contiene un solo comma con il quale, alla lettera *a*), dopo l'art. 53 della legge regionale della Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), introduce l'art. 53-*bis*, quest'ultimo composto da 12 commi di diverso contenuto. Tuttavia, il ricorso indicherebbe erroneamente come norme impugnate i commi dell'art. 14 della legge regionale n. 19 del 2010.

Anche se la Corte volesse prescindere da tale profilo, le censure dedotte sarebbero, comunque, inammissibili, in quanto del tutto generiche ed immotivate. Esse si limiterebbero ad indicare la norma contestata ed il parametro costituzionale violato, senza porre in evidenza la norma statale interposta violata né argomentandone la violazione, sovente ricorrendo ad enunciazioni generiche ed infine alludendo ad interpretazioni della norma censurata talora persino estranee al suo tenore letterale.

Non sarebbe stato osservato, dunque, l'onere di motivazione cui la parte ricorrente è tenuta (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 462 del 2005).

3.3. — Passando al merito, la difesa regionale procede ad una ricostruzione del quadro normativo concernente l'utilizzo e la derivazione delle acque pubbliche. Osserva che oggetto della concessione prevista dalla citata normativa è l'acqua pubblica, rientrando nel demanio idrico, ai sensi dell'art. 822 del codice civile. Richiama il contenuto di tale disposizione, nonché il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e, in particolare, l'art. 143.

Rileva che, con le riforme attuate alla fine degli anni '90, la gestione amministrativa del demanio idrico è stata trasferita alle Regioni e agli enti locali, ferma restando la titolarità dello Stato sul detto demanio (è richiamato il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»). Nell'ambito della gestione del demanio idrico, alle Regioni e agli enti locali sono trasferite tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acque pubbliche, fatte salve le concessioni di grandi derivazioni per uso idroelettrico. Questa riserva allo Stato è stata poi superata con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica). Pertanto, a partire dal 1° aprile 1999, anche il rilascio delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche è divenuto di competenza regionale.

In questo contesto — prosegue la Regione — il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che prevede il cosiddetto federalismo demaniale, ossia l'attribuzione agli enti locali e alle Regioni di un proprio patrimonio, completerebbe il disegno riformatore, finalizzato ad un completo affidamento agli enti territoriali di tutti gli aspetti della materia, peraltro dopo l'emanazione dei decreti attuativi, non ancora intervenuti.

La difesa regionale, quindi, sottolinea che la disciplina relativa all'attribuzione delle grandi derivazioni e alla durata delle medesime è contenuta nell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, che stabilisce due principi fondamentali: 1) il titolo concessorio deve essere attribuito mediante gara pubblica; 2) la concessione è temporanea (si fa riferimento ad un periodo di durata trentennale).

Sono, quindi, richiamati gli interventi di questa Corte (in particolare, la sentenza 18 gennaio 2008, n. 1) e quelli comunitari, che hanno modificato il citato art. 12, nonché la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2006). Dalla menzionata sentenza n. 1 del 2008 sono desunti i seguenti principi: *a*) il divieto di proroghe delle concessioni idroelettriche (ritenuto rilevante per le affermazioni circa la necessità di non procrastinare gli affidamenti delle concessioni mediante gare); *b*) i criteri per l'espletamento delle gare (rilevanti per le affermazioni in ordine alla competenza delle Regioni in materia e al necessario apporto delle stesse nella fissazione dei predetti criteri).



La difesa della resistente osserva ancora che, a seguito della sentenza indicata, il legislatore statale è nuovamente intervenuto sul citato art. 12, con il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, che ha dettato il nuovo testo della norma ed ha previsto l'intesa con la Conferenza unificata (art. 15, comma 6-ter, aggiunto dalla legge di conversione).

La novella del 2010 ha introdotto, altresì, una cosiddetta "clausola di cedevolezza", stabilendo, con l'art. 6-quater, che le disposizioni dell'art. 15, comma 6-ter, le quali per l'appunto modificano l'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, si applicano fino all'adozione di diverse disposizioni legislative da parte delle Regioni, per quanto di loro competenza.

Ad avviso della Regione Lombardia, secondo il tenore letterale della citata norma, anche l'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999 (e successive modificazioni), laddove stabilisce che il Ministero debba determinare, d'intesa con la Conferenza unificata, i requisiti per la gara, è soggetto alla predetta clausola di cedevolezza, con la conseguenza che un intervento legislativo regionale in materia verrebbe a superare l'applicazione della norma menzionata.

4. — In questo quadro, la censura mossa all'art. 14, comma 3, della legge regionale n. 19 del 2010 (in realtà riferita all'art. 53-bis, comma 3, della legge regionale n. 26 del 2003, come introdotto dal citato art. 14) non sarebbe fondata perché: 1) la tutela della concorrenza è materia trasversale, che non può azzerare ogni concorrente competenza legislativa regionale; 2) nel caso di specie la normativa regionale verrebbe perfettamente ad "incastonarsi" con quella statale, la quale ultima manterrebbe la sua forza per quanto attiene a tutti gli indirizzi di fondo pro-concorrenziali; 3) nel caso in esame proprio il legislatore statale, con apposita clausola di cedevolezza, avrebbe riconosciuto la competenza legislativa regionale; 4) la legge regionale, rafforzando la tutela della concorrenza, darebbe piena attuazione a vincolanti principi del diritto comunitario, i quali, in sua mancanza, rischierebbero di essere ulteriormente sacrificati.

4.1. — Passando ad argomentare le ragioni ora riassunte, la Regione osserva che la giurisprudenza della Corte costituzionale avrebbe più volte affermato che la materia "tutela della concorrenza", di cui all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., data la sua natura trasversale e funzionale, non sarebbe illimitata. In particolare, si sarebbe riconosciuto (sentenza n. 430 del 2007) che la materia *de qua* non sarebbe di «estensione certa» ma presenterebbe i tratti di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, essendo configurabile come «trasversale» (sentenza n. 401 del 2007) e caratterizzata da una portata ampia (sentenza n. 80 del 2006). Ne conseguirebbe che la competenza statale esclusiva, a tutela della concorrenza, mai potrebbe escludere del tutto la potestà legislativa regionale, ma sarebbe «intrinsecamente contenuta e limitata». La stessa sentenza n. 1 del 2008 confermerebbe tali assunti, in quanto, pur collegando la definizione dei criteri per lo svolgimento delle gare relative alle concessioni di derivazioni idroelettriche alla competenza statale in materia di tutela della concorrenza, avrebbe riconosciuto anche come necessario il coinvolgimento delle Regioni nella definizione dei predetti criteri, e ciò in forza della coesistente competenza concorrente delle Regioni medesime in tema di energia e di gestione del territorio.

Andrebbe sottolineato, poi, che nel caso di specie la norma generale andrebbe a porsi «in perfetta linea con i principi della legge statale, la quale, perlomeno in via di principio (non anche purtroppo nell'attuazione pratica) afferma la temporaneità della concessione e la necessità che vengano effettuate le gare pubbliche per il rilascio delle concessioni medesime (art. 12, comma 1, d.lgs. n. 79 del 1999)». Infine, lo stesso legislatore statale – l'argomento sarebbe dirimente – avrebbe considerato la previsione contenuta nell'art. 12, comma 2, come cedevole, consentendo dunque al legislatore regionale non soltanto di intervenire in materia, ma anche di rendere inapplicabile la stessa norma statale una volta sostituita da una propria normativa regionale.

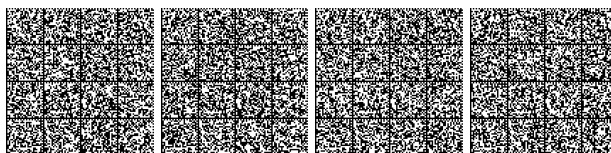
4.2. — La questione risulterebbe infondata anche sotto altro profilo.

La Corte costituzionale, nel delimitare la materia trasversale della concorrenza, avrebbe ritenuto costituzionalmente legittime norme regionali emanate nell'esercizio di una competenza concorrente o residuale della Regione, qualora esse siano più rigorose o efficaci rispetto alle norme statali interposte proprio in materia di tutela della concorrenza (sono citate le sentenze n. 307 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007).

Nel caso di specie, la norma regionale censurata prevede che la Regione intervenga a determinare i requisiti concernenti la procedura di gara per l'affidamento delle concessioni, «in assenza» e «nelle more» dell'intervento dello Stato, sicché la legge regionale, attribuendo alla Regione stessa la competenza ad adottare i predetti requisiti se lo Stato rimane inerte, non farebbe altro che intervenire in favore della concorrenza, per consentire che le gare finalmente si svolgano. Ciò sarebbe certamente consentito in base alla giurisprudenza richiamata.

Con la stessa sentenza n. 1 del 2008 questa Corte avrebbe sottolineato come il procrastinare le gare pubbliche non consentirebbe di attuare i principi comunitari e sarebbe contrario alla tutela della concorrenza.

Né gioverebbe addurre che la prevista competenza statale per l'adozione dell'atto amministrativo generale previsto dall'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999 sia vincolante e insostituibile da parte regionale.



In primo luogo, andrebbe ribadito che la legge regionale non esclude la competenza amministrativa statale, bensì la sostituisce in caso di inerzia. In secondo luogo, il legislatore statale già dal 1998-1999 avrebbe stabilito in capo alle Regioni una generale competenza di gestione amministrativa delle concessioni idroelettriche e del demanio idrico, sicché in virtù di tale competenza proprio la Regione e non lo Stato sarebbe legittimata ad emanare l'atto amministrativo generale con il quale si definiscono i predetti requisiti.

In realtà la legge regionale starebbe attuando principi generali consolidati e pacifici del diritto comunitario proprio in materia di tutela della concorrenza, oltre tutto recepiti dal diritto interno. Essa, infatti, garantirebbe il duplice risultato che lo stesso art. 12 citato sembrava voler conseguire, cioè affidare le concessioni mediante gara ed assicurare l'effettiva temporaneità della durata dei rapporti concessori.

La legge regionale in questione risulterebbe conforme alle norme e ai principi del diritto comunitario, in quanto avrebbe come unico effetto quello di far cessare un'inerzia statale certamente in contrasto con quel diritto. Sotto questo aspetto, la censura potrebbe apparire perfino inammissibile per carenza d'interesse, ben potendo il Governo emanare finalmente il provvedimento previsto dall'art. 12, comma 2, e così rendere inapplicabile la legge regionale, che si attiva soltanto in caso d'inerzia e nelle more dell'adozione del provvedimento ministeriale.

5. — Del pari non fondate, ad avviso della difesa regionale, sarebbero le censure mosse all'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010 (*recte*: art. 53-*bis* della legge regionale n. 26 del 2003), commi 7, 8, 9 e 10.

Il ricorrente si sarebbe limitato ad eccepire che le disposizioni impugnate prefigurano un sistema di affidamento d'impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche e non, invece, un sistema di affidamento delle concessioni mediante gara. Il che sarebbe in contrasto con il regime delle concessioni idroelettriche stabilito dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, nonché dall'art. 25 del T. U. n. 1775 del 1933, costituenti principi fondamentali della materia "energia", di competenza legislativa concorrente, con violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ferma l'eccezione d'inammissibilità per il carattere generico della doglianza, la Regione afferma che se «il Governo intende sostenere (ciò che, in verità, non risulta con assoluta chiarezza) che nel caso di specie sia stato violato il principio per il quale le concessioni idroelettriche siano affidate mediante gara e che si voglia dar luogo a qualche forma di affidamento diretto, è di tutta evidenza che detta violazione non sussiste».

La normativa regionale intenderebbe prevedere proprio la celebrazione di gare pubbliche per affidamento delle concessioni in questione, in perfetta coerenza con quanto richiedono l'ordinamento comunitario e quello nazionale. La lettura del dettato normativo (da leggere nella sua interezza) dimostrerebbe che non soltanto non si deroga affatto agli obblighi di tenere il confronto competitivo, ma anzi si sblocca una situazione che finora lo ha impedito. Il ruolo delle «società patrimoniali di scopo con partecipazione pubblica totalitaria incedibile» consisterebbe soltanto nell'essere titolari della mera proprietà pubblica degli impianti e delle pertinenze del demanio idrico che, divenendo oggetto della concessione, sarebbero anch'essi affidati al concessionario per la gestione. Non vi sarebbe stata, dunque, violazione dei principi fondamentali della materia, come stabiliti sia dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 sia dall'art. 25 del T. U. n. 1775 del 1933. Al contrario, le norme regionali si muoverebbero nell'ambito dei predetti principi fondamentali, costituendone attuazione.

La difesa regionale richiama quindi il contenuto del comma 7, sottolinea che l'affidatario è individuato con procedura di gara ad evidenza pubblica (commi 2 e 8) e può essere anche una società a partecipazione mista pubblico-privata, a condizione che siano soddisfatti i requisiti prescritti dalle vigenti direttive comunitarie e norme nazionali (comma 8). È richiamata, poi, la disciplina prevista, in deroga ai commi 2 e 8, per il caso in cui le concessioni di derivazione ricadano in un territorio montano per più della metà della sua superficie; in tal caso l'affidatario è una società mista pubblico-privata, partecipata dalla Provincia, purché il socio privato sia scelto mediante procedure competitive ad evidenza pubblica (comma 9). La Regione, quindi, rilascia la concessione al soggetto affidatario selezionato mediante gara (comma 10). Pertanto non vi sarebbe un sistema di affidamento di impianti, come sostiene la Presidenza del Consiglio, ma un sistema di affidamento delle concessioni mediante gara, sicché la Regione attuerebbe il disposto del citato art. 12, riprendendo peraltro un modello già presente nell'ordinamento statale (art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 per la gestione dei servizi pubblici locali, che prevede o la gara o la società a partecipazione mista, con la selezione del socio secondo procedure competitive).

Tale modello sarebbe coerente con i principi fondamentali del detto ordinamento, il quale ben conoscerebbe sia la possibilità che beni pubblici siano intestati a società in mano pubblica, sia che esso scelga la possibilità di conservare la proprietà di tali beni attraverso il conferimento di essi in una società pubblica. Questo non sarebbe un caso di affidamento diretto senza gara, perché essa sarebbe nel frattempo espletata per la scelta del gestore dell'attività economica, il quale avrà, nell'ambito del rapporto concessorio, anche il diritto di utilizzare tali beni (è richiamato, in proposito, l'art. 113 del T. U. enti locali).



Infine, proprio lo Stato avrebbe dato alla previsione dell'art. 12 citato, una configurazione cedevole, confermando implicitamente che il legislatore regionale, fermi restando i principi della materia, può disciplinare la stessa secondo moduli propri e differenti. La scelta del legislatore regionale, a favore di una modalità che rispetta il principio dell'affidamento mediante gara, nonché il principio del coinvolgimento degli enti locali nella proprietà degli impianti di derivazione, sarebbe dunque corretta.

Pertanto, le censure mosse dalla difesa statale circa presunte violazioni dell'art. 117, comma terzo, Cost., non sarebbero fondate.

6. — Prive di fondamento sarebbero anche le censure mosse sotto altro profilo alle stesse disposizioni sopra citate (art. 14, commi 7, 8, 9, 10), in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo lettere *e*) ed *s*), nonché all'art. 3 Cost.

In primo luogo l'affermazione — secondo cui il d.lgs. n. 85 del 2010 non varrebbe a giustificare l'intervento regionale, in quanto gli impianti in esso richiamati non rientrerebbero nella disponibilità della Regione — sarebbe inconferente ed inesatta. Inconferente, essendo stato dimostrato che il disegno del legislatore regionale sarebbe imperniato sulla accelerazione e gestione dei procedimenti di gara diretti ad affidare le concessioni per un tempo determinato; inesatta, in quanto gli impianti in oggetto rientrerebbero, come detto, nel demanio idrico così come individuato nelle fonti e nel diritto vivente.

Piuttosto, andrebbe considerato che la norma regionale (comma 7), laddove richiama il decreto relativo al federalismo demaniale, andrebbe interpretato nel senso che gli effetti di questo potranno prodursi soltanto a seguito dell'emanazione dei decreti attuativi, sicché solo dopo tale emanazione sarà possibile il conferimento dei beni nelle società di scopo.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non vi sarebbe nella normativa regionale alcun affidamento diretto, tale non essendo l'affidamento della concessione a società mista pubblico-privata, il cui socio è però scelto con procedimento di gara ad evidenza pubblica, con gara a doppio oggetto e con riserva al privato di una quota del capitale sociale che va dal 40 al 60 per cento (comma 9) e che, nella configurazione della società, riprende il comma 8 dell'art. 12 d.lgs. n. 79 del 1999.

Ad avviso della Regione, i principi posti a tutela della concorrenza sarebbero ugualmente rispettati nel caso di affidamento a società mista quando il socio privato sia selezionato con i detti criteri. Ciò sia per l'ordinamento comunitario (è richiamata la comunicazione della Commissione sul partenariato pubblico-privato 2008/C91/02), sia per l'ordinamento nazionale (è richiamato il citato art. 23-*bis*). In tali casi non si verificherebbe affatto un'esenzione dal principio dell'obbligatorietà della gara, ma soltanto un mutamento dell'oggetto di questa, la quale in ogni caso dovrebbe essere esperita, anche se non più per trovare il terzo concessionario e/o gestore del servizio, bensì il partner privato della società (è richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, del 15 ottobre 2010, n. 7533).

Le impugnate disposizioni regionali, quindi, non sarebbero invasive della materia relativa alla tutela della concorrenza, appartenente alla competenza esclusiva dello Stato, ma anzi presupporrebbero altrettante norme (e scelte finalistiche) compiute dalle leggi statali, alle quali darebbero corretto e armonico svolgimento.

Da ultimo, la Regione respinge la censura sollevata dal ricorrente in riferimento all'asserita violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*), sollevata con riguardo al solo comma 7 dell'art. 14 citato, eccependone l'inammissibilità per difetto di motivazione e l'infondatezza.

7. — In prossimità dell'udienza di discussione entrambe le parti hanno depositato memorie, con le quali hanno ulteriormente illustrato gli argomenti addotti a sostegno delle rispettive tesi.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-*ter* della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 — Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione — Collegato 2011).

In particolare, sono stati impugnati gli artt. 3, comma 2, e 14, commi 3, 7, 8, 9 e 10, della citata legge regionale.

2. — L'art. 3, comma 2, lettera *a*), nel sostituire l'art. 25, comma 6, della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale), così dispone: «L'organico complessivo della dirigenza della Giunta regionale, contenuto nel limite di 340 unità a partire dalla legislatura 2000-2005, progressivamente ridotto nel corso delle legislature successive, è contenuto, dal 1° gennaio 2011, nel limite di 240 unità. Per assicurare il rispetto del parametro qualitativo di virtuosità, determinato dal rapporto tra personale delle categorie e personale di



qualifica dirigenziale, la Giunta regionale procede ad effettuare interventi di razionalizzazione organizzativa volti alla riduzione dell'organico della dirigenza. Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziati ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004. La Giunta regionale provvede a quantificare i risparmi e a determinare i criteri e le modalità di utilizzo».

Come emerge dal ricorso, la norma è censurata dal ricorrente limitatamente al terzo periodo ed in quest'ambito deve ritenersi circoscritta l'impugnazione (art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87), in quanto le restanti disposizioni non si pongono in rapporto consequenziale con quella impugnata.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione concerne materia riservata alla contrattazione collettiva, sicché la disposizione stessa contrasta con le norme contenute nel Titolo terzo (dall'art. 40 all'art. 50) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), che indicano le procedure da seguire in sede di contrattazione collettiva, nonché l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale.

Così disponendo, dunque, il legislatore regionale avrebbe superato la propria competenza, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, affermata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.1. — La difesa della Regione ha eccepito l'inammissibilità della censura, «in quanto si limita ad indicare la norma oggetto di contestazione ed il parametro costituzionale violato», non argomentando in nessun modo la censura stessa, facendo un generico rinvio al Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001, che «poco o niente prevede in merito ai meccanismi di premialità e valorizzazione del personale che negli ultimi anni hanno trovato una fervida legislazione e che, ormai, informa tutta la riforma della Pubblica Amministrazione».

L'eccezione non è fondata.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, sia pure in forma sintetica, ha indicato le ragioni per le quali la disposizione impugnata viola il parametro costituzionale evocato. Essa, infatti, ha chiarito che la norma regionale in esame, intervenendo in materia riservata alla contrattazione collettiva, si è posta in contrasto con le norme contenute nel Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001 e, precisamente, con gli articoli da 40 a 50 che disciplinano appunto la contrattazione collettiva e la rappresentatività sindacale, così invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In tal guisa le ragioni della censura sono state sufficientemente individuate, il che esclude la dedotta inammissibilità.

2.2. — Nel merito la questione è fondata.

La norma impugnata così dispone nel terzo periodo: «Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziati ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004». Essa, dunque, disciplina un aspetto del trattamento economico dei dipendenti della Regione, il cui rapporto d'impiego è stato privatizzato (*ex plurimis*: sentenza n. 77 del 2011, punto 3 del Considerato in diritto), sicché rientra nella materia dell'ordinamento civile, come si desume, del resto, dall'art. 45, comma 1, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, con conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

Il richiamo della difesa regionale all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo ora menzionato, secondo cui «eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge», non è pertinente. Infatti, tale disposizione, prevedendo che eventuali norme speciali per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o per categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi, ribadisce il primato di tale fonte appartenente a pieno titolo all'ordinamento civile, come alla stessa materia riconduce proprio il disposto del citato art. 2, comma 2, prima parte, del detto decreto legislativo, alla stregua del quale «I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa».

Né può condividersi l'argomento secondo cui la norma impugnata rientrerebbe nell'organizzazione del personale regionale, in parte demandato alla potestà residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., ed in parte all'adeguamento degli ordinamenti regionali al d.lgs. n. 165 del 2001. Si deve replicare che, come il testuale tenore della disposizione censurata rivela, essa attiene proprio al trattamento economico dei dipendenti della Regione, prevedendo in sostanza l'erogazione di incentivi, e dunque riguarda un profilo rientrante comunque nella materia dell'ordinamento civile.



Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, che ha sostituito l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia n. 20 del 2008, nella parte in cui così dispone: «Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziare ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004».

3. — Il ricorrente censura poi l'art. 14, comma 3, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La norma, recante la rubrica «Modifica alla legge regionale n. 26/2003, concernente disposizioni in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico», provvede appunto a modificare detta legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche).

In particolare, dopo l'art. 53, inserisce l'articolo 53-bis, il cui comma 3 (trascritto in ricorso) è del seguente tenore: «La Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del D.lgs. 79/1999, provvede a determinare i suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo».

Ad avviso della difesa dello Stato, il legislatore regionale, così disponendo, avrebbe superato i limiti della propria competenza, invadendo quella esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Infatti, la previsione regionale avrebbe ad oggetto le procedure di gara e non la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia. Essa detterebbe soltanto misure incidenti sulle procedure di scelta del concessionario (è diffusamente richiamata la sentenza n. 1 del 2008 di questa Corte). La difesa statale, poi, ricorda che, proprio sulla base delle indicazioni della citata sentenza, il legislatore statale ha modificato l'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), sul quale si tornerà di qui a poco.

3.1. — La difesa della Regione Lombardia ha eccepito l'erronea identificazione della norma impugnata e il carattere generico delle censure mosse dal ricorrente, che ne determinerebbero l'inammissibilità, anche con riferimento alle altre disposizioni che saranno in prosieguo esaminate. Tali eccezioni, però, non sono fondate.

Quanto alla prima di esse, è vero che l'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010 modifica la legge regionale n. 26 del 2003, introducendo, dopo l'art. 53, l'art. 53-bis, nel cui testo è inserito il comma 3, riportato nel punto 3 che precede e censurato dalla difesa erariale. Tuttavia, a parte il rilievo che la nuova disposizione è stata comunque introdotta dal citato art. 14, sicché il riferimento ad esso non può definirsi erroneo, è decisivo il rilievo che la norma impugnata è stata trascritta nel ricorso introduttivo, sicché nessun dubbio può nutrirsi sulla sua identificazione.

Quanto alla seconda eccezione, le doglianze del ricorrente non sono affatto generiche, perché individuano ed illustrano, con richiami anche alla giurisprudenza di questa Corte, le ragioni delle censure (violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e la normativa statale ritenuta rilevante.

3.2. — Nel merito, la questione è fondata.

Si deve premettere che, come questa Corte ha già affermato, l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.). In particolare, la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. La gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008).

Tuttavia, con quest'ultima pronuncia la Corte rilevò che il decreto con il quale il Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, determinava con proprio provvedimento i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara, era un atto che, da un lato, era riconducibile alla indicata competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dall'altro interferiva su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, relativa alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, Cost.). In ordine a tale potere, idoneo a coinvolgere anche aspetti di gestione del territorio, andava riconosciuta la necessità di assicurare un potere specifico degli organi dello Stato, chiamati ad assicurare la concorrenza nel settore economico di riferimento, nonché interessi unitari alla produ-



zione e gestione di una risorsa strategica come l'energia idroelettrica, ma, al contempo, anche la necessità di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni (sentenza n. 383 del 2005). Ne seguì la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevedeva un coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale ivi previsto.

Il legislatore statale intervenne, quindi, con l'art. 15, comma 6-ter, lettera c), 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 n. 122 del 2010, che, nel sostituire il comma 2 dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, così dispose: «Il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, determina, con proprio provvedimento ed entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri e i termini concernenti la procedura di gara in conformità a quanto previsto al comma 1, tenendo conto dell'interesse strategico degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e del contributo degli impianti idroelettrici alla copertura della domanda e dei picchi di consumo».

Orbene, come emerge dalla lettura coordinata della disposizione ora trascritta e della norma regionale censurata, è agevole constatare che quest'ultima demanda alla Regione Lombardia l'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta, concernenti le procedure di gara, individuazione che invece la citata norma statale (intervenuta, peraltro, prima di quella regionale) affida per l'appunto allo Stato. Ne deriva che la disposizione regionale incide direttamente sulla disciplina delle procedure ad evidenza pubblica che, come sopra si è detto, spetta nella sua interezza alla competenza esclusiva dello Stato medesimo, onde la denunziata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. sussiste.

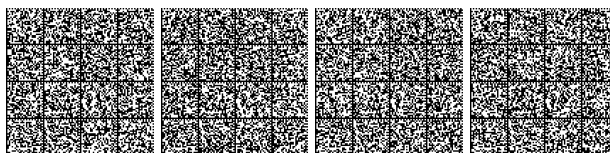
Non giova addurre che la tutela della concorrenza è materia trasversale che, come tale, non può azzerare ogni concorrente competenza legislativa regionale. Questa Corte ha chiarito, proprio con la sentenza n. 1 del 2008 (punto 7.3 del Considerato in diritto), che il provvedimento previsto dall'art. 12, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, interferisce «su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, della Costituzione)», affermando anche la necessità di un coinvolgimento – sul piano amministrativo – delle Regioni. Però ha anche aggiunto che «va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione». Il che, come si è detto, è avvenuto con la previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata, in base al dettato attuale dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999.

Non è esatto che «nel nostro caso la normativa regionale viene perfettamente ad incastonarsi con quella statale, la quale ultima mantiene la sua forza per quanto attiene a tutti gli indirizzi di fondo pro-concorrenziali». In realtà, lungi dallo «incastonarsi», la norma censurata attribuisce alla Regione una potestà legislativa che non le compete, postulando una sorta di potere sostitutivo della Regione stessa allo Stato («in assenza e nelle more» dell'intervento di questo), che non trova alcun ancoraggio nel dettato costituzionale.

Neppure la tesi secondo cui sarebbe stato proprio il legislatore statale, «con apposita clausola di cedevolezza», a riconoscere la competenza legislativa regionale può essere condivisa.

Invero, l'art. 15, comma 6-quater, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte rimasta dopo la declaratoria d'illegittimità costituzionale adottata con sentenza n. 205 del 2011, nello stabilire che le disposizioni dei commi 6, 6-bis e 6-ter del medesimo art. 15 si applicano fino all'adozione di diverse disposizioni legislative da parte delle Regioni, aggiunge che ciò può avvenire «per quanto di loro competenza». La norma, dunque, stabilisce, o meglio ribadisce, che l'esercizio della detta potestà legislativa da parte delle Regioni deve rimanere nell'ambito della competenza loro propria, onde resta esclusa ogni intrusione nella competenza esclusiva dello Stato.

È esatto, poi, che la giurisprudenza di questa Corte ha ammesso la possibilità di un intervento pro-concorrenziale della legislazione regionale (*ex plurimis*: sentenze n. 150 del 2011 e n. 307 del 2009). Ma, nel caso di specie, manca ogni dato per qualificare tale intervento pro-concorrenziale, perché la Regione si attribuisce la potestà di individuare i requisiti e i parametri di cui alla norma censurata (già demandati dalla norma statale al Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata), ma nulla dice in ordine al loro contenuto. Né la qualificazione suddetta può essere riconosciuta per il solo fatto che la Regione sarebbe intervenuta in favore della concorrenza, ponendo rimedio all'inerzia dello Stato, perché comunque una situazione di fatto non potrebbe giustificare una alterazione del riparto delle competenze legislative sancito dall'art. 117 Cost.



Sulla base delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), dopo l'art. 53 di essa ha introdotto l'art. 53-bis, recante disposizioni in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico, il cui comma 3 così dispone: «La Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata, concernenti le procedure di gara, di cui all'articolo 12, comma 2, del D.lgs. 79/1999, provvede a determinare i suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo».

4. — La Presidenza del Consiglio dei ministri censura l'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, della legge regionale lombarda n. 19 del 2010, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché ancora per violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo Cost.; infine, ritiene che l'art. 14, comma 7, della detta legge regionale si ponga in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Ad avviso della difesa statale, la normativa impugnata configurerebbe «un sistema di impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche e non, invece, un sistema di affidamento, tramite gara, delle concessioni idroelettriche».

Ciò si porrebbe in aperto contrasto con il regime di dette concessioni e degli impianti ad esse inerenti, come prefigurato dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, nonché dall'art. 25 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), norme statali costituenti principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente relativa alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, la cui violazione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost. Il richiamo, effettuato dall'art. 14, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010 al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) non varrebbe a giustificare l'intervento regionale sugli impianti di cui sopra, poiché questi non rientrerebbero nella disponibilità della Regione, non essendo ricompresi nel novero dei beni pubblici della Regione medesima indicati nel citato decreto legislativo. In ogni caso — prosegue la difesa statale — la normativa censurata, nella parte in cui prevede affidamenti diretti (ovvero senza gara), si porrebbe in contrasto con i principi generali dell'ordinamento nazionale e comunitario in tema di concorrenza e, quindi, costituirebbe violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Infine, andrebbe osservato che la disciplina delle procedure di affidamento di beni e servizi rientrerebbe nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di concorrenza (è ancora richiamata la sentenza n. 401 del 2007). Con la normativa censurata il legislatore statale avrebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., per i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza, nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

4. 1. — Le questioni sono fondate.

Le disposizioni censurate (art. 14, commi 7, 8, 9, 10, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010), introdotte con l'art. 53-bis della legge regionale n. 26 del 2003, sono del seguente tenore:

«7. La Regione, ai sensi del D. Lgs. 85/2010, allo scadere delle concessioni acquisisce le opere e gli impianti di cui all'articolo 25 del R.D. 1775/1933 afferenti l'utilizzazione delle acque pubbliche demaniali delle grandi derivazioni idroelettriche e li conferisce, entro sei mesi dall'acquisizione, in proprietà a società patrimoniali di scopo, con partecipazione totalitaria di capitale pubblico incedibile, cui partecipano senza oneri gli enti locali o anche loro forme di aggregazione sovra comunale interessati per territorio. La misura della partecipazione degli enti locali interessati sarà determinata previa intesa tra gli stessi e la Regione e comunque non dovrà essere inferiore al 30 per cento; la restante quota di partecipazione è detenuta dalla Regione. Le società patrimoniali metteranno a disposizione del soggetto affidatario, individuato sia con la procedura di cui ai commi 2 e 8 sia con quella di cui al comma 9, le infrastrutture e gli impianti afferenti alla derivazione. Il soggetto affidatario esercirà le infrastrutture e gli impianti afferenti alla derivazione nel rispetto di condizioni e a fronte di un corrispettivo, da versarsi alle società patrimoniali, stabiliti dalla Giunta regionale. Il corrispettivo sarà in parte fisso e determinato sulla base della potenza nominale media annua e soggetto all'adeguamento legato al tasso annuo d'inflazione programmato, e in parte variabile e commisurato all'effettiva produzione realizzata e valorizzata in base alla collocazione dell'energia sul mercato elettrico e nel rispetto del normale rendimento di mercato dei cespiti affidati; il corrispettivo dovrà essere in parte destinato ad interventi di tutela ambientale nei territori interessati. Su richiesta



delle province interessate dovrà essere costituita una società patrimoniale di scopo per ciascuna provincia, a condizione che sul territorio della stessa, a far data dall'entrata in vigore della presente norma, siano ricompresi impianti di grande derivazione idroelettrica che complessivamente raggiungano almeno 100 MW di potenza attiva nominale installata.

8. La Regione, allo scadere delle concessioni in essere, garantendo la neutralità rispetto al mercato, affida, anche per il tramite delle società di cui al comma 7, l'esercizio industriale delle infrastrutture e degli impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizioni che siano soddisfatti i requisiti prescritti dalle vigenti direttive comunitarie e norme nazionali.

9. In deroga a quanto disposto dai commi 2 e 8, in attuazione dell'articolo 44, comma secondo, della Costituzione, al fine di garantire misure di compensazione territoriale, le concessioni di grande derivazione d'acqua, per uso idroelettrico, ricadenti in tutto o in parte nei territori delle province montane individuate mediante i criteri di cui all'articolo 1, comma 153, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), o delle province che indipendentemente dal possesso dei criteri previsti dalla stessa legge, abbiano il 50 per cento del territorio ad una quota superiore a 500 metri sul livello del mare sono affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata partecipate dalla provincia interessata, a condizione che: a) la selezione del socio privato venga effettuata mediante procedure competitive ad evidenza pubblica; b) la gara per la selezione del socio privato, svolta dalla provincia competente, abbia per oggetto la qualità del socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione industriale; c) la partecipazione del socio privato alla società mista sia compresa tra il 40 per cento e il 60 per cento del capitale sociale.

Il ricorso all'affidamento di cui al presente comma avviene su richiesta della Provincia competente che deve pervenire alla Regione entro centottanta giorni dall'adozione della deliberazione di Giunta regionale di avvio delle procedure di affidamento di cui ai commi 2 e 8.

10. La Regione provvede al rilascio della concessione per l'uso delle acque pubbliche in favore dei soggetti affidatari come individuati con le procedure di cui al presente articolo».

Ciò posto, prima di procedere allo scrutinio della normativa ora trascritta, si deve osservare che il d.lgs. n. 79 del 1999, all'art. 12, comma 2, nel testo attuale sopra riportato (punto 3.2 del Considerato in diritto), affida ad organi statali, previa intesa con la Conferenza unificata, la determinazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri e i termini concernenti la procedura di gara, «in conformità a quanto previsto al comma 1»; e detta norma, come modificata dalla lettera a), comma 6, dell'art. 15 del d.l. n. 78 del 2010, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, dispone che l'amministrazione competente, cinque anni prima dello scadere di una concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico e nei termini e nelle circostanze dalla norma medesima stabiliti, «indica una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, per l'attribuzione a titolo oneroso della concessione per un periodo di durata trentennale, avendo particolare riguardo ad un'offerta di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza e dell'energia prodotta o della potenza installata nonché di idonee misure di compensazione territoriale».

La legislazione statale, dunque, è chiara nel richiedere le procedure di gara ad evidenza pubblica, la cui disciplina, come già si è notato, è riconducibile per intero alla tutela della concorrenza, con conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, allo Stato (*ex multis*: sentenza n. 401 del 2007, già citata). La normativa regionale censurata viola, nel suo complesso, la detta competenza legislativa esclusiva.

Come risulta dal dettato del comma 7, la Regione Lombardia, allo scadere delle concessioni, acquisisce le opere e gli impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche e li conferisce a società patrimoniali di scopo, con partecipazione totalitaria di capitale pubblico incedibile. Tali società patrimoniali metteranno a disposizione del soggetto affidatario, individuato sia con la procedura di cui ai commi 2 e 8 sia con quelle di cui al comma 9, le infrastrutture e gli impianti afferenti alla derivazione.

Orbene, già l'*incipit* del comma 7 diverge dall'art. 12, comma 1 (testo vigente), del d.lgs. n. 79 del 1999, perché mentre quest'ultimo affida alla «amministrazione competente» l'indizione delle gare ad evidenza pubblica, la norma regionale demanda a società patrimoniali di scopo, all'uopo costituite (il cui ruolo non è ben precisato) la «messa a disposizione» del «soggetto affidatario», «individuato sia con la procedura di cui ai commi 2 e 8, sia con quella di cui al comma 9» delle infrastrutture e degli impianti relativi alla derivazione.



Tuttavia, a parte questo pur rilevante profilo, è l'individuazione del soggetto affidatario che si pone in palese contrasto con la normativa statale. Infatti, il comma 7 stabilisce che a tale individuazione si farà luogo sia con le procedure di cui ai commi 2 e 8, sia con quella di cui al comma 9. Però, mentre in effetti il comma 2 prevede l'indizione di gare ad evidenza pubblica, con esplicito rinvio all'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, il comma 8 dispone che l'esercizio industriale delle infrastrutture e degli impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche sia affidato «mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che siano soddisfatti i requisiti prescritti dalle vigenti direttive comunitarie e norme nazionali». Il comma 9, poi, dispone che, in deroga a quanto previsto nei commi 2 e 8, le concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico ricadenti in tutto o in parte nelle province montane individuate dal comma stesso, sono affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata partecipate dalle Province interessate, a condizione che siano soddisfatti i requisiti dalla norma medesima previsti per la selezione del socio privato (da effettuare mediante procedure competitive ad evidenza pubblica), per le modalità della relativa gara e per la misura della partecipazione del socio privato.

In questo quadro, risulta evidente che l'affidamento mediante gare ad evidenza pubblica è rimesso alla mera discrezionalità del soggetto affidante, cui è demandata la scelta tra le dette procedure di gara (comma 2) e l'affidamento diretto, di cui al comma 7, che richiama anche i commi 8 e 9, e, per l'appunto, al comma 8, sia pure a condizione che siano soddisfatti i requisiti prescritti dalle vigenti direttive comunitarie e norme nazionali; queste ultime, tuttavia, come si è visto, nel settore *de quo* prescrivono l'indizione di gare ad evidenza pubblica, senza alternative, e, come questa Corte ha già chiarito, al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – quali sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario: sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1 del Considerato in diritto. Il comma 9, infine, stabilisce che l'affidamento diretto sia addirittura l'unica forma, con i requisiti sopra indicati.

L'assenza di criteri di scelta tra l'una o l'altra modalità di affidamento ne conferma il carattere meramente discrezionale. Ma si tratta, per l'appunto, di una conferma, perché per il resto la violazione della normativa statale, e della competenza legislativa esclusiva dello Stato nel contesto della quale la detta normativa va inquadrata ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è palese.

4.2. — Alla luce dei dati ora richiamati, desunti dal testuale tenore della normativa censurata, la tesi della difesa della Regione, secondo cui sarebbe previsto un sistema di affidamento delle concessioni mediante gara, non è esatta. Questo sistema risulta essere una semplice opzione del soggetto affidante, il quale però può decidere anche per l'affidamento diretto a società a partecipazione mista pubblica e privata (comma 8 e, per il rinvio al medesimo operato, anche il comma 7), mentre in forza del comma 9 tale modalità è disciplinata come esclusiva, onde è evidente che il disposto dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge n. 79 del 1999, e successive modificazioni, non è attuato.

Né giova il richiamo della difesa regionale all'art. 23-bis 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, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, perché detta norma, a parte l'abrogazione referendaria subita, riguarda il settore dei servizi pubblici locali e non il mercato interno dell'energia elettrica. E per la stessa ragione non è pertinente il richiamo alle normative introdotte in altri e diversi settori dell'ordinamento.

Quanto al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42), si deve osservare che l'art. 5 di esso esclude dal trasferimento agli enti territoriali una nutrita serie di beni e di infrastrutture, tra cui «le reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche». Si tratta di una formula abbastanza elastica, sicché è necessario attendere i decreti attuativi per una più precisa identificazione dei beni e delle infrastrutture oggetto di trasferimento. A parte ciò, la citata normativa non appare rilevante in questa sede, nella quale non si discute della proprietà dei beni e degli impianti, bensì della disciplina delle procedure di affidamento delle concessioni.

Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia n. 26 del 2003, dopo l'art. 53 di essa ha inserito l'art. 53-bis, e in questo i censurati commi 7, 8, 9, 10 (norma, questa, di esecuzione dei commi precedenti). Lo stretto intreccio esistente tra le dette disposizioni ne impone la totale caducazione.

Ogni altro profilo resta assorbito.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, terzo periodo, della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 – Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2011), che ha sostituito l'articolo 25, comma 6, della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale), nella parte in cui così dispone: «Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziare ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), dopo l'articolo 53 di essa ha introdotto l'articolo 53-bis, recante disposizioni in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico, il cui comma 3 così dispone: «La Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999, provvede a determinare i suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia n. 26 del 2003, dopo l'articolo 53 di essa, ha introdotto l'articolo 53-bis e in questo i censurati commi 7, 8, 9 e 10, trascritti in motivazione.

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

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0818

N. 340

Sentenza 12 - 22 dicembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Finanza regionale - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Nota del Ministero dell'economia e delle finanze che sostiene l'applicabilità dell'obbligo di comunicazione dei dati sul patrimonio ai sensi della legge n. 191 del 2009 anche nei confronti dei comuni delle Province autonome e delle Province autonome stesse - Ricorso per conflitto di attribuzione della provincia autonoma di Bolzano - Natura puramente informativa dell'atto impugnato - Difetto di attitudine lesiva delle attribuzioni costituzionali - Inammissibilità del ricorso.

- E-mail del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, 1° giugno 2010.
- Costituzione, artt. 3, 6 e 97; Statuto della Regione Trentino Alto Adige, artt. 8, comma 1, 9, comma 1, 16 e da 66 a 86; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39.



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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro, supporto tematico patrimonio del 1° giugno 2010, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 30 luglio 2010, depositato in cancelleria l'11 agosto 2010 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso, notificato il 30 luglio 2010, depositato il successivo 11 agosto, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'e-mail del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro datata 1° giugno 2010, registrata dal Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano in data 3 giugno 2010 sub prot. n. 2254 ed inviata dal Consorzio stesso alla Provincia autonoma di Bolzano con lettera datata 4 giugno 2010, prot. n. 2256, relativa all'obbligo di comunicazione dei dati sul patrimonio di cui all'art. 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2010), in riferimento all'art. 8, comma 1, in specie ai numeri 8), 10), 11), 14), 17) e 28) ed a tutti gli altri numeri pertinenti ad immobili, all'art. 9, comma 1, in specie in relazione al numero 11) ed a tutte le altre cifre pertinenti ad immobili, agli artt. 16, 66, 67, 68, 79 e 108 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e relative norme di attuazione, in particolare al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione) e successive modifiche, nonché agli artt. 3, 6 e 97 della Costituzione.

1.1. — Premette in fatto la ricorrente che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 2, comma 222, della legge finanziaria per il 2010, i Comuni della Provincia di Bolzano, invitati ad inserire i dati relativi al patrimonio comunale negli appositi siti internet, si sono posti il problema dell'ambito di operatività dell'obbligo di comunicazione previsto dalla medesima norma e si sono rivolti, dapprima, all'amministrazione provinciale. Quest'ultima, nel parere reso dal direttore dell'Ufficio centrale affari legali dell'amministrazione provinciale, arrivava alla conclusione che sui Comuni della Provincia (e sulla stessa Provincia) gravasse l'obbligo di comunicazione dei soli dati relativi agli immobili di proprietà dello Stato, utilizzati o detenuti a qualunque titolo dai medesimi Comuni (e dalla Provincia). Posto che alcuni dei predetti Comuni hanno ricevuto, successivamente, ulteriori solleciti da parte del Ministero dell'economia e delle finanze a provvedere alla prescritta comunicazione, il Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano si è rivolto all'amministrazione statale, tramite l'apposito indirizzo telematico (supportotematicopatrimonio@tesoro.it) predisposto dal Dipartimento del tesoro, appunto, per fornire alle amministrazioni interessate risposte in ordine ad eventuali dubbi interpretativi relativi all'applicazione della normativa in esame. In risposta ai quesiti formulati dal Consorzio dei Comuni della Provincia, il Dipartimento del tesoro, supporto tematico patrimonio, adottava l'e-mail oggetto dell'impugnazione con il presente ricorso, con la quale, sul presupposto dell'applicabilità dell'obbligo di comunicazione dei dati sul patrimonio ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 anche nei confronti dei Comuni delle



Province autonome di Trento e Bolzano e delle Province stesse, avrebbe sollecitato i Comuni della Provincia autonoma di Bolzano a fornire «i dati identificativi *a)* degli immobili, edifici e terreni, di proprietà degli stessi Comuni, Province e Regioni; *b)* degli immobili, edifici e terreni, utilizzati o detenuti a qualunque titolo, dallo stesso Comune, Provincia, Regione, di proprietà dello Stato o di altri soggetti pubblici», escludendo solo «gli immobili che il Comune utilizza o occupa (es. in locazione passiva) da proprietari privati».

1.2. — La ricorrente ritiene che, con il provvedimento e-mail impugnato, lo Stato finirebbe, in primo luogo, con il comprimere tutta una serie di specifiche competenze legislative ed amministrative della medesima Provincia autonoma di Bolzano, connesse alle proprietà immobiliari della stessa, previste dall'art. 8, comma 1, in specie con riferimento ai numeri 8), 10), 11), 14), 17) e 28) ed a tutte le altre cifre pertinenti ad immobili, dall'art. 9, comma 1, in specie in relazione al numero 11) ed a tutti gli altri numeri pertinenti ad immobili, nonché dagli artt. 16, 66, 67 e 68 dello statuto speciale, incidendo in modo diretto sulla gestione dei beni demaniali e patrimoniali della medesima Provincia e dei Comuni in essa situati, costringendoli a rendere conto allo Stato in merito al loro acquisto ed al loro impiego. Considerato, poi, che gli obblighi di comunicazione di cui all'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 sarebbero — ad avviso della ricorrente — funzionali alla realizzazione degli obiettivi di contenimento della finanza pubblica, nell'ambito del patto di stabilità tra gli enti dello Stato, il provvedimento impugnato si porrebbe, altresì, in contrasto con la disciplina concordata e “rafforzata” sulla finanza provinciale di cui agli artt. 69 e ss. dello statuto speciale che attribuisce alla Provincia la competenza a stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interna ed a vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

L'atto impugnato contrasterebbe, infine, anche con i principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), tutela delle minoranze (art. 6 Cost.) e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Pertanto, la ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, imporre al Consorzio dei Comuni ed ai Comuni della Provincia di Bolzano la comunicazione dei dati sul patrimonio di cui all'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009, e per l'effetto annullare il provvedimento e-mail del Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze datata 1° giugno 2010.

2. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso per conflitto sia dichiarato inammissibile e comunque respinto.

In via preliminare, il resistente sostiene che il ricorso sia inammissibile avendo ad oggetto un atto non dispositivo né imperativo, ma dichiaratamente chiarificatorio e non proveniente da un organo legittimato a rappresentare lo Stato e quindi non idoneo a ledere le competenze della Provincia.

Nel merito, in ogni caso, il ricorso sarebbe infondato, posto che la materia cui afferisce l'atto impugnato sarebbe quella del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», che rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Nella specie, la comunicazione dei dati servirebbe ad alimentare un completo sistema informativo volto a consentire la ricognizione statistica di tutti i beni della pubblica amministrazione attraverso la creazione di un portale e di due indirizzi telematici di supporto tecnico (nel cui ambito è stato appunto inviato l'e-mail qui impugnato) in ragione della finalità perseguita dalla norma in esame, che è quella di realizzare una ricognizione completa di tutti i beni pubblici, in funzione diretta del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato, ma utilizzabile anche per altri fini di interesse statale.

3. — All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni contenute nelle memorie scritte.

Considerato in diritto

1. — La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione all'e-mail del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro datata 1° giugno 2010, registrato dal Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano in data 3 giugno 2010 sub prot. n. 2254 ed inviato dal Consorzio stesso alla Provincia autonoma di Bolzano con lettera datata 4 giugno 2010, prot. n. 2256.

Con esso, il predetto Dipartimento, sul presupposto dell'applicabilità dell'obbligo di comunicazione dei dati sul patrimonio ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2010), anche nei confronti dei Comuni delle Province autonome di Trento e Bolzano e delle Province stesse, avrebbe sollecitato i Comuni della Provincia autonoma di Bolzano a fornire «i dati identificativi *a)* degli immobili, edifici e terreni, di proprietà degli stessi Comuni, Province e Regioni; *b)* degli immobili, edifici e terreni, utilizzati o detenuti a qualunque titolo, dallo stesso Comune, Provincia, Regione, di proprietà dello Stato o di altri soggetti pubblici», escludendo solo «gli immobili che il Comune utilizza o occupa (es. in locazione passiva) da proprietari privati».



La ricorrente sostiene che, con l'impugnato e-mail, sarebbero state violate tutta una serie di specifiche competenze legislative ed amministrative della Provincia autonoma di Bolzano, connesse alle proprietà immobiliari della stessa (di cui all'art. 8, comma 1, in specie ai numeri 8), 10), 11), 14), 17) e 28), ed a tutte le altre cifre pertinenti ad immobili, all'art. 9, comma 1, in specie in relazione al numero 11), ed a tutti gli altri numeri pertinenti ad immobili, ed all'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), con conseguente diretta lesione dell'autonomia di gestione degli immobili da parte della medesima Provincia e dei Comuni in essa situati, garantita dagli artt. 66, 67 e 68 dello statuto speciale. La normativa censurata sarebbe, inoltre, lesiva dell'autonomia finanziaria della medesima Provincia, posto che, proprio in relazione al perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica è stata concordata, a livello provinciale, sulla base di quanto prescritto dallo statuto speciale, una disciplina particolare rispetto a quella vigente in altre realtà regionali, che ha trovato ingresso nel nuovo Titolo VI del medesimo statuto speciale (artt. da 69 a 86) e che attribuisce alla Provincia la competenza a stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interna ed a vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

L'atto impugnato sarebbe, infine, in contrasto anche con i principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.) e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

2. — In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1. — Secondo il resistente, il ricorso sarebbe inammissibile avendo ad oggetto un atto non dispositivo né imperativo, ma dichiaratamente chiarificatorio e non proveniente da un organo legittimato a rappresentare lo Stato e quindi non idoneo a ledere le competenze della Provincia.

2.2. — L'eccezione è fondata, con conseguente inammissibilità del ricorso.

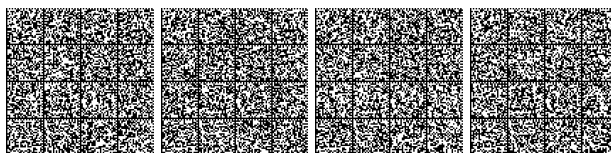
2.2.1. — Dal testo del ricorso introduttivo risulta che l'atto impugnato è costituito da un e-mail indirizzato al Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano in risposta ad un quesito da quest'ultimo formulato per risolvere i dubbi inerenti all'ambito di applicabilità ed alla portata dell'obbligo di comunicazione dei dati patrimoniali disposto dall'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009.

Tale disposizione ha, infatti, previsto una ricognizione generale del patrimonio edilizio pubblico «ai fini della redazione del rendiconto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche a valori di mercato» ed ha conseguentemente prescritto a «tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001, che utilizzano o detengono, a qualsiasi titolo, immobili di proprietà dello Stato o di proprietà dei medesimi soggetti pubblici» di trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro l'elenco identificativo dei predetti beni e di comunicare tutte le successive variazioni. In riferimento agli adempimenti connessi con l'applicazione di tale disposizione, il Dipartimento del tesoro ha predisposto un sistema di comunicazione di dati relativi agli immobili di proprietà dello Stato e delle amministrazioni pubbliche e di quelli detenuti o utilizzati, a qualunque titolo, dagli stessi soggetti. Detto Dipartimento ha offerto alle amministrazioni interessate un supporto in termini di informazioni, non solo attraverso il sito, completo di informazioni sul progetto, ma anche con l'ausilio di due indirizzi telematici, il primo per le questioni di carattere tecnico, il secondo per le questioni di carattere giuridico, relative alla risoluzione di dubbi interpretativi.

L'e-mail impugnato dalla ricorrente è stato adottato proprio in risposta ad uno dei numerosi quesiti pervenuti, al fine di spiegare il contenuto della norma. Tale risposta del «Dipartimento del Tesoro, Supporto Tematico Patrimonio» al quesito proposto dal Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano, costituisce pertanto espressione della predetta collaborazione tecnica, fornita da parte di una delle articolazioni del Ministero dell'economia e delle finanze (il supporto tematico patrimonio), alle amministrazioni interessate in vista dell'applicazione della normativa citata.

Questa Corte, fin da epoca risalente, ha espressamente chiarito che, per quanto riguarda i conflitti tra Stato e Regione, l'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel prevedere che l'atto che si assume lesivo della competenza di uno dei due soggetti può essere costituito da «qualunque atto di un loro organo che, nell'esercizio di funzioni legislative o amministrative, affermi in concreto la propria competenza o neghi l'altrui» (sentenza n. 153 del 1967), esige che esso «contenga una chiara manifestazione di volontà dell'organo in ordine all'affermazione di una [...] competenza» propria dell'ente, in un determinato settore (sentenza n. 12 del 1957). Alla stregua di tale principio, si è ripetutamente ribadito che non hanno attitudine lesiva della sfera di attribuzione costituzionale dell'ente confliggente quegli atti che siano privi di efficacia vincolante e che non contengano una chiara manifestazione di volontà dell'ente di riaffermare la propria competenza nel settore in esame e di negare l'altrui, risolvendosi, ad esempio, in mere istruzioni o pareri non vincolanti o indicazioni tecniche (vedi sentenze n. 197 del 2007, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005, n. 97 del 2003).

Nella specie, l'e-mail impugnato ha, come si è già rilevato, una portata puramente informativa, essendo stata adottata dal supporto informatico appositamente istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze al solo scopo di rispondere al quesito proposto proprio dal Consorzio dei Comuni siti nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano, sull'ambito di applicazione dell'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009, risolvendosi in un mero parere



tecnico, non vincolante. Essa, conseguentemente, non ha alcuna portata vincolante nei confronti delle amministrazioni alle quali è indirizzata, non contenendo alcuna manifestazione di volontà, che sia peraltro riconducibile ad un organo dell'amministrazione legittimato a rappresentare lo Stato e ad esprimerne appunto la volontà all'esterno, che si risolva nell'affermazione di una competenza propria dello Stato nell'ambito indicato.

L'e-mail impugnato, pertanto, in quanto privo di carattere vincolante sia per il Consorzio dei Comuni siti nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano, che ha formulato il quesito in risposta del quale detto e-mail è stata adottata, sia per la Provincia stessa, non ha attitudine lesiva delle attribuzioni costituzionali della Provincia autonoma di Bolzano nella materia in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe, proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione all'e-mail del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro datata 1° giugno 2010, registrata dal Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano in data 3 giugno 2010 sub prot. n. 2254 ed inviata dal Consorzio stesso alla Provincia autonoma di Bolzano con lettera datata 4 giugno 2010, prot. n. 2256.

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

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0819

N. 341

Ordinanza 12 - 22 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento militare - Abrogazione del d.lgs. n. 43 del 1948 (Divieto delle associazioni di carattere militare) - Denunciato eccesso di delega, nonché asserito contrasto con il divieto di costituire associazioni paramilitari e con la riserva di legge in materia penale - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 2268, comma 1, n. 297).
- Costituzione, artt. 18, 25, secondo comma, e 76; legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14.

Ordinamento militare - Semplificazione della legislazione - Delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi che individuino le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore - Abrogazione del d.lgs. n. 43 del 1948 (Divieto delle associazioni di carattere militare) - Asserita genericità della legge di delega - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, commi 14 e 14-ter; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 2268, comma 1, n. 297).
- Costituzione, art. 76.



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 2268, comma 1, numero 297), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), e dell'articolo 14, commi 14 e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Treviso nel procedimento penale a carico di Q. D. e altri con ordinanza del 21 gennaio 2011, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 21 gennaio 2011 (r.o. n. 153 del 2011), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Treviso ha sollevato, in riferimento agli artt. 18, 25, secondo comma, e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2268 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43 (Divieto delle associazioni di carattere militare);

che, con la medesima ordinanza, il giudice *a quo* ha sollevato, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'articolo 14, commi 14 e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) e, per l'effetto, dell'articolo 2268 del citato d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il d.lgs. n. 43 del 1948;

che il giudice *a quo* procede nei confronti di più persone imputate del reato previsto dall'art. 1 del d.lgs. n. 43 del 1948, in riferimento alla «formazione del corpo paramilitare denominato "Polisia Veneta", dotata di un inquadramento e ordinamento gerarchico interno in tutto analogo a quello militare»;

che, ricorda il rimettente, il d.lgs. n. 43 del 1948, entrato in vigore il 17 febbraio 1948, è stato confermato nella sua vigenza dal decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), adottato in forza della delega conferita al Governo dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, per individuare le norme anteriori al 1970 da mantenere in vigore;

che il successivo d.lgs. n. 66 del 2010, con il quale è stato introdotto il Codice dell'ordinamento militare, all'art. 2268, comma 1, ha abrogato una serie di atti normativi specificamente elencati, tra i quali, al numero 297), è compreso anche il d.lgs. n. 43 del 1948;

che l'abrogazione in questione «non era possibile in quanto il d.lgs. n. 43/1948 era stato espressamente fatto salvo dal d.lgs. n. 179/2009 del primo gennaio (rectius: dicembre) 2009»;

che inoltre, precisa il rimettente, il 16 dicembre 2010 è entrato in vigore il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore), che ha modificato e integrato il d.lgs. n. 179 del 2009 disponendo che dal relativo Allegato 1 sono espunte varie disposizioni legislative statali «e in particolare, al n. 1001 dell'elenco, il decreto legislativo n. 43/1948»;

che la norma abrogata, sottolinea ancora il giudice *a quo*, dava attuazione al principio di cui all'art. 18, secondo comma, Cost., e la sua abrogazione farebbe sì che la condotta, pur vietata dalla Costituzione, diventerebbe «lecita per l'ordinamento penale, non essendo sanzionata da altre norme penali»;

che, in via subordinata, il tribunale rimettente solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 14 e 14-ter, della legge n. 246 del 2005 per violazione dell'art. 76 Cost., con conseguente illegittimità costi-



tuzionale della norma abrogatrice impugnata in via principale, perché la legge delega non specificherebbe il settore nel quale il Governo è delegato ad esercitare la funzione legislativa, «limitandosi a indicare una totale abrogazione di norme anteriori a una data, senza distinzione di materie», e non enuncerebbe principi e criteri direttivi sufficientemente determinati;

che la questione sarebbe rilevante nel giudizio principale, perché se la norma impugnata fosse legittima il procedimento penale dovrebbe concludersi con una sentenza di proscioglimento per *abolitio criminis*, laddove, in caso contrario, dovrebbe proseguire per pervenire a una pronuncia di merito;

che, muovendo dall'analisi della giurisprudenza costituzionale in tema di sindacato di legittimità sulle norme penali di favore, il giudice *a quo* rileva come nel caso di una disposizione abrogatrice di una fattispecie di reato non possa escludersi il sindacato di costituzionalità, perché altrimenti verrebbero a residuare aree dell'ordinamento ad esso sottratte;

che, se è vero che «il sindacato della Corte può essere limitato dal principio della riserva di legge nell'ipotesi di cattivo esercizio in concreto da parte del Governo della funzione legislativa conferitagli ex art. 76 Cost. dalle Camere, è anche vero che il controllo di legittimità costituzionale delle norme primarie non può essere negato quando vi sia una scelta del legislatore delegato che esuli completamente dalla delega ricevuta»;

che, insomma, nel caso di abrogazione di una norma incriminatrice in assenza di delega legislativa, la Corte costituzionale non effettuerebbe autonome scelte punitive, ma si limiterebbe a garantire l'osservanza del principio di riserva di legge, stabilito dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Considerato che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Treviso dubita, in riferimento agli artt. 18, 25, secondo comma, e 76, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 2268, comma 1, numero 297), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui abroga il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43 (Divieto delle associazioni di carattere militare), e in via subordinata, in riferimento all'art. 76 Cost., della legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 14 e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) e, per l'effetto, dell'articolo 2268, comma 1, numero 297), del citato d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui abroga il d.lgs. n. 43 del 1948;

che la questione sollevata in via subordinata investe l'art. 14, commi 14 e 14-ter, della legge n. 246 del 2005, nella parte in cui costituisce la fonte del potere legislativo delegato, esercitato dal Governo con la norma impugnata in via principale;

che infatti, secondo la prospettazione del giudice rimettente, dall'illegittimità costituzionale della norma di delega deriverebbe, in via consequenziale, quella dell'art. 2268 del d.lgs. n. 66 del 2010, per assenza di delega;

che, anteriormente all'ordinanza di rimessione, è entrato in vigore il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore), adottato anch'esso, secondo quanto precisato nel suo preambolo, in attuazione della delega conferita con «la legge 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, e successive modificazioni»;

che detto decreto delegato, all'art. 1, stabilisce che «Ai fini e per gli effetti dell'articolo 14, commi 14, 14-ter e 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni, al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, sono apportate le seguenti modificazioni (...) b) dall'Allegato 1 sono espunte le disposizioni legislative statali indicate nell'Allegato B al presente decreto», tra le quali è inserito il decreto legislativo n. 43 del 1948;

che il comma 14-ter dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, come modificato dall'art. 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), stabilisce che «fatto salvo quanto stabilito dal comma 17 [che individua le categorie di disposizioni legislative destinate a rimanere in vigore], decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate»;

che di conseguenza l'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, nel prevedere che dall'Allegato 1 del d.lgs. n. 179 del 2009 – con cui il Governo ha esercitato la delega conferita dall'art. 14, comma 14 e seguenti, della legge n. 246 del 2005, individuando le disposizioni legislative anteriori al 1970 da mantenere in vigore – è espunto il d.lgs. n. 43 del 1948, ne determinerebbe in ogni caso l'abrogazione;

che sebbene l'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010 sia anteriore rispetto all'ordinanza di rimessione e possa influire sul percorso argomentativo svolto per motivare la non manifesta infondatezza e la rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* ha ommesso di valutarne gli effetti;

che infatti una volta espunto il decreto legislativo n. 43 del 1948 dall'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009, che lo aveva mantenuto in vigore, avrebbe potuto anche ritenersi venuto meno l'ostacolo, individuato dal tribunale rimettente, alla successiva abrogazione espressa operata dall'art. 2268 del decreto legislativo n. 66 del 2010;



che inoltre il giudice rimettente avrebbe dovuto valutare l'effetto abrogativo che sarebbe comunque indirettamente determinato dall'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010 e verificare se in seguito alla sua sopravvenienza le questioni proposte fossero ugualmente rilevanti;

che tale lacuna si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza e comporta la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2268, comma 1, numero 297), del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui abroga il d.lgs. n. 43 del 1948, e della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 14 e 14-ter, della legge n. 246 del 2005, sollevata limitatamente alla parte in cui contiene la delega all'adozione della norma abrogatrice impugnata in via principale (*ex multis*, ordinanza n. 76 del 2010).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2268, comma 1, numero 297), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), sollevata in riferimento agli artt. 18, 25, secondo comma, e 76 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Treviso, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 14 e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) e, per l'effetto, dell'articolo 2268, comma 1, numero 297), del d.lgs. n. 66 del 2010, sollevata in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Treviso, 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: LATTANZI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0820

N. 342

Ordinanza 12 - 22 dicembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Ricorsi della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e della Provincia autonoma di Trento - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 6, commi 3, da 5 a 9, da 11 a 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo (convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122).
- Costituzione, artt. 117 e 119; Statuto della Regione Trentino-Alto-Adige, artt. 4 e da 69 a 86; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25.



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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 3, da 5 a 9, da 11 a 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo, del 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, promossi dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige e dalla Provincia autonoma di Trento, notificati il 28 settembre 2010, depositati nella cancelleria di questa Corte il 6 ottobre 2010 e iscritti ai nn. 104 e 105 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e per la Provincia autonoma di Trento, e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige (reg. ric. n. 104 del 2010) e la Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 105 del 2010) hanno impugnato numerosi commi dell'art. 6 (Riduzione dei costi degli apparati amministrativi) del 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;

che, in particolare, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige ha impugnato i commi 3, da 5 a 9, da 12 a 14, 19 e 20, primo periodo, dell'art. 6, per violazione degli artt. 4 e 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), e degli artt. 117 e 119 Cost., come estesi alle autonomie speciali dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

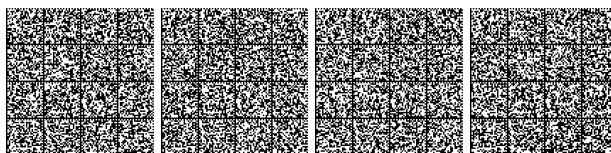
che la Provincia autonoma di Trento ha impugnato i commi 3, da 5 a 9, da 11 a 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo, dell'art. 6, per violazione degli artt. da 69 a 86 (Titolo *IV*) del d.P.R. n. 670 del 1972, dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, dell'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e degli artt. 117, commi terzo e quarto, e 119 Cost.;

che i commi 3, da 5 a 9, da 12 a 14 e 19 dell'art. 6 prevedono l'adozione da parte delle pubbliche amministrazioni di misure di contenimento della spesa in materia di compensi dei componenti di organi, studi e incarichi di consulenza, relazioni pubbliche, sponsorizzazioni, missioni, attività di formazione, noleggio di autovetture e finanziamento di società partecipate non quotate;

che il comma 20, primo periodo, dell'art. 6 stabilisce che «le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica»;

che il comma 21 dell'art. 6, dopo avere previsto il versamento – in un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato – delle somme provenienti dalle riduzioni di spesa realizzate con il medesimo art. 6, in base al secondo periodo esonera da tale versamento gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale, di competenza regionale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

che, ad avviso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, le disposizioni richiamate – in particolare, i commi 3, da 5 a 9, da 12 a 14, 19 e 20, primo periodo, dell'art. 6, da essa impugnati – si porrebbero in contrasto, innanzi tutto, con l'art. 79 dello statuto, che esonererebbe la ricorrente dal vincolo derivante dalle misure di coordinamento finanziario che valgono per le altre Regioni, stabilendo che la stessa Regione autonoma contribuisce al contenimento della spesa pubblica mediante appositi accordi stipulati con lo Stato;



che, in subordine, le norme statali impugnate sarebbero illegittime, in quanto porrebbero limiti puntuali a minute voci di spesa che esorbiterebbero dalla competenza legislativa statale di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica, risultando la qualificazione dell'art. 6 come norma di principio, operata dal comma 20, inidonea a mutare la realtà normativa dei commi precedenti; che, inoltre, quelle previsioni lederebbero la competenza legislativa della Regione autonoma in materia di autonomia organizzativa (art. 4, numero 1, dello statuto) e di ordinamento degli enti locali e delle camere di commercio (art. 4, numeri 3 e 8, dello statuto); che, infine, ponendo precetti direttamente applicabili agli enti locali e agli enti ed organismi appartenenti al sistema regionale, le disposizioni menzionate violerebbero, altresì, l'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto (d.lgs. n. 266 del 1992);

che la Provincia autonoma di Trento ha impugnato i commi 3, da 5 a 9, da 11 a 14, 19, 20 primo periodo, e 21, secondo periodo, dell'art. 6, per i medesimi motivi di censura proposti dalla Regione autonoma ricorrente, deducendo, in aggiunta, che il comma 21, nel disporre che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa di cui all'art. 6 debbano essere versate annualmente in un apposito capitolo di entrata del bilancio statale, sarebbe illegittimo nella parte in cui non comprende nella clausola di esonero gli enti pubblici e le società pubbliche collegati alla Provincia autonoma e agli enti locali della Provincia stessa;

che, con distinti atti depositati nella cancelleria di questa Corte il 4 novembre 2010, si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate;

che la difesa dello Stato sostiene, innanzi tutto, che la presunta violazione dell'art. 79 dello statuto non sussisterebbe, in quanto riguarderebbe le sole misure amministrative da adottare per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e non quelle legislative, che rilevano nel caso di specie; inoltre, che non sussisterebbe alcuna violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto il comma 20, primo periodo, dell'art. 6 rimetterebbe alla potestà della Regione e delle Province autonome l'adeguamento ai principi posti dall'articolo impugnato anche per quanto riguarda gli enti locali, gli organismi pubblici e le società; che, in ogni caso, i commi 3, 5, 12 e 19 rientrerebbero nella competenza esclusiva dello Stato, essendo attinenti all'ordinamento civile;

che, dopo che le parti hanno depositato ulteriori memorie difensive, in prossimità dell'udienza pubblica dell'8 giugno 2011 fissata per la discussione dei ricorsi *de quibus*, entrambe le ricorrenti hanno proposto un'istanza di rinvio, alla quale la difesa dello Stato ha aderito;

che, in prossimità dell'udienza pubblica fissata a seguito del rinvio accordato da questa Corte, dopo la presentazione di una nuova memoria difensiva da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, entrambe le ricorrenti, con atti depositati nella cancelleria di questa Corte il 9 novembre 2011, hanno rinunciato all'impugnazione delle disposizioni contenute nell'art. 6 per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere;

che, con distinti atti depositati nella cancelleria di questa Corte il 22 novembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha dichiarato di accettare l'avvenuta rinuncia in relazione ai ricorsi nn. 104 e 105 del 2010.

Considerato che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige (reg. ric. n. 104 del 2010) e la Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 105 del 2010) hanno impugnato numerosi commi dell'art. 6 (Riduzione dei costi degli apparati amministrativi) del 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;

che, in ragione della comunanza di materia, i giudizi promossi con i ricorsi *de quibus* devono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia;

che entrambe le ricorrenti, con atti depositati nella cancelleria di questa Corte il 9 novembre 2011, hanno dichiarato di rinunciare ai ricorsi proposti;

che, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 22 novembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha dichiarato di accettare l'avvenuta rinuncia in relazione ai ricorsi nn. 104 e 105 del 2010;

che, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi dinanzi a questa Corte, la rinuncia al ricorso, seguita dalla accettazione della controparte, comporta l'estinzione del processo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara estinto il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 3, da 5 a 9, da 12 a 14, 19 e 20, primo periodo, del 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, promosso – in riferimento agli artt. 4 e 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), e agli artt. 117 e 119 della Costituzione, come estesi alle autonomie speciali dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige con il ricorso n. 104 del 2010, indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 3, da 5 a 9, da 11 a 14, 19 e 20, primo periodo, e 21, secondo periodo, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosso – in riferimento agli artt. da 69 a 86 (Titolo VI) del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, all'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), e agli artt. 117, commi terzo e quarto, e 119 della Costituzione – dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 105 del 2010, indicato in epigrafe.

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

Il Presidente: QUARANTA

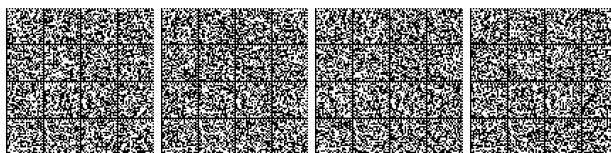
Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 dicembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0821



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 143

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011
(della Regione Trentino-Alto Adige)

Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dall'ac-cisa sui tabacchi lavorati e da altre entrate tributarie previste dal decreto impugnato nonché 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 Stato-Regione Trentino-Alto Adige in attuazione del «federalismo fiscale», quale prefigu-rato dalla legge delega n. 42 del 2009, lamentata deroga con legge ordinaria unilaterale al sistema di con-corso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica, indebita sottrazione all'erario regionale delle entrate già di sua spettanza derivanti dalla lotta all'evasione, mancata previsione di intesa - Ritenuta possibilità di interpretare le norme censurate nel senso della loro inapplicabilità alle Province autonome - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione Trentino-Alto Adige, 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. 69, comma 2, lett. c) e b), 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.

Regioni a statuto speciale - 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, introdu-zione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato «Collegio dei revisori dei conti» - Necessità di adeguamento anche per le Regioni a statuto speciale ai fini dell'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente - Contrasto con lo spe-ciale regime organizzativo e finanziario riconosciuto alla Regione Trentino-Alto Adige, deroga unilaterale con fonte ordinaria a norme statutarie - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della speciale autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, violazione dei principi di leale collabo-razione 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, comma sesto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n.1, 25, 36, 48, 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.

della regione Trentino-Alto Adige/Autonomie region Trentino-Südtirol (codice fiscale n. 80003690221), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro-tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 237 del 26 ottobre 2011 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale numero rep. 3028 del 4 novem-bre 2011 (doc. 2), rogata dall'avv. Edith Engl, ufficiale rogante della Regione, dal prof. avv. Giandomenico Falcon di Padova (codice fiscale n. FLCGDM45C06L736E) e dall'avv. Luigi Manzi di Roma (codice fiscale n. MNZL-GU34E15H501Y), con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Confalonieri n. 5, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell'art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, se ritenuti applicabili alla Regione;

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, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 16 settembre 2011, per violazione:

degli articoli 4, n. 1, 25, 36 e 48 dello Statuto speciale;

del Titolo VI dello Statuto speciale, e in particolare degli articoli 69 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 decreto del Presidente della repubblica 15 luglio 1988, n. 305;

dell'art. 117, comma 6, Cost., dell'art. 119 Cost. e dell'art. 10 l. cost. n. 3/2001;

nonché dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza,

per i profili di seguito illustrati.

FATTO

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 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, dall'altro l'applicazione alla Regione 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 Regione autonoma Trentino-Alto Adige, disciplinato dal Titolo VI dello Statuto di autonomia.

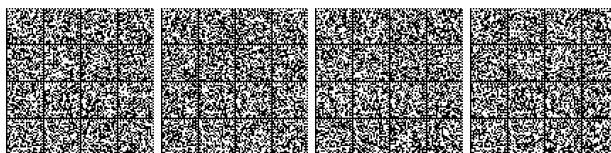
In particolare, l'art. 69 stabilisce che «sono devoluti alla regione i proventi delle imposte ipotecarie percepite nel suo territorio, relative ai beni situati nello stesso» (comma 1). Inoltre, in base al comma 2, «sono altresì devolute alla regione le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percepite nel territorio regionale: a) i nove decimi delle imposte sulle successioni e donazioni e sul valore netto globale delle successioni; b) i due decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione ...; c) i nove decimi del provento del lotto, al netto delle vincite».

Accanto a tale attribuzione di entrate, il Titolo VI dello Statuto regola anche altri profili dell'autonomia finanziaria della Regione: 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, lettera 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 regionale e legislazione statale.

Le previsioni del sopra citato art. 69 dello Statuto sono state completate e meglio definite dalle norme di attuazione di cui al decreto legislativo 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 (ora soppressa; essa, comunque, riguardava solo le province) 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 Regione autonoma Trentino-Alto Adige deve contestare — almeno in via cautelativa, come di seguito meglio si dirà — la legittimità costituzionale dei commi 3 e 36 dell'art. 2 del decreto-legge 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».

Stabilito poi il possibile aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati, si 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 dalle nuove disposizioni in materia di giochi pubblici emanate al fine di assicurare maggiori entrate, fra le quali quelle relative al gioco del Lotto.

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 decreto legislativo n. 149 del 2011, come quelle derivanti dall'art. 2 (che aumenta l'aliquota IVA al 21%).

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.

Pertanto, l'art. 19-*bis* dello stesso decreto-legge 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 regione Trentino-Alto Adige. 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 decreto-legge 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 decreto legislativo 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 Regione autonoma.

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

Il secondo aspetto della presente impugnazione è relativo all'art. 14 del decreto-legge n. 138/2011, che è 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 le Regioni a statuto speciale e, pretendendo di imporre loro 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 Regione autonoma, risulta illegittimamente lesiva della propria autonomia.

DIRITTO

- 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, se ritenuti applicabili alla Regione.
a. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, primo periodo.

Come sopra esposto, l'art. 2, comma 3, decreto-legge n. 138/2011 prevede 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»; si aggiunge poi 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, in base all'art. 69 dello Statuto, spettano alla Regione «i nove decimi del provento del lotto, al netto delle vincite».

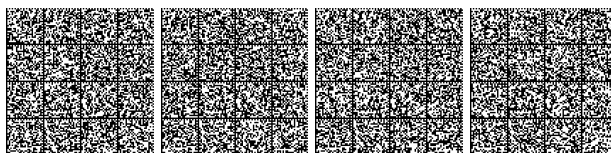
Ne risulta chiaramente il contrasto fra l'art. 2, comma 3, ultimo periodo (qualora ritenuto applicabile alla Regione) e l'art. 69, comma 2, lettera c) dello Statuto speciale. Mentre quest'ultima disposizione riserva alla Regione «i nove decimi del provento del Lotto, al netto delle vincite», la norma 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 ai proventi del Lotto, 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. 69, comma 2, lettera b), dello Statuto, che riserva alla Regione «i due decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione». 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 decreto legislativo n. 268/1992. Esse, infatti, non rispettano affatto i requisiti posti dall'art. 9 decreto legislativo 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 decreto legislativo 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 decreto legislativo n. 268/1992 e riassunte nella sent. 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,



decreto legislativo 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 decreto legislativo 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 decreto legislativo 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, la disciplina dell'art. 10 riguardava la c.d. quota variabile e, quindi, solo le Province, per cui essa è a priori inapplicabile alla Regione (che, infatti, non è menzionata nell'art. 10, comma 6).

Inoltre, 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 comunque inapplicabili le norme attuative dell'art. 78, quale l'art. 10 decreto legislativo 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.

Infine, 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».

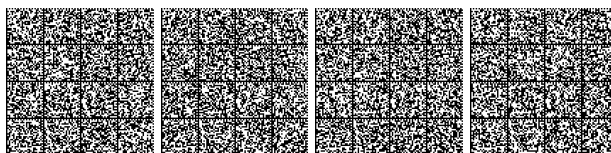
Qualora, in denegata ipotesi, non si ritenesse superato l'art. 10, comma 6 e — contro l'evidenza del testo — lo si ritenesse applicabile anche alla Regione, si dovrebbe perlomeno riconoscere che la determinazione della quota in questione dovrebbe pur sempre rispettare il principio di leale collaborazione 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 Regione e le Province, non potendo unilateralmente alterare le regole sulle compartecipazioni e gli strumenti con cui la Regione 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 esempio, 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, in relazione alla Provincia di Trento, dalla sent. 133/2010. La Provincia aveva impugnato l'art. 9-bis, comma 5, decreto-legge 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 Regione autonoma, 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 Part. 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 decreto-legge n. 138/2011 si pone in contrasto con l'art. 79 dello Statuto, che — come visto — definisce le modalità con cui la Regione e 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 alla Regione e 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 della Regione e delle Province agli obiettivi di finanza pubblica, non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto.

Infine, proprio perché agli articoli 69 e 79 St. si è derogato con una fonte primaria «ordinaria» (in realtà, un decreto-legge convertito), l'art. 2, commi 3 e 36, prima parte, violano anche gli articoli 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 Regione Trentino-Alto Adige 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 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 in parte alla Regione, secondo le disposizioni statutarie sopra citate (art. 69).

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. 152/2011, che ha dichiarato «costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del decreto-legge 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 decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965».

La medesima sent. 152/2011 ha poi annullato l'art. 3, comma 2-bis, decreto-legge 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 Regione autonoma, benché tale quantificazione incida direttamente e negativamente sulla dimensione delle risorse che spettano alla Regione.

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 (lettera a); il numero massimo degli assessori (lettera b); la riduzione dell'indennità dei consiglieri (lettera c); la previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale (lettera d); l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti (lettera e); il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali (lettera f).

In base all'art. 14, comma 2, decreto-legge 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 le Regioni speciali e pretende di imporre loro 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 degli articoli 25 e 48 dello Statuto.



L'art. 25, infatti, statuisce che «il Consiglio regionale è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano», e l'art. 48 dispone che «ciascun Consiglio provinciale ... è composto di trentacinque consiglieri e dura in carica cinque anni».

Il numero dei consiglieri regionali, dunque, è fissato direttamente dal combinato disposto degli articoli 25 e 48 dello Statuto. 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 Regione autonoma sono in grado di mutarlo.

Per quanto riguarda il numero massimo degli assessori regionali, occorre ricordare che, in base all'art. 36 St., «la giunta regionale è composta del Presidente della Regione, che la presiede, di due vice Presidenti e di assessori effettivi e supplenti» (comma 1). Il Presidente, i vice Presidenti e gli assessori «sono eletti dal Consiglio regionale nel suo seno a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta» (comma 2). Il comma 3 dispone poi che «la composizione della giunta regionale deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici quali sono rappresentati nel Consiglio della regione», che «i vice Presidenti appartengono uno al gruppo linguistico italiano e l'altro al gruppo linguistico tedesco», e che «al gruppo linguistico ladino è garantita la rappresentanza nella Giunta regionale anche in deroga alla rappresentanza proporzionale».

La Regione Trentino-Alto Adige è poi dotata di potestà legislativa primaria in materia di organizzazione interna (art. 4, n. 1, St.). L'art. 12 legge regionale n. 25/1952 dispone che, «nella stessa seduta nella quale è avvenuta l'elezione del Presidente della Giunta regionale, o nella prossima seduta del Consiglio, si delibera anzitutto il numero degli assessori effettivi e degli assessori supplenti, che devono comporre la Giunta regionale».

Il dovere di adeguamento imposto dall'art. 14, comma 2, in merito al numero degli assessori, dunque, viola l'art. 36 dello Statuto, che regola la Giunta regionale senza porre limiti massimi alla sua composizione, lasciando quindi libertà sul punto alla Regione stessa; è poi violato, l'art. 4, n. 1, St., che attribuisce potestà primaria alla Regione in materia di organi regionali (potestà soggetta al solo limite della Costituzione, che vale per la corrispondente autonomia delle Regioni ordinarie; comunque, l'art. 14, comma 2, non risulta idoneo ad integrare nessuno dei limiti di cui all'art. 4 St., non potendosi certo definire norma fondamentale delle riforme economico-sociali della Repubblica).

Anche i doveri di adeguamento imposti dall'art. 14, comma 2, in relazione al trattamento economico dei consiglieri regionali ledono l'autonomia organizzativa regionale (art. 4, n. 1, St.), soggetta al solo limite della Costituzione ex art. 10 l. cost. n. 3/2001.

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 Regione, 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 Regione.

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 minime 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 Regione Trentino-Alto Adige, 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 Regione «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 la Regione e 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 a questa Regione 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 Regione Trentino-Alto Adige 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 articoli 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 Regione 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, lettera 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».

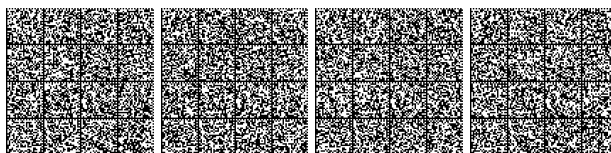
In tal modo l'art. 14 non tiene conto della circostanza che — comunque la norma possa essere valutata in relazione alle Regioni ordinarie — il ruolo e le funzioni della Corte dei conti nella regione Trentino-Alto Adige sono compiutamente definiti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 305/1988. L'art. 14, dunque, sotto questo profilo invade un settore di competenza delle norme di attuazione, violando l'art. 107 St. ed il decreto del Presidente della Repubblica n. 305/1988 (v. soprattutto gli articoli 2, 6 e 10, che individuano le funzioni della Corte dei conti in relazione alla Regione Trentino-Alto Adige).

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, decreto del Presidente della Repubblica n. 305/1988 (introdotto dal decreto legislativo 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 regionale (ordinamento degli uffici: art. 4, n. 1, St.), dato che il Collegio sarebbe un organo interno della Regione.

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, lettera e) decreto-legge 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 Regione, nell'esercizio della propria competenza in materia di organizzazione interna. È dunque 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 decreto legislativo n. 266/1992, che ritiene solo gli atti legislativi statali idonei a far sorgere un dovere di adeguamento.

L'art. 2 decreto legislativo 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 (lettere c), d) ed e) sono inferiori ai sei mesi previsti dall'art. 2 decreto legislativo n. 266/1992.



Per le esposte ragioni, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Autonomie Region Trentino-Südtirol, come sopra rappresentata e difesa, chiede 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 Regione; 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.

Padova-Roma, 14 novembre 2011

Prof. avv. Giandomenico Falcon

Avv. Luigi Manzi

ALLEGATI

- 1) Deliberazione della Giunta regionale n. 237 del 26 ottobre 2011.
- 2) Procura speciale n. rep. 3028 del 4 novembre 2011.

11C0758

N. 144

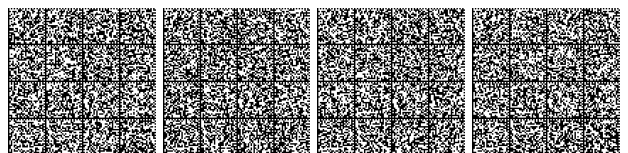
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011
(della Regione Emilia-Romagna)*

Iniziativa economica privata - Finanza regionale - Adeguamento degli ordinamenti regionali al principio della liberalizzazione delle attività economiche, secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Qualificazione quale principio fondamentale per lo sviluppo economico e attuativo della piena tutela della concorrenza tra le imprese - Soppressione delle normative statali incompatibili, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi - Previsione di potere regolamentare statale, in carenza di qualunque delimitazione - Elemento per la valutazione della c.d. «virtuosità» degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Previsione di un regime per l'esclusione di singole attività economiche, azionabile solo dallo Stato - Ritenuta genericità dei criteri di adeguamento, impossibilità giuridica di attuazione attraverso il meccanismo della abrogazione e necessità di bilanciamento dei valori contrapposti, incertezza sulla disciplina vigente, mancata previsione di intesa, mancanza di collegamento con lo stato della finanza regionale - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della potestà legislativa e regolamentare regionale, violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento, certezza del diritto, legalità sostanziale, leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, commi 2, 3, 4, 10 e 11.
- Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, e 117, commi terzo, quarto e sesto.

Enti locali - Servizi pubblici 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 - Previsione di una soglia di valore fissata dal legislatore nazionale, al di sopra della quale è in ogni caso esclusa la possibilità per gli enti locali di ricorrere alla modalità organizzativa della gestione in house - Previsione di restrizioni e penalizzazioni per le società titolari di affidamenti diretti - Previsione che le società in house siano assoggettate al patto di stabilità interno secondo modalità definite con atto ministeriale - Lamentata reintroduzione di una limitazione della capacità di scelta degli enti territoriali in ordine alla gestione dei servizi pubblici elusiva della ratio del referendum e degli effetti vincolanti dello stesso, incidenza sulla materia dei servizi pubblici locali di spettanza residuale regionale - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione 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, commi 8, 12, 13, 14, 32 e 33.
- Costituzione, artt. 75 e 117, commi terzo, quarto e sesto.



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

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

Regioni (in genere) - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato «Collegio dei revisori dei conti» - Obbligo per le Regioni di adeguamento entro i termini stabiliti - Elemento per la valutazione della c.d. «virtuosità» degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata interferenza nell'ambito della potestà statutaria e della autonomia finanziaria e organizzativa regionale, lamentata introduzione di norme di dettaglio in luogo di obiettivi di finanza pubblica, imposizione di un obbligo di modifica statutaria di cui la Regione non dispone compiutamente, imposizione alla Corte dei conti di poteri regolamentari in contrasto con la sua funzione, carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della potestà statutaria regionale, violazione dell'autonomia finanziaria regionale, esorbitanza dello Stato dall'ambito della potestà legislativa esclusiva, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione della funzione di controllo della Corte dei conti, abuso della potestà di decretazione d'urgenza.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14.
- Costituzione, artt. 3, 97, 77, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119 e 123.

Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell'Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Previsione di poteri regolamentari e amministrativi statali nonché del controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione - Lamentata carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, lamentata soppressione e fusione dei piccoli Comuni senza l'osservanza delle procedure costituzionali e creazione di nuovi enti territoriali in violazione del quadro costituzionale, interferenza in ambiti settoriali di competenza legislativa e amministrativa regionale, contrasto con la Carta europea delle autonomie locali, mancata previsione di procedure collaborative - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione delle prerogative delle autonomie locali, esorbitanza dello Stato dal proprio ambito di competenza in materia di enti locali, violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di associazionismo tra enti locali, abuso della potestà di decretazione d'urgenza, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli di diritto internazionale, violazione dei principi di sussidiarietà, non discriminazione, ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, commi primo e secondo, 97, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo, secondo, lett. p), e quarto, 118 e 133, comma secondo; carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, ratificata con legge 30 dicembre 1989, n. 439.

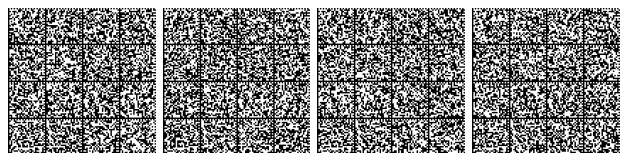
Ricorso della Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore Vasco Errani, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale 14 novembre 2011, n. 1645 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale rogata dal notaio dott. Michele Zerbini del Collegio di Bologna il 14 novembre 2011, repertorio n. 41257 (doc. 2), dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, dall'avv. prof. Franco Mastragostino di Bologna e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di quest'ultimo in via Confalonieri, n. 5,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, recante Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, in quanto convertito, con modificazioni, nella legge n. 148 del 2011, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. del 16 settembre 2011, con riferimento alle seguenti disposizioni:

articolo 3, commi 2, 3, 4,, 10 e 11; articolo 4, commi 8 e 12, 13, 14, 32 33; articolo 11; articolo 14, comma 1; articolo 16;



Per violazione:

degli articoli 3, 5, 75, 77, 97, 100, 103, 114, 117, 118, 119, 121, 123 e 133 della Costituzione;
del principi di legalità sostanziale, di non discriminazione e di ragionevolezza, di certezza del diritto e di leale collaborazione;
nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

Il decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 ha introdotto Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Esso è stato poi convertito, con modificazioni, nella legge n. 148 del 2011. La presente impugnazione si rivolge dunque a talune disposizioni del decreto-legge, in quanto esse sono state convertite dalla citata legge e nella forma che con essa hanno assunto.

Naturalmente la Regione Emilia-Romagna è ben consapevole delle gravi ragioni, legate alla situazione della finanza pubblica, che hanno fornito la motivazione per le diverse disposizioni del decreto. Ritiene però che anche le misure restrittive debbano muoversi nel quadro delle regole costituzionali dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, e che anzi il rispetto di tali regole sia necessario sempre, ma lo sia ancor più quando la loro applicazione comporta sacrifici per le comunità territoriali coinvolte e per le persone che di esse fanno parte.

Ciò premesso, la ricorrente Regione Emilia-Romagna ritiene che le disposizioni sopra indicate siano lesive della sua autonomia regionale costituzionalmente garantita, nonché in parte dell'autonomia garantita agli enti locali della Regione, e che dunque esse risultino costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'articolo 3, recante Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, in relazione ai commi 2, 3, 4, 10 e 11.

L'art. 3 è dedicato, come ricorda la sua intitolazione, al tentativo di semplificare il regime giuridico al quale sono sottoposte le attività economiche, nel quadro però della necessaria salvaguardia dei valori pubblici concorrenti e spesso contrapposti.

Esso si apre enunciando, al comma 1, un principio, e prescrivendo che l'ordinamento di tutti gli enti territoriali, dai Comuni allo Stato, vi si adegui.

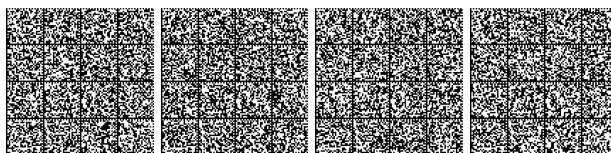
Il principio consiste nella statuizione secondo la quale «l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

- a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;
- c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;
- d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
- e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica».

Il comma 1, ora illustrato, non forma oggetto della presente impugnazione.

Esso pone un ovvio principio di libertà e non meno ovvie regole che lo limitano, ponendo «eccezioni» che in realtà consistono nel riferimento a valori ampi ed indeterminati, che non restringono affatto l'ambito dei possibili divieti, e si traducono in un richiamo ad un principio di ragionevolezza. Si può affermare senza paura di sbagliare che tutti i divieti oggi esistenti potrebbero giustificarsi in base ad una o più delle categorie enunciate.

Il problema che si pone, come si dirà, consiste invece nella circostanza che per la stessa ragione esso non è in grado né di funzionare da norma parametro della possibile abrogazione di particolari regimi amministrativi, né di fungere da significativa indicazione dei contenuti di una possibile normazione attuativa.



Il comma secondo dell'art. 3 stabilisce che «il comma 1 costituisce principio fondamentale per lo sviluppo economico e attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese».

Esso costituisce dunque una qualificazione giuridica del comma 1. Esso forma oggetto della presente impugnazione per la circostanza che le qualificazioni che esso assegna ad avviso della ricorrente Regione sono o del tutto prive di significato, o comunque erranee.

Che il comma 1 costituisca «principio fondamentale per lo sviluppo economico» potrà essere affermato in senso generico, ma tradotto in termini di qualificazione giuridica risulta privo di ogni significato. Infatti, lo sviluppo economico non è materia di potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni, e in quanto considerato come materia è semmai materia residuale regionale. Non vi è dunque alcuno specifico potere statale di dettare principi fondamentali.

Né si vede quale possa essere il significato concreto della enunciazione secondo la quale il comma 1 «attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese».

Esso stabilisce — come già l'art. 41 Cost. — il principio della libera iniziativa economica, e lo tempera — sempre come l'art. 41 Cost. — con la necessaria tutela di altri valori competitivi, gli stessi che l'art. 41 sintetizza nella tutela della utilità sociale e della sicurezza, libertà e dignità umana, prescrivendo che anche a tal fine vi siano «i programmi e i controlli opportuni».

Esso dunque descrive i criteri del bilanciamento tra la libertà di impresa e le sue limitazioni, e non tutela la concorrenza più di quanto la tuteli qualunque altra regola alla quale tutte le imprese siano soggette.

Da sempre le Regioni sono competenti, nelle proprie materie e secondo le regole di ciascuna, a porre limiti all'attività di impresa per la tutela dei valori enunciati al comma 1. Il comma 2 sarebbe dunque del tutto illegittimo ove con tale enunciazione volesse affermare la competenza esclusiva statale in materia.

Ma che ciò non sia, risulta dallo stesso comma 1, che impegna le stesse Regioni ad adeguare il proprio ordinamento al principio in esso enunciato, così direttamente riconoscendo la competenza del legislatore regionale.

Il nucleo centrale della presente impugnazione ha comunque ad oggetto i meccanismi giuridici che, secondo il comma 3 dovrebbero garantire l'operatività del comma 1.

A termini del comma 3, primo periodo, «sono in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1» — cioè decorso il termine di un anno — «le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi».

Così disponendo il comma 3, pur utilizzando il termine atecnico della soppressione introduce indubbiamente un meccanismo abrogativo, che tuttavia non è in grado di funzionare, per le ragioni già sopra esposte. Infatti, nessun divieto o limitazione posta dalla legge è puramente capriccioso, e tutti hanno necessariamente un fondamento in termini di tutela della sicurezza, libertà, dignità umana, o sono destinati ad evitare un contrasto con l'utilità sociale, o sono stati ritenuti indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale.

Il problema è piuttosto quello di trovare un corretto bilanciamento tra le diverse esigenze, ma ciò non può avvenire attraverso un meccanismo abrogativo che si limiti a confrontare un astratto principio di libertà con i limiti che proteggono i valori contrapposti, ma deve essere operato in concreto, norma per norma, attraverso la specifica fissazione normativa di un nuovo equilibrio.

Di difficile comprensione è poi la previsione della sostituzione delle disposizioni «soppresse» con i meccanismi della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi: si tratta infatti di meccanismi (previsti dalla legislazione sul procedimento amministrativo) che, quando ne ricorrono i presupposti, sono già autoapplicativi e prevalenti sulle discipline di settore: mentre se non ne ricorrono i presupposti non si vede come essi potrebbero essere applicati.

La disposizione risulta dunque illegittima per violazione del principio di ragionevolezza, dedotto dall'art. 3 Cost., del principio di buon andamento, di cui all'art. 97, primo comma, Cost., nonché del principio di certezza del diritto, palesemente violato dalla assoluta incertezza sulla disciplina vigente che deriverebbe dalla applicazione del comma 3.

Conviene precisare che la Regione ritiene di essere legittimata a far valere il vizio enunciato anche se il comma 3 si riferisce apparentemente alle sole disposizioni normative statali. Infatti, la legittimazione e lo stesso interesse della Regione verrebbero meno se si potesse intendere che il comma 3 è destinato ad operare soltanto negli ambiti in cui non può intervenire la legislazione regionale, cioè negli ambiti materiali statali chiaramente ed oggettivamente distinti dagli ambiti di legislazione regionale.

Sennonché, proprio i principi enunciati al comma 2 lasciano invece pensare che la disposizione intenda operare anche negli ambiti in cui è legittimata ad intervenire la legislazione regionale: di qui la legittimazione e l'interesse al



ricorso, dal momento che l'abrogazione delle disposizioni statali e la sostituzione dei meccanismi vigenti con i meccanismi della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi verrebbe ad incidere sulla applicazione della legislazione regionale.

Le considerazioni sopra svolte circa l'impossibilità di una applicazione diretta del comma 1 nella direzione di un sensato giudizio di abrogazione delle singole discipline vigenti nei diversi settori inducono ad affermare che la vera funzione del comma 3 sta nel fungere da premessa al «vero» meccanismo attuativo previsto dall'art. 3: il potere regolamentare statale previsto dal secondo e terzo periodo.

Dispone infatti ancora il comma 3 che «nelle more della decorrenza del predetto termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 può avvenire anche attraverso gli strumenti vigenti di semplificazione normativa» (secondo periodo) e che «entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1» (terzo periodo).

La previsione di un meccanismo di integrazione normativa che settore per settore e norma per norma provveda a compiere *ex novo* la valutazione necessaria per stabilire un nuovo equilibrio tra il principio della libertà di impresa e la tutela costituzionalmente dovuta dei valori antagonisti si spiega facilmente, alla luce della illustrata impossibilità giuridica di una attuazione del comma 1 attraverso il meccanismo della abrogazione implicita.

Ma per la stessa ragione la previsione di regolamenti di semplificazione e di delegificazione si rivela costituzionalmente illegittima, in primo luogo per violazione del principio di legalità sostanziale. Sono infatti del tutto generici, ed in pratica dunque assolutamente assenti, quei criteri, indicazioni e vincoli di contenuto che devono costituire la cornice legislativa al cui interno può esplicarsi: sicché la disciplina regolamentare finisce per essere meramente potestativa da parte del potere esecutivo.

Inoltre, l'assenza di qualunque delimitazione di materia del potere regolamentare così creato finisce per estenderne l'ambito sia alle materie di potestà concorrente che alle materie di potestà residuale regionale, con specifica violazione dell'art. 117, sesto comma.

In subordine, ove in denegata ipotesi per ragioni di sussidiarietà dovesse essere ammessa la legittimità del potere regolamentare così attribuito, la sua disciplina procedimentale rimarrebbe illegittima per la mancata previsione dell'intesa con la Conferenza Stato Regioni per i profili di connessione o interferenza con le materie regionali.

Il comma 4 dell'art. 3 dispone che «l'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111».

Ad avviso della ricorrente Regione, anche tale disposizione è illegittima, sotto un duplice profilo.

In primo luogo, essendo (come sopra esposto) i criteri ai quali le Regioni dovrebbero adeguarsi del tutto generici ed indefiniti, così come risulta impossibile un giudizio di abrogazione di specifica disciplina, allo stesso modo risulta indeterminato il dovere di adeguamento, ed ulteriormente privo di parametri il giudizio sull'avvenuto o non avvenuto adeguamento. Di qui la complessiva incertezza ed irrazionalità della disciplina, e la sottoposizione della potestà legislativa regionale a limiti diversi da quelli previsti dalla Costituzione.

In secondo luogo, se anche i criteri ai quali adeguarsi fossero definiti, non vi è alcun collegamento razionale tra le discipline regionali in questione e lo stato della finanza regionale, sicché è del tutto incongruo che la Regione possa venire finanziariamente penalizzata per presunti mancati adeguamenti ai principi statali nell'esercizio della potestà legislativa.

I commi 8 e 9 — che non formano oggetto della presente impugnazione — prevedono la diretta abrogazione di una serie di restrizioni all'esercizio di attività economiche.

È invece impugnato il comma 10, secondo il quale «le restrizioni diverse da quelle elencate nel comma 9 precedente possono essere revocate con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanato su proposta del Ministro competente».

Tale potere regolamentare risulta illegittimo per le stesse ragioni già illustrate in relazione al comma 3, secondo e terzo periodo: violazione del principio di legalità sostanziale, per assenza di qualunque criterio al cui interno il potere regolamentare possa dirsi meramente esecutivo, violazione dell'art. 117, sesto comma, in quanto il regolamento possa estendersi ad oggetti ed ambiti di competenza regionale; in subordine, violazione del principio di leale collaborazione, non prevedendosi per le materie di competenza regionale l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Il comma 11 dispone che «singole attività economiche possono essere escluse, in tutto o in parte, dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8», e che «in tal caso, la suddetta esclusione, riferita alle limitazioni pre-



viste dal comma 9, può essere concessa, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, qualora: a) la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana; b) la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata; c) la restrizione non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa.

Anche tale disposizione appare costituzionalmente illegittima in primo luogo in quanto consente solo allo Stato, e non anche alle Regioni, di far valere, per le materie di propria competenza, le ragioni di interesse pubblico che ostano al venir meno della limitazione in questione.

In secondo luogo, ove per ragioni di uniformità e sussidiarietà dovesse apparire legittima la esclusiva competenza statale, sembra evidente che gli interessi rappresentati dalle Regioni nelle materie di propria competenza dovrebbero pur sempre trovare espressione nella necessità dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni: intesa di cui non vi è traccia nella disposizione impugnata. Di qui l'illegittimità per violazione del principio di leale collaborazione.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, recante «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea» e segnatamente, dei commi 8, 12, 13, 32, 33 e 14, per violazione degli artt. 75 e 117, quarto comma Cost.

All'art. 4 sono introdotte innovazioni legislative che incidono sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, in una materia già oggetto di pronuncia referendaria abrogativa di disposizioni in buona parte del tutto analoghe a quelle oggi reintrodotte (art. 23-bis). Tali disposizioni intervengono in una materia — quella dei servizi pubblici locali — che in quanto tale spetta pur sempre alla competenza legislativa residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma Cost.

Ad avviso della ricorrente Regione, le disposizioni statali qui impugnite non sono giustificate da ragioni di tutela della concorrenza, ma, soprattutto, violano la volontà, manifestata attraverso il *referendum*, di riduzione/eliminazione dei vincoli, aggiuntivi rispetto ai vincoli del diritto comunitario, discrezionalmente introdotti dal legislatore statale con l'art. 23-bis, in ordine alle forme di gestione dei servizi pubblici locali.

Alle Regioni spetta, inoltre, la legittimazione ad impugnare le leggi statali in via diretta non solo a tutela della propria legislazione, ma anche con il riferimento alla prospettata lesione, da parte della legge nazionale, della autonomia propria degli enti territoriali.

La Regione Emilia Romagna impugna, quindi, l'art. 4 e, segnatamente, i commi 8, 12, 13, 32, 33 e 14, anche come rappresentante degli interessi del «sistema regionale delle autonomie territoriali», su richiesta del Consiglio delle Autonomie, formulata ai sensi dell'art. 9, comma 2 della legge 5 giugno 2003 n. 131, che modifica l'art. 32, comma 2 della legge 11 marzo 1953 n. 87.

L'art. 4 ripropone disposizioni precedentemente contenute nell'art. 23-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009 n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, abrogate con efficacia dal giorno successivo a quello di pubblicazione del d.P.R. 18 luglio 2011, n. 13 (*G.U.* 20 luglio 2011, n. 167) e disposizioni del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, recante «Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133», la cui efficacia è venuta meno a seguito di tale abrogazione.

In sede di ammissibilità della richiesta di *referendum* per l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e s.m.i., nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 di codesta ecc.ma Corte, è stato evidenziato che tale abrogazione non ha «ad oggetto una legge a contenuto comunitariamente vincolato (e, quindi, costituzionalmente vincolato, in applicazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)» e che «in particolare, l'eventuale abrogazione referendaria non comporterebbe alcun inadempimento degli obblighi comunitari», in quanto «... la sentenza n. 325 del 2010, ha espressamente escluso che l'art. 23-bis costituisca applicazione necessitata del diritto dell'Unione europea» (*cf.* Corte cost. n. 24/2011).

Del resto, le disposizioni ivi previste recanti regole concorrenziali (come quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici) risultano più rigorose di quelle minime, richieste dal diritto dell'Unione europea, non essendo, peraltro, imposte dall'ordinamento comunitario, ma integrando solo «una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare» il «primo comma dell'art. 117 Cost.» (*cf.* Corte cost. n. 325/2010).



L'esito del *referendum* abrogativo ha determinato una riduzione dei vincoli discrezionalmente introdotti dal legislatore statale con l'art. 23-*bis* nelle forme di gestione dei servizi pubblici locali, in particolare rendendo meno restrittivo il modello in house e più flessibile il modello misto, favorendo così, entro i limiti dettati dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria, il riespandersi del potere di scelta degli enti locali, il cui ruolo in materia di organizzazione e assetto dei servizi pubblici locali è incisivamente evidenziato, a livello comunitario, dagli articoli 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dall'allegato Protocollo 26 che, con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale, sottolinea che i valori comuni dell'Unione europea comprendono, in particolare, «il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale, più vicini possibile alle esigenze degli utenti», riconoscendo, nel contempo, «la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse».

Invero, in sede di adozione dell'art. 4, il legislatore statale ha inteso riproporre — salvo prevedere la sola esclusione del servizio idrico integrato dalla relativa disciplina (comma 34) —, in modo quasi completo ed in forma pressoché testuale, il contenuto dispositivo restrittivo di molteplici norme già contenute nell'art. 23-*bis* e nel relativo regolamento di attuazione, di cui al d.P.R. n. 168/2010, in materia di gestioni in house, di partecipazione di soggetti privati per la costituzione di società miste, di regime transitorio degli affidamenti a società a partecipazione mista pubblica e privata e a società a partecipazione pubblica (anche quotate in borsa) e di limiti alla capacità di azione delle società titolari di affidamenti diretti, ponendosi così in netto e radicale contrasto con i limiti che il potere legislativo incontra, in seguito alla abrogazione referendaria, nell'intervenire nella materia oggetto di *referendum*, con particolare riferimento al «divieto di far rivivere la normativa abrogata» dal *referendum* medesimo (Corte cost. n. 33/1993, 32/1993, e ord. n.9/1997).

Del resto, codesta ecc.ma Corte, richiamando la «peculiare natura del *referendum* quale atto fonte dell'ordinamento», ha osservato che, a «differenza del legislatore, che può correggere o addirittura disolvere quanto ha in precedenza statuito, il *referendum* manifesta una volontà definitiva e irripetibile» (Corte cost. n.468/1990). Tale principio è stato sviluppato nella sentenza n. 32/1993, ove la Corte ha circoscritto la possibilità, per il legislatore, di «correggere, modificare o integrare la disciplina residua» entro i «limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare», nonché, soprattutto, nell'ord. n. 9/1997, che ha sancito la «possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza, da parte del legislatore, di tali limiti». Sicché, pare corretto ritenere che «la limitazione alla potestà legislativa delle Camere possa circoscriversi al divieto di approvazione di una nuova legge che reintroduca i principi ispiratori della disciplina abrogata ed i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, in analogia con quanto indicato nella sentenza n. 68/1978» (cfr. S. Bartole, R. Bin, Commentario breve alla Costituzione, sub art. 75, CEDAM, 2008, pag. 687).

I commi che si intendono impugnare dell'art. 4 e che verranno di seguito declinati violano i suddetti principi, proprio in quanto ripristinano, in maniera sia formale che sostanziale, la normativa abrogata per effetto del *referendum*.

Procedendo all'esame puntuale di tali disposizioni, si evidenzia che:

il comma 8 ripropone il comma 2, lett.a), l'art. 23-*bis* del d.l. 112/2008 e s.m.i., escludendo l'affidamento diretto in house dalle forme ordinarie di conferimento della gestione dei servizi pubblici, se superiore ai limiti dettati dal successivo comma 13;

il comma 12 ripropone il comma 2, lett. b) dell'art. 23-*bis* e l'art. 3, comma 4 del d.P.R. n. 168/2011, prevedendo che l'affidamento del servizio a società a partecipazione mista pubblica costituita con procedura avente ad oggetto, allo stesso tempo, la selezione del socio privato, cui devono essere attribuiti specifici compiti operativi e una partecipazione non inferiore al 40 per cento, e l'affidamento del servizio, con ciò imponendo limiti che escludono altre fattispecie di partenariato istituzionale pubblico privato presenti a livello comunitario (ad esempio, le società miste con partecipazione privata inferiore al 40%);

il comma 13 introduce un limite di valore, non presente a livello comunitario, per l'affidamento in house. Il servizio può essere affidato a società a capitale interamente pubblico in possesso dei requisiti comunitari, ma a condizione che il valore economico del medesimo sia pari o inferiore alla somma complessiva di 900 mila euro annui;

il comma 32 disciplina il regime transitorio degli affidamenti, riproponendo, in termini sostanzialmente analoghi, limitazioni e scadenze al regime degli affidamenti in atto, già fissate dall'abrogato art. 23-*bis* e va, quindi, impugnato, in quanto consequenziale ai commi 8 e 12. Nel merito, la disposizione prevede che:

a) la gestione affidata a società in house non conformi ai requisiti richiesti dal comma 13 (limite di 900 mila euro e requisiti comunitari), nonché ad altre società non aventi i requisiti richiesti dal medesimo comma 32, cessa improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 marzo 2012 (31 dicembre 2011 nella versione dell'art.23-*bis*);



b) la gestione affidata a società a partecipazione mista, il cui socio privato è stato selezionato con procedure competitive, che non hanno riguardato l'attribuzione di specifici compiti operativi, cessa, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 30 giugno 2012, riproponendo sostanzialmente il comma 8, lett. b) dell'art. 23-bis, ma prolungandone la scadenza di sei mesi;

c) le gestioni delle società a partecipazione pubblica assentite alla data del 1° ottobre 2003 e già quotate in borsa a tale data e le società da queste controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. — qualora la partecipazione pubblica non si riduca progressivamente ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e ad una quota non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2013 — cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015, riproponendo sostanzialmente il comma 8, lett. d), dell'art. 23-bis;

il comma 33 ripropone formalmente e sostanzialmente il comma 9 dell'art. 23-bis, confermando il divieto, per le società titolari di affidamenti diretti (tra queste anche quelle in house), di acquisire servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, nonché di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite società ad esse riferite, né partecipando a gare;

infine, il comma 14 — che, per comodità espositiva, si tratta a parte, in quanto censurato anche sotto altro profilo — assoggetta le società in house affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno, secondo modalità definite, con il concerto del Ministro per le riforme del federalismo, in sede di attuazione dell'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008 e s.m.i., con la precisazione che «gli enti locali vigilano sull'osservanza, da parte dei soggetti indicati al periodo precedente, al cui capitale partecipano, dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno».

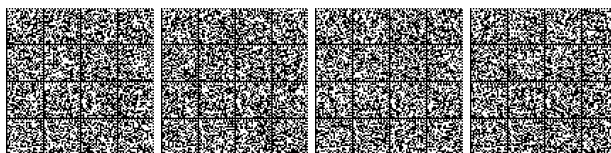
Prendendo le mosse dalla disciplina dei sistemi di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali (commi 8, 12 e 13), si evidenzia che essi rappresentano, appunto, la riproposizione della disciplina abrogata dal *referendum* e, per tale motivo, costituiscono una netta violazione dell'art. 75 Cost.

Nei suoi termini effettivi e concreti, infatti, il *referendum* ha inteso abrogare l'applicazione di norme che, rendendo estremamente limitate le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, ivi compreso il servizio idrico, escludevano di fatto la gestione in house, comunque consentita a livello comunitario nel rispetto dei (soli) requisiti (comunitari) del controllo analogo e dell'attività prevalente. Invero, le peculiari condizioni «oggettive» che, nell'impianto normativo delineato dal previgente art. 23-bis, condizionavano la possibilità, per gli enti locali, di ricorrere all'autoproduzione dei servizi (in house providing), hanno ceduto il passo ad una soglia di valore (900.000 euro annui), arbitrariamente fissata dal legislatore nazionale (peraltro, in assenza di qualsivoglia forma di previa concertazione con gli enti territoriali), al di sopra della quale è, in ogni caso, esclusa la possibilità per gli enti stessi di ricorrere alla modalità organizzativa dell'in house.

Ebbene, al di là del fatto che l'introduzione della suddetta soglia di valore costituisca formalmente una innovazione, occorre considerare che, in realtà, detta previsione rappresenta, comunque, una forte limitazione della capacità di scelta degli enti territoriali, suscettibile di incidere sull'autonomia loro riconosciuta in subiecta materia, invero ancor più restrittiva di quella precedentemente fissata dal comma 3 dell'art. 23-bis, con ciò sostanzialmente riproducendo lo stesso schema limitativo che caratterizzava la disciplina recata dall'art. 23-bis e che il *referendum* ha inteso eliminare in toto.

Sotto il medesimo profilo (violazione art. 75 Cost.), si rileva che tali nuove disposizioni (commi 8, 12 e 13) contenute nell'art. 4 violano la *ratio* del *referendum*, in quanto contrastano con l'intento, sotteso al quesito referendario, di rendere perfettamente equivalenti le diverse modalità di affidamento (gara, società mista, in house providing) contemplate dalla normativa e ciò, in ossequio alle indicazioni comunitarie. Ancora una volta, invece, il legislatore nazionale indica come alternative ed equivalenti le sole modalità di esternalizzazione (gara e società mista), mentre qualifica come eccezionale l'autoproduzione, introducendo, nel palese intento di aggirare il divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria, l'innovativo limite di valore (comma 13), di cui sopra si è detto. Il quale limite deve, quindi, essere censurato sia — al pari del sistema complessivo degli affidamenti — sotto il profilo della violazione dell'art. 75, in quanto contrastante con lo spirito referendario, sia perché arbitrario, con riferimento alla omessa concertazione con gli enti territoriali, ed illogico, in quanto riferito indifferentemente alla generalità dei servizi pubblici locali, a prescindere dalle specificità che caratterizzano le varie tipologie di servizi (invero, la manutenzione delle strade ha caratteristiche diverse dall'illuminazione votiva).

Coerentemente con l'impugnazione dei commi 8, 12 e 13, si censura anche il successivo comma 32, laddove prevede un periodo transitorio degli affidamenti ancora una volta marcatamente caratterizzato dalla penalizzazione delle forme di autoproduzione dei servizi. A ben vedere, detta disposizione perderebbe, comunque, di significato qualora fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale dei precedenti commi 8, 12 e 13, con conseguente ripristino della perfetta equiparazione delle varie modalità di affidamento dei servizi pubblici locali ed è per queste ragioni di intima connessione con il sistema degli affidamenti che tale norma va compresa nello stesso quadro impugnatorio.



Quanto al successivo comma 33, che costituisce la pedissequa trasposizione dell'abrogato comma 9 dell'art. 23-*bis*, si rileva che esso restringe eccessivamente la capacità di azione delle società titolari di affidamenti diretti. Infatti, preclude del tutto alle società in house e miste, titolari di affidamenti conseguiti senza gara, la possibilità di conseguire nuove commesse (da enti pubblici o privati), privandole completamente della capacità imprenditoriale loro spettante. Invero, detta disposizione impedisce alle società in house la facoltà, pacificamente riconosciuta loro dal diritto comunitario e, peraltro, ribadita da codesta ecc.ma Corte, di eseguire una parte, seppur marginale, della propria attività a favore di altri mercati (da attività «prevalente» ad esclusiva).

Al riguardo, vale la pena di sottolineare che la stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato ha osservato che tale restrizione rischia di limitare drasticamente il numero degli operatori ammissibili alle procedure di gara, favorendo così l'aggiudicazione al precedente affidatario, spesso l'unico partecipante alla gara (AS 864 del 26 agosto 2011). Sul punto, si segnala la proposta formulata dall'Autorità di «attenuare le condizioni che consentono agli affidatari diretti di partecipare ad altre gare, consentendo loro di farlo nel caso in cui (i) i soggetti in questione siano nella fase finale (inferiore ai due anni) del proprio affidamenti e (ii) sia già stata bandita la gara per il riaffidamento del servizio o, almeno, sia stata adottata la decisione di procedere al nuovo affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica, per il servizio erogato dall'affidatario diretto».

Da ultimo e sotto altro profilo si censura il comma 14 per violazione dell'art. 117, commi terzo e sesto, Cost.

Tale ultima disposizione riveste carattere innovativo essendo già stata espunta dall'art. 23-*bis* in un momento anteriore al *referendum* e, precisamente, in sede di scrutinio della legittimità costituzionale del medesimo art. 23-*bis*, effettuato con la sent. n. 325/2010.

La disposizione in parola prevede l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno «secondo le modalità definite, con il concerto del Ministro per le riforme per il federalismo, in sede di attuazione dell'art. 18, comma 2 bis, del d.l. n. 112/2008».

Ebbene, il cit. comma 14 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo per le stesse ragioni per le quali codesta ecc.ma Corte, con la più volte cit. sent. n. 325/2010, ha ritenuto incostituzionale il riferimento al patto di stabilità, a suo tempo previsto dal comma 10, lett. a) dell'art. 23-*bis*, sul presupposto che «l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sentt. nn. 284 e 237 del 2009; n. 267 del 2006), di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare» (*cfr.* ivi, punto 12.6 del diritto).

A ben vedere, la censure evidenziate risultano viepiù confermate dalla circostanza secondo cui il procedimento di approvazione del decreto attuativo dell'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112/2008, richiamato dalla disposizione in esame, contempla esclusivamente una fase consultiva non vincolante innanzi alla Conferenza unificata e non prevede alcun coinvolgimento diretto delle Regioni, escludendole ancora una volta.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 11 recante «Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini» Violazione dell'art. 117, quarto comma Cost. e del principio di leale collaborazione.

Dopo aver precisato che «i tirocinii formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali, in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime», l'art. 11 dispone che «fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocinii formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio». Viene, poi, precisato che in assenza di specifiche regolamentazioni regionali, trovano applicazione le disposizioni contenute nell'art. 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196 ed il relativo regolamento di attuazione. Con tale norma viene dettata una disciplina statale dei tirocini formativi e di orientamento non curricolari omogenea ed uniforme per tutto il territorio nazionale. Sennonché, si tratta di una materia di sicura competenza residuale regionale, qual è quella della «istruzione e formazione professionale» nel cui ambito la disciplina del tirocinio formativo e di orientamento pacificamente rientra.

La Regione Emilia-Romagna, del resto, già dispone di una propria disciplina della materia, che per gli aspetti in questione prevede termini leggermente diversi.

Il legislatore statale ha ritenuto di potersi «ritagliare» un importante spazio della materia, in virtù del titolo competenziale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost. «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» che, infatti, è evocato nella stessa rubrica dell'art. 11.



Tale qualificazione, tuttavia, è ingannevole. Infatti, la legge statale, ben lungi dal fissare prestazioni da garantire, ne fissa invece limitazioni, impedendo alle Regioni di garantire le prestazioni in termini più estesi. Si tratta dunque di «limiti prestazionali» e non della determinazione di «livelli minimi essenziali».

La non riconducibilità della norma alla indicata competenza statale ne comporta l'illegittimità, per difetto di competenza.

A parte ciò, tali limitazioni, per quanto bene intenzionate, appaiono anche irragionevoli nella loro uniformità per tutto il territorio nazionale, che è invece caratterizzato da una varietà di esigenze e situazioni che richiedono risposte diversificate, quali solo la competenza regionale può assicurare.

Ma, anche se l'indicato titolo di competenza potesse giustificare un intervento statale, va comunque rilevato che tale intervento non potrebbe consistere nella uniforme e rigida unilaterale determinazione uguale per tutto il territorio nazionale, ma semmai nella istituzione di una procedura di collaborazione per le singole determinazioni in sede locale.

È fuor di dubbio, infatti, che laddove si rinvenga un «intreccio» tra livelli essenziali delle prestazioni e competenze regionali, la condizione di legittimità dell'intervento statale è data dalla «previsione di adeguate procedure di coinvolgimento delle Regioni nella specificazione delle prestazioni», come la stessa Corte ha più volte indicato. In altri termini, quando vi è l'intreccio delle competenze, derivante dalla sovrapposizione di interessi statali e regionali convergenti, l'ente «minore» deve comunque essere consultato, in misura graduata in base al livello di incisione della sua competenza ed al rilievo dell'interesse di cui è portatore, in virtù del principio di leale collaborazione (in tal senso sentt. 88/2003; 387/2007; 134/2006, che ha sanzionato l'illegittima riduzione della partecipazione regionale al livello del semplice parere, anziché della necessaria intesa). E non par dubbio che, nello specifico, la Regione Emilia Romagna abbia interessi rilevanti nella materia della formazione che essa ha, peraltro, disciplinato con propria legge, la l.r. n. 17/2005, il cui art. 25 riguardante i tirocinii di formazione ed orientamento ha, fra l'altro, previsto termini di durata massima più lunghi, dai dodici ai ventiquattro mesi, rispetto a quelli ora indicati dall'art. 11).

Nessuna procedura di coinvolgimento è contenuta nella disposizione in esame, che si limita a dettare una disciplina uniforme dell'istituto, senza prevedere fasi successive di specificazione ed attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni entro cui coinvolgere le Regioni, con la conseguenza che deve esserne dichiarata l'illegittimità per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 14, recante «Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali», in relazione al comma 1.

1. Illegittimità costituzionale in quanto le norme limitano l'autonomia statutaria e legislativa, sottoponendone l'esercizio a sanzione negativa. Violazione degli artt. 123 e 117, comma secondo, Cost.

L'art. 14 (Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali) al comma 1 introduce una serie di «obblighi di adeguamento» a cui le Regioni devono ottemperare per non essere escluse dall'applicazione dell'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Questa norma si riferisce alle Regioni «virtuose» che, avendo conseguito gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità, non sono tenute a concorrere, a partire dal 2013, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica attraverso i pesanti «tagli» fissati dal comma 5 dello stesso articolo e dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010.

Gli obblighi posti dall'art. 14 consistono in una serie di misure che avrebbero l'obiettivo di ridurre i «costi della politica» regionale. Essi si concretizzano, per la parte che forma oggetto del presente ricorso, in una riduzione del numero sia dei consiglieri regionali che dei componenti della Giunta regionale.

Precisamente, si tratta delle seguenti disposizioni:

«a) previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero;

b) previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto».



Può considerarsi pacifico che la Costituzione non attribuisce al legislatore statale poteri legislativi tali da incidere direttamente sulla materia, che dalla Costituzione è gelosamente riservata agli Statuti regionali. È ben noto, infatti, che l'art. 123, discostandosi dalla precedente formulazione, assoggetta gli Statuti regionali — oltre che alle specifiche disposizioni dettate in tema di forma di governo — al solo criterio della «armonia con la Costituzione», ad esclusione di qualunque vincolo disposto dalla legge ordinaria statale. Conformemente, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha sancito che «la composizione dell'organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale “scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo-della Regione” (sentenza n. 3 del 2006)» (così la sent.n. 188/2011 di codesta Corte). È dunque escluso che la legge statale possa imporre alle Regioni un obbligo di adeguamento, in quanto il potere statutario è vincolato ad essere «in armonia» con la Costituzione, ma non è più soggetto alla legislazione ordinaria dello Stato.

È probabilmente per tale ragione che il legislatore ha inserito nella rubrica dell'articolo l'autoqualificazione delle misure introdotte come «misure premiali». Si tratterebbe, dunque, non di un qualcosa a cui la Regione sia costretta, ma di qualche cosa che la Regione può volontariamente fare per ottenere un premio, cioè uno specifico vantaggio.

Tuttavia non è certo questo il significato né il modo di funzionamento della norma, e l'erronea autoqualificazione, mentre rivela la consapevolezza di non disporre dei necessari poteri, non può occultare la reale natura dell'intervento statale.

È infatti giurisprudenza costante della Corte costituzionale che le qualificazioni di una norma, che siano contenute nel testo o nella rubrica, non hanno alcun valore condizionante, dovendosi, invece, tenere conto della natura oggettiva della norma, che spetta alla Corte stessa di valutare: diversamente, la rigidità e lo stesso significato del riparto costituzionale delle attribuzioni verrebbe meno, potendo il legislatore statale disporre a piacere.

Occorre, dunque, valutare se il dovere di modificare la composizione degli organi statutari, al fine di mantenere (in realtà di poter mantenere, ricorrendo tutte le altre condizioni) la qualifica di Regione virtuosa, sia da considerarsi come una norma giuridica a carattere effettivamente «premile» o meno.

La risposta negativa sembra evidente, ma converrà comunque debitamente argomentarla.

Sotto un profilo di teoria generale, le norme «premiali» non presentano una struttura diversa da quelle «normali»: è prescritto un comportamento, assistendo questa prescrizione con una sanzione «positiva» (il «premio») anziché con una «negativa» (la pena).

Nelle relazioni con le Regioni, lo Stato è talvolta ricorso al meccanismo delle norme «premiali» o «promozionali» (si veda ad es. il caso del contributo finanziario introdotto per promuovere il coordinamento preventivo dei programmi relativi all'eutrofizzazione delle acque marine e lacustri, nel caso deciso dalla sent. n. 800/1988).

La distinzione tra il premio e la pena non può essere solo lessicale, ma deve guardare alla sostanza della situazione giuridica che la sanzione realizza. Per decidere se una disposizione di legge sia una normale prescrizione con sanzione negativa o una norma premiale è necessario badare alla situazione giuridica in cui la norma opera e come questa viene cambiata dalla sanzione comminata (si veda in questo senso la sent. n. 283/2009, a proposito di una legge della Regione Puglia): solo così si può cogliere se la norma in questione ha natura «promozionale» o «coattiva» (si veda in tal senso, a proposito di una norma a favore delle c.d. «quote rosa», la sent. n. 4/2010). Ad esempio, prescrivere che «chiunque riveli l'identità dei suoi collaboratori sarà mantenuto in vita», non è diverso da minacciare i renitenti con la pena di morte.

In altre parole, una norma potrà dirsi premiale quando la sua osservanza comporta il prodursi di una nuova situazione favorevole, prima inesistente; e sarà al contrario «penale» (in senso generico) o affittiva, quando la sua inosservanza comporti il prodursi di una nuova situazione sfavorevole, prima inesistente.

Nel caso della disposizione qui impugnata, è palese che il rispetto degli obiettivi posti dallo Stato non comporta per la Regione l'acquisizione di un «di più», ma semplicemente il mantenimento di uno status che evita alla Regione stessa di subire ulteriori sanzioni negative di tipo finanziario. Se poi si colloca questo effetto nell'attuale contesto della finanza regionale, è evidente che quello che alla Regione inadempiente si minaccia è a tutti gli effetti una sanzione negativa, quantificabile in termini di tagli di bilancio.

Dunque, nonostante il titolo edulcorato, la Regione è posta davanti ad un obbligo di modificare il proprio Statuto, obbligo fornito di una evidente sanzione negativa, con violazione della autonomia statutaria garantita dall'art. 123 Cost., nonché dell'art. 117, comma 2, in cui sono descritti i limiti della potestà legislativa dello Stato.

Ed è evidente che in questi termini la disposizione impugnata limita indebitamente l'ambito della potestà statutaria definito dalla Costituzione.

Né l'illegittima intromissione si può giustificare a titolo di coordinamento della finanza pubblica, essendo evidente che non esiste alcuna connessione necessaria tra il numero dei consiglieri e degli assessori ed un determinato risultato complessivo della gestione finanziaria. Al contrario, il riferimento al coordinamento finanziario evidenzia un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, come di seguito esposto.



2. Violazione dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost.

Infatti, una ulteriore ragione di illegittimità della norma *de qua* deriva dalla natura stessa degli obiettivi assegnati da essa alle Regioni, e dei corrispondenti vincoli imposti.

La disciplina del patto di stabilità introdotta dall'art. 20 del decreto-legge n. 98/2011, come convertito dalla legge n. 111/2011, fissa delle modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte delle singole Regioni, che possono essere concordate tra lo Stato e le Regioni stesse attraverso una procedura negoziata. In questo ambito si prevede che le Regioni siano responsabili dei risultati conseguiti, e si fissano i criteri con cui valutare le loro prestazioni. Le Regioni verranno suddivise in quattro classi di virtuosità, sulla base di una serie considerevole di «parametri di virtuosità» definiti in termini «performativi», ossia fissando obiettivi di finanza pubblica, che lasciano la singola Regione pienamente responsabile di trovare gli strumenti per conseguirli.

La norma ora impugnata introduce, invece, un criterio nuovo e del tutto eterogeneo, di tipo «esigenziale». Anche se la Regione sarà stata capace di individuare gli strumenti adatti a raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica, non sarà inserita tra gli enti virtuosi, se non avrà rispettato l'obbligo di adeguamento ad un criterio numerico (relativo al numero dei consiglieri e di componenti dell'esecutivo), fissato in ragione proporzionale con la popolazione dell'ente. In questo modo, ad essere apprezzato non sarà il risultato conseguito usando opportunamente la propria autonomia finanziaria, ma l'aver applicato un criterio che vincola la Regione in modo tassativo, senza consentirle alternative equivalenti per il risultato.

Appare, perciò, lesa l'autonomia finanziaria, garantita alla Regione dall'art. 119 Cost. Alla Regione è tolta la possibilità di scegliere attraverso quale via raggiungere gli obiettivi fissati, perchè le si impone, in nome del coordinamento della finanza pubblica, di operare in un modo rigidamente vincolato. Non adempiere a questo requisito esigenziale impedisce di accedere alla qualifica perseguita, malgrado si siano conseguiti tutti i risultati finanziari richiesti dagli altri requisiti, con conseguenze negative che hanno un evidente carattere sanzionatorio.

3. In ogni modo, illegittimità costituzionale delle disposizioni, in quanto disposizioni di dettaglio. Violazione dell'art. 117 comma terzo.

Se pure fosse giustificato il riferimento della disciplina alla materia del coordinamento della finanza pubblica, essa rimarrebbe ugualmente illegittima in quanto fondata su regole di dettaglio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, con riferimento a tale profilo, pare evidente, sulla scorta della stessa giurisprudenza costituzionale, che la disposizione in esame ha carattere di estremo dettaglio, che non si limita ad indicare alle Regioni obiettivi, standard, tetti da raggiungere con mezzi e modalità individuabili dalla stessa Regione, nell'ambito della sfera di discrezionalità/autonomia alla medesima costituzionalmente garantita, ma fissa direttamente ed obbligatoriamente tagli e riduzioni degli organici del Consiglio, sulla base di parametri (consistenza popolazione), che erano stati superati dalla stessa riforma costituzionale del 1999, allorché era stata demandata alla competenza statutaria delle Regioni («nuovo» art. 123, comma 1, Cost.) il compito di determinare il numero, ritenuto ottimale e rappresentativo, dei componenti del Consiglio regionale. Nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, si rinviene un orientamento consolidato (Corte cost nn. 159/2008, 36/2004, 390/2004, 449/2005, 95/2007) secondo cui costituiscono principi fondamentali le disposizioni che si limitano a prescrivere obiettivi da realizzare, lasciando alle Regioni la scelta del modo attraverso cui perseguirli. Mentre, di contro, è da escludere la possibilità di simile qualificazione, nel caso di disposizioni che impongono misure analitiche, di dettaglio e vincoli puntuali. Pertanto, nella misura in cui la disposizione in esame non si limita a stabilire un obiettivo, ma indica direttamente i mezzi ed anche il dettaglio minuto della relativa applicazione, non lasciando alternativa alcuna, è evidente che la stessa fuoriesce dalla qualificazione in termini di norma di «principio».

Sotto altro profilo, occorre considerare che, pur non essendo sempre chiara la *ratio* distinguendi fra norma di dettaglio e norma di principio, emerge dalla giurisprudenza della Corte e, specialmente, dalla dottrina, la considerazione secondo cui la norma di principio può spingersi nel dettaglio soltanto qualora si possa dimostrare che la disposizione enunciata è l'unica modalità possibile di perseguimento dell'obiettivo atteso. È evidente che detta regola non vale affatto a giustificare la pervasività dell'intervento posto con l'art. 14, considerato che l'obiettivo perseguito dalla manovra è sostanzialmente quello del contenimento dei costi della politica delle Regioni; obiettivo, in verità, che può essere perseguito mediante una pluralità di azione diverse.

Per queste ragioni, ai precedenti motivi di impugnazione, si aggiunge anche la violazione dell'art. 117, comma 3, laddove, in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», detta norma costituzionale assegna allo Stato potestà legislativa concorrente, e perciò limitata alla sola «determinazione dei principi fondamentali».

4. In subordine. Ulteriore illegittimità costituzionale della disposizione, in quanto sanziona la Regione per una circostanza della quale essa stessa non dispone compiutamente.



Una ulteriore ragione di illegittimità degli obblighi di adeguamento che le disposizioni impugnate impongono alle Regioni, risulta dalla circostanza che la richiesta riduzione del numero massimo dei consiglieri (e degli assessori) regionali potrà con certezza essere «operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto» solo se lo Statuto non abbisogna a tal fine di una revisione, ponendo indicazioni numeriche diverse.

Ove invece il numero dei consiglieri sia determinato dallo Statuto, lo stesso Ente Regione non può essere considerato del tutto libero di apportare al suo Statuto le modifiche richieste. La Regione, in quanto ente, non è in grado né di determinare compiutamente i tempi della approvazione, né la stessa approvazione delle modifiche richieste.

Infatti, come prescrive la Costituzione, la legge di revisione statutaria è potenzialmente sottoposta a ben tre altre «autorità», oltre a quella dell'Assemblea legislativa: al controllo preventivo del Governo, all'eventuale giudizio preventivo della Corte costituzionale, all'eventuale *referendum* approvativo. Quindi, l'art. 14 pone a carico dell'Ente Regione un obbligo giuridico sanzionato che, però, può essere impedito da soggetti che stanno fuori del novero delle istituzioni regionali politicamente responsabili.

Né si dica che i primi due eventi conseguono alla illegittimità delle norme eventualmente adottate: perché il giudizio — iniziato per ragioni di legittimità — potrà bene concludersi con la reiezione del ricorso, ma intanto i tempi di approvazione delle modifiche saranno completamente saltati.

Ancor più evidente appare la possibilità che la modifica statutaria venga sottoposta a *referendum*, con la conseguente impossibilità di predire il risultato.

L'irragionevolezza è palese: la riduzione del numero dei consiglieri regionali potrà anche essere «adottata» entro il termine di sei mesi (pure non previsto dalla Costituzione) attraverso una delibera dell'Assemblea legislativa, ma che essa sia «efficace dalla prima legislatura regionale, successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto», è un fatto che dipende dalla volontà di altri soggetti (Governo, Corte costituzionale, corpo elettorale).

È chiaro, peraltro, che la minaccia delle gravi conseguenze che la norma impugnata ricollega al mancato adempimento degli obblighi previsti, si tradurrebbe in una forte pressione sul corpo elettorale, affinché non eserciti la sua facoltà di promuovere il *referendum* conformativo. L'irragionevolezza di questa norma determina sotto questo profilo anche una ulteriore violazione dell'autonomia statutaria della Regione, alterando il ruolo che il corpo elettorale svolge nell'adozione e nella modifica dello Statuto in base all'art. 123, comma 6, della Cost. Lo Statuto è anche un atto politico della comunità/popolo regionale, atto di cui, dunque, la Regione «ente» non dispone completamente.

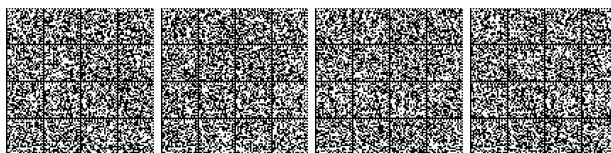
5. Illegittimità costituzionale dell'obbligo di istituzione Collegio dei revisori e dei poteri regolamentari affidati alla Corte dei conti. Violazione degli articoli 100, comma secondo, 103, comma secondo, 117, commi terzo e sesto, 121 della Costituzione.

La disposizione contenuta nella lettera e) prevede l'obbligatoria istituzione, in ogni Regione, a decorrere dal 1 gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente, il quale, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti».

Alla stessa Corte dei conti è demandata l'individuazione dei criteri per la determinazione della specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti territoriali, richiesta per l'iscrizione nell'elenco, dal quale debbono essere estratti i componenti (oltre a tale qualificazione, per l'iscrizione sono richiesti anche i requisiti previsti dai principi contabili internazionali e la qualifica di revisori legali).

Ad avviso della ricorrente Regione tali disposizioni sono costituzionalmente illegittime: si dispone l'istituzione di un nuovo organo necessario delle Regioni, in contrasto con il dettato costituzionale e all'autonomia statutaria regionale, con in più la singolare — ma anche illegittima — attribuzione di poteri normativi alla Corte dei conti circa l'individuazione dei componenti. Ora, l'art. 121 Cost. individua direttamente gli organi necessari delle Regioni (Presidente, Giunta e Consiglio); mentre, di converso, l'istituzione degli organi non necessari (ossia eventuali) è rimessa allo Statuto o alla legge regionale, ferma restando l'intangibilità delle competenze affidate dalla Costituzione agli organi necessari. Pertanto, il legislatore statale ordinario difetta di qualsivoglia competenza in ordine alla stessa previsione/imposizione del nuovo organo quale componente necessaria dell'organizzazione regionale.

Si noti che la norma qui censurata entra in conflitto con le previsioni statutarie e legislative che la Regione ha dettato proprio allo scopo di sottoporre al controllo «tecnico» la gestione delle finanze regionali: l'art. 72 dello Statuto prevede già che siano istituite forme di collaborazione con la Corte dei conti, mentre la legge regionale 23 dicembre 2010, n. 12, disciplinando il Patto di stabilità territoriale della Regione Emilia-Romagna, ha introdotto anche organi e forme per il controllo sulla applicazione di esso. Dunque, la previsione statale verrebbe a sostituirsi alle regole che la Regione, nella sua autonomia, ha già dettato allo stesso scopo, senza che vi sia alcun titolo che legittimi un intervento così pervasivo. Non si tratta dunque di un «principio» di coordinamento di finanza pubblica, ma di una norma organiz-



zativa dettagliata che impone addirittura la specifica composizione/qualificazione professionale del nuovo organo e dei suoi componenti, esorbitando dai limiti della competenza legislativa statale, in violazione dell'art. 117, terzo comma Cost.

Specificamente ed ulteriormente illegittimo, inoltre, appare l'affidamento alla Corte dei conti di poteri regolamentari il cui esercizio non solo interferisce con l'autonomia legislativa regionale, ma snatura la funzione stessa della Corte dei conti quale organo di controllo e giurisdizionale, per definizione esterno rispetto all'organizzazione degli enti in relazione ai quali essa svolge la sua azione, in violazione degli artt. 100 e 103 Cost. Né lo Stato, privo esso stesso della potestà regolamentare nelle materie concorrenti, può demandarla all'organo di controllo, in violazione dell'art. 117, commi terzo e sesto.

6. Ulteriore specifica illegittimità costituzionale della disposizione secondo cui le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Accanto a quelle sopra lamentate, una specifica ragione di illegittimità costituzionale colpisce la disposizione secondo la quale «le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero».

Infatti, se pure in denegata ipotesi vi fosse un potere del legislatore statale di determinare il numero dei consiglieri in modo indiretto, impropriamente sanzionando la Regione sul piano dei vincoli giuridici ed economici per il mancato adeguamento, tale potere non potrebbe esercitarsi che secondo un principio di razionalità ed in condizioni di uguaglianza per tutte le Regioni che si trovassero nelle medesime condizioni.

A tale elementare principio contraddice la regola secondo la quale una Regione non sarebbe neppure libera di determinare un numero di consiglieri regionali che la stessa legge statale mostra di giudicare congruo, per la sola ragione che con precedente scelta la Regione stessa aveva determinato un numero inferiore. Si tratta, in definitiva, di violazione del principio di uguaglianza tra enti, che hanno, sotto tutti i profili rilevanti, le medesime caratteristiche oggettive.

7. Illegittimità costituzionale per difetto di urgenza. Violazione dell'art. 77 Cost. Benché si sia qui preferito dare la priorità alle censure che riguardano il merito dispositivo della norma impugnata, per completezza va aggiunto che, ad avviso della ricorrente Regione, essa è costituzionalmente illegittima anche sotto il diverso profilo della carenza dei presupposti del decreto-legge.

Essa pone un termine assai stringente per la «adozione» o per la «operatività» della modifica statutaria (6 mesi), senza alcuna esigenza di urgenza, visto che la norma stessa dispone che le nuove misure saranno «efficaci» solo con la prossima legislatura regionale, quindi non prima di maggio 2015. Risulta perciò violato anche l'art. 77 Cost., che sottopone la decretazione d'urgenza a precisi requisiti di urgenza, oltre che di straordinarietà e necessità.

Stabilire un termine «urgente» di sei mesi per l'approvazione di disposizioni destinate ad operare non prima di quattro anni dall'entrata in vigore del provvedimento, sembra un caso molto chiaro di violazione delle condizioni poste dall'art. 77 Cost.

Sui presupposti a cui la giurisprudenza costituzionale subordina la legittimazione della Regione ad agire per la violazione delle norme costituzionali relative alle «forme» degli atti legislativi, si rinvia alle motivazioni sviluppate in seguito in relazione all'art. 16, che qui vengono richiamate in toto.

V. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, recante «Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali».

Si premette che la Regione Emilia Romagna impugna l'art. 16 in nome proprio, ma anche su richiesta del Consiglio delle Autonomie, formulata ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che modifica l'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953 n. 87, e quale portatrice dei loro interessi istituzionali.

1. Illegittimità dell'art. 16 per violazione dell'art. 77, commi primo e secondo, Cost.

L'intero art. 16, qui impugnato, appare in primo luogo costituzionalmente illegittimo per difetto del requisito dei «casi straordinari di necessità e d'urgenza» richiesti dall'art. 77, commi primo e secondo, della Costituzione.

Si tratta, invero, di norme ordinamentali che incidono profondamente sullo status istituzionale dei Comuni. Infatti, i commi da 1 a 16 impongono ai Comuni fino a 1000 abitanti la gestione associata ed altre modalità vincolate per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative e la gestione di tutti i servizi, definendo altresì minutamente l'istituzione e la composizione degli organi di una nuova forma di associazione obbligatoria denominata Unione; mentre i commi da 17 a 21 innovano nella composizione e nell'articolazione degli organi dei Comuni in genere, incidendo sulla loro autonomia organizzativa e sul loro attuale funzionamento, e dispongono in materia di retribuzione dei componenti degli organi di governo degli enti territoriali. Lo stesso decreto-legge stabilisce che la disciplina varata non è di immediata



applicazione, laddove al comma 9 pospone la sua operatività «a decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del Comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo». Appare dunque di tutta evidenza che l'applicazione delle disposizioni in questione non è destinata a compiersi, e nemmeno ad iniziare, nell'immediato.

È altrettanto evidente che entro quel termine — ed anzi molto prima — avrebbe potuto attivarsi e compiersi l'ordinario procedimento legislativo, e che dunque non vi era ragione alcuna per la quale il Governo dovesse sostituirsi al naturale titolare della funzione legislativa.

Né si potrebbe replicare che l'urgenza, se non era di queste disposizioni, era invece di altre contenute nello stesso decreto: perché questo, anziché giustificare, aggrava il vulnus inferto alle regole sulle competenze costituzionali, avendo con ciò il Governo costretto il Parlamento a deliberare senza ragione nel breve termine che la conversione del decreto-legge, e la reale urgenza economica del paese, richiedevano.

A rendere ancor più evidente il già evidente difetto di urgenza delle disposizioni introdotte vale ulteriormente la considerazione che esse non solo sono destinate ad attuarsi in un momento lontano nel tempo, ma neppure appaiono connesse a risparmi di spesa che si possano considerare certi e rilevanti.

Infatti, i contenuti delle norme censurate non sembrano rispondere adeguatamente alla finalità del «contenimento delle spese degli enti territoriali», perseguita in nome del risanamento della finanza pubblica, non essendo, tra l'altro, nemmeno quantificati i supposti risparmi di spesa. Sicché, mentre gli effetti di innovazione ordinamentale contenuti in queste norme sono di grandissima rilevanza, anche sotto il profilo costituzionale, gli effetti concreti che queste possono determinare sul contenimento della spesa appaiono incerti e, comunque, solo eventuali: mancano, infatti, di quella precisione ed evidenza che ne potrebbe giustificare l'emanazione per decreto-legge. Sotto il profilo economico e di contenimento della spesa manca ogni quantificazione anche nella Relazione della Ragioneria Generale che ha accompagnato il provvedimento di urgenza.

All'opposto, sarebbero stati da tenere in considerazione, anche ai fini della copertura delle spese, gli oneri amministrativi a carico delle Amministrazioni coinvolte, che deriverebbero dall'applicazione di queste norme come conseguenza dei mutamenti di organizzazione, di strutture operative, di semplici ma non irrilevanti costi di ristrutturazione degli uffici e del materiale amministrativo. Si tratta di costi certi, che rendono solo benintenzionata, ma non certo efficace, quella disposizione che legislatore ha inserito in chiusura alla nuova disciplina (comma 30) secondo cui «dall'applicazione di ciascuna delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Si tratta di una clausola la cui presenza non fa che introdurre un ulteriore elemento di irrazionalità nella disciplina, perché le spese sono davvero certe, ove si consideri che anche semplici adempimenti burocratici, come il cambiamento dell'intestazione della carta ufficiale, dei timbri o degli indirizzi elettronici dovrà inevitabilmente comportare una qualche spesa a carico del bilancio pubblico.

Che il difetto dei requisiti di necessità ed urgenza generi vizio di legittimità costituzionale è fuori di dubbio.

Già con la «storica» sent. n. 29/1995, codesta Corte ha fermamente ribadito la sindacabilità della sussistenza dei presupposti di straordinarietà, necessità e urgenza del decreto-legge, i quali costituiscono «un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto», di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge [...] quanto un vizio in procedendo della legge di conversione, avendo quest'ultima [...] valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione» — vizio che rimane censurabile quand'anche il decreto è già stato convertito in legge, come la stessa Corte ha ribadito nelle ben note sent. nn. 171/2007 e 128/2008.

È vero che la Corte ha affermato anche che la mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza può dar luogo ad un vizio di legittimità dell'atto «solo quando essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento» (sent. 398/1998, n. 3 del considerato in diritto). Ma un decreto-legge che pospone l'operatività delle proprie misure ad una data indefinita, ma che comunque in nessun caso può cadere prima di un anno dalla sua entrata in vigore appare del tutto incompatibile con quella «immediata applicazione» che la legge 400/1988, in attuazione dell'art. 77 Cost., pone come vincolo al potere governativo di decretazione d'urgenza.

Denunciato il vizio, che ad avviso della ricorrente Regione inficia l'intera disciplina dell'art. 16, occorre ora affrontare, per i dubbi che potrebbero essere sollevati in proposito, il tema della legittimazione della Regione a farlo valere.



Infatti, come codesta ecc.ma Corte ha più volte avuto modo di affermare, «le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non “quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze” regionali (in particolare le sentenze n. 398 del 1998; fra le molte analoghe anche le sentenze n. 383 e n. 50 del 2005)», perché può essere fatto valere il contrasto «con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale (tra le molte, sentenze n. 383 e n. 50 del 2005; n. 287 del 2004).» (la citazione è tratta dalla sent.n. 116/2006). L'unico interesse che le Regioni sono legittimate a far valere è, infatti, «quello alla salvaguardia del riparto delle competenze delineato dalla Costituzione; esse, pertanto, hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione» (sent. n. 216/2008).

Benché questa consolidata giurisprudenza abbia finora impedito alle Regioni di poter far valere i vizi «formali» degli atti legislativi, la Corte non ha mai dichiarato questa preclusione nei confronti del soggetto Regione in quanto tale, ma in relazione alla particolare (e particolarmente restrittiva) definizione dell'interesse ad agire. Come sottolinea la sentenza da ultimo citata, perché tale interesse sia ritenuto ammissibile è richiesto che «l'iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l'utilità propria», in quanto la sussistenza dell'interesse ad agire può essere postulata «soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice».

Tuttavia, l'«utilità propria, diretta e immediata» non può essere fatta coincidere con la difesa della specifica attribuzione legislativa assegnata alla Regione, dal momento che la violazione di questa costituirebbe un vulnus al riparto costituzionale delle competenze denunciabile per sé stesso, senza che venga in rilievo la specifica forma dell'atto legislativo che ne è responsabile.

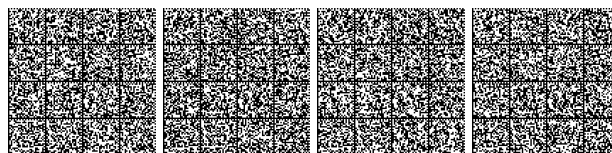
Le «prerogative costituzionali» delle Regioni debbono pertanto estendersi, ad avviso della Regione, anche al loro status costituzionale e al ruolo ad esse assegnato nei processi decisionali. E lo stesso deve dirsi anche per i Comuni, quali enti che primariamente «costituiscono» la Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, che ugualmente la violazione della regola del procedimento legislativo ordinario ha privato della possibilità di far valere la propria voce.

Inoltre, la questione della legittimità di anticipare, con misure di urgenza, interventi di natura ordinamentale, che dovrebbero, invece, essere affrontati nel quadro di un riordino organico del sistema dei livelli territoriali di governo, si pone ormai in termini acuti, oltre che dal punto di vista del «buon governo» del sistema repubblicano, anche nell'assetto delle relazioni costituzionali che intercorrono tra Stato e Regioni, le quali, per costante affermazione della Corte costituzionale, devono ispirarsi al principio di leale collaborazione.

Ed è evidente che, nello stesso arco temporale fissato dal comma 9 dell'art. 16, si sarebbe potuto giungere ad un testo meditato e condiviso di riforma, dagli effetti assai più vasti e benefici, sia sotto il profilo della funzionalità dell'Amministrazione nel suo complesso, che del contenimento dei costi finanziari. È quanto denuncia il documento approvato il 24 giugno 2010, dalla Conferenza delle Regioni, il quale, in relazione alla successione di decreti-legge e di altri provvedimenti che si sono accavallati nel corso di quest'ultimo anno, osservava che: «Oltre alla preoccupazione di una disarticolazione del quadro istituzionale, se non corroborato da un quadro strutturale organico di riforme, è anche abbastanza preoccupante che provvedimenti di riforma strutturale, come il disegno di legge c.d. Calderoli (C 3118) e il disegno di legge in materia di semplificazione e carta dei doveri della P.A. (C. 3209), attualmente all'esame del Parlamento, risultino progressivamente svuotati mediante l'anticipazione di singole parti in essi contenute nella manovra appena approvata dal Governo. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 14, commi da 25 a 31 (contenenti disposizioni in materia di funzioni fondamentali dei comuni). Senza considerare quanto incida, o possa incidere, questa manovra, sulla stessa legge n. 42/2009 e, soprattutto, sulla sua concreta attuazione. Questo approccio metodologico, anche solo da un punto di vista tecnico, potrebbe mettere a rischio la realizzabilità concreta dei disegni complessivi di riforma, e sconfessa il metodo che sinora ha caratterizzato le relazioni istituzionali tra i diversi livelli di Governo, improntate al principio di leale collaborazione; un metodo che si regge su precise fondamenta normative (d.lgs. n. 281/1997), tuttora in vigore ed espressione di principi costantemente ribaditi dalla Corte costituzionale.»

Le Regioni, alla pari dei rappresentanti delle Associazioni degli enti locali, sono state coinvolte in defatiganti procedure di negoziazione, che avrebbero dovuto portare ad un riassetto chiaro ed equilibrato, come da tutti auspicato, dei poteri locali e delle relazioni, anche finanziarie, tra Stato, Regioni e autonomie territoriali.

È evidente che esse sono del tutto inutili se poi al Governo è consentito di procedere unilateralmente a modificare tratti fondamentali del quadro istituzionale con caotici e unilaterali provvedimenti ordinamentali (dalla legge finanziaria di fine anno, legge n. 191/2009 e dal decreto-legge ad essa collegato, convertito con legge n. 42/2010, al successivo inserimento di molta parte delle residue disposizioni nella c.d. Manovra estiva 2010, ovvero nel d.l. n. 78/2010, conver-



tito con legge n. 122/2010, fino alle c.d. Manovre estive 2011, ossia il d.l. 98/2011 convertito con legge 111/2011 e il d.l. 138/2011 convertito dalla legge 148/2011) e soprattutto con quelli emanati in forma di decreti-legge, che, come si è più sopra evidenziato, sono del tutto ingiustificabili, sia per quanto riguarda l'urgenza del provvedere, sia per l'effettiva congruità delle misure rispetto al fine dichiarato.

Ora, ad avviso della Regione ricorrente deve essere affermato che ciò viene a ledere non soltanto un generico quadro di buoni rapporti tra Stato e Regioni, ma anche tutti quei vincoli procedurali che le stesse leggi di delega normalmente prevedono per dare attuazione al principio di leale collaborazione.

Per questi motivi, la ricorrente Regione ritiene di essere legittimata a far valere, in relazione alle disposizioni ordinamentali di cui all'art. 16, la violazione dell'art. 77 Cost., per quanto riguarda la carenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza, nonché per violazione degli artt. 114 (ruolo costituzionale delle Regioni) e 118, comma 1, (come espressione del più generale principio di sussidiarietà), ed infine dell'art. 5 Cost., come implicito riconoscimento del principio di leale collaborazione.

2. Illegittimità costituzionale dei commi da 1 a 16 per violazione degli artt. 114, primo e secondo comma, 117, primo, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, 118 e 133, secondo comma, Cost., nonché per violazione del principio di non discriminazione, ragionevolezza e di buon andamento, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

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;

di queste Unioni potranno far parte anche Comuni superiori a 1000 abitanti, che possono esercitare attraverso di esse le funzioni fondamentali o, a loro scelta, tutte le funzioni o servizi loro attribuiti;

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», disponendosi poi 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);

L'Unione succede, a tutti gli effetti, nei rapporti giuridici in essere che siano inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati, nonché nei relativi rapporti finanziari derivanti dal bilancio; dal momento dell'istituzione dell'Unione, per tutti i Comuni (compresi quelli con popolazione superiore che svolgano, mediante l'Unione, tutte le loro funzioni) decadono le Giunte, ed unici organi sono il Sindaco e il Consiglio, a cui residuano «esclusivamente i poteri di indirizzo»;

L'Unione è dotata di propri organi ed, in particolare, 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 (in seguito il legislatore statale potrà prevedere l'elezione a suffragio universale e diretto di questi organi: commi 10 e 11). I commi 12, 13, 14, 15 inoltre disciplinano minutamente composizione, funzioni, durata in carica ed emolumenti degli organi delle Unioni; i Comuni inferiori a 1000 abitanti possono derogare all'obbligo di esercitare, tramite l'Unione, 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.

Ad avviso della ricorrente Regione, l'intera disciplina sopra sintetizzata, risulta viziata da illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, 118 e 133, secondo comma, Cost. nonché per violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost..

Conviene qui in primo luogo riassumere le disposizioni costituzionali che riguardano i Comuni, e le competenze che in relazione ad essi spettano allo Stato e alle Regioni. Non occorre ricordare che secondo l'art. 114, primo comma, della Costituzione i Comuni, insieme alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato costituiscono la Repubblica. Inoltre, ai sensi del secondo comma, essi «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

Secondo l'art. 118, comma primo, ai Comuni spettano le funzioni amministrative, nel quadro del principio di sussidiarietà, e secondo il comma terzo essi hanno funzioni proprie, oltre a quelle conferite ad essi dalla Regione e dallo Stato.

Secondo l'art. 117, comma secondo, lett. *p*), spetta alla legge statale definire le funzioni fondamentali dei Comuni, ed inoltre spetta ad essa la competenza in materia di legislazione elettorale e organi di governo.



Invece, spetta alle Regioni, ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione, «istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni», sentite le popolazioni interessate. E pure alla competenza regionale spetta, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., la disciplina di ogni altro aspetto delle istituzioni comunali, in quanto non si tratti di aspetti riservati alla loro stessa autonomia.

Questo quadro di garanzie costituzionali delle autonomie locali e questo riparto di competenze va ovviamente tenuto presente anche nell'affrontare il problema — che certo la Regione non ignora (avendo intrapreso essa stessa, sempre in accordo con gli enti locali, rilevanti iniziative istituzionali rivolte a risolverlo) della insufficiente dimensione di molti dei Comuni italiani.

Si tratta di un problema complesso, che non può essere risolto in modo sbrigativo e per via traversa — come fa la disciplina qui impugnata (si conferma qui la già lamentata drammatica inadeguatezza dello strumento della decretazione d'urgenza), mediante lo svuotamento istituzionale dei comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti, privandoli delle funzioni, strutture e risorse finanziarie e disponendo la loro pratica sostituzione con un ente nuovo, l'Unione, nella quale finisce per «sciogliersi» ogni comune la cui popolazione non superi la soglia indicata: un ente che ovviamente non compare nella tipologia costituzionale degli enti costituiti della Repubblica e privo di legittimazione democratica diretta, come è stato rilevato, nel corso dei lavori preparatori, sia dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, che dalla Commissione parlamentare per le Questioni Regionali che, nel parere reso sul disegno di legge di conversione del d.l. 138/2011, suggeriva «l'opportunità di sopprimere l'articolo 16».

In effetti, altro è promuovere entità associative attraverso le quali i Comuni associati possano meglio esercitare alcune delle proprie funzioni, fermo restando il nucleo centrale della loro consistenza funzionale e strutturale di Comuni, altro è ridurre i Comuni a mere strutture di rappresentanza, da aggregare in altro ente che — senza essere esso stesso «Comune», con le proprie caratteristiche di immediata espressione della democrazia al livello locale — dei Comuni originari assorbe pressoché integralmente le funzioni, le strutture e le risorse.

Quanto alle funzioni, infatti, la disposizione qui censurata priva i Comuni interessati di tutte le funzioni amministrative e di gestione dei servizi pubblici. Quanto all'organizzazione, se è vero che la legge di conversione ha evitato la drastica soppressione dello stesso consiglio comunale accanto a quella mantenuta della Giunta, è anche vero che tali consigli comunali restano come semplici organi d'indirizzo ai quali «competono esclusivamente poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'Unione» (comma 9). Gli stessi sindaci dei Comuni diventano semplici rappresentanti nel consiglio dell'Unione, mentre le funzioni di Sindaco vengono assunte, a termini del comma 12, dal presidente dell'Unione. Paradossalmente, privati delle funzioni di vertice del Comune, i Sindaci si caratterizzano ormai soprattutto per l'esercizio delle funzioni relative ai servizi statali di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Insomma, è palese che il disegno proprio delle disposizioni dell'art. 16, nei commi da 1 a 16, è di sostituire nella sostanza i Comuni di piccola dimensione con le Unioni. Questo disegno, tuttavia, contrasta con le garanzie che la Costituzione offre a tutti i Comuni, e costituisce un aggiramento delle apposite procedure e competenze che essa stabilisce per la creazione di nuovi comuni e per il mutamento delle circoscrizioni comunali.

In altre parole, le disposizioni impuginate costituiscono non solo superamento dei poteri statali previsti dall'art. 117, comma secondo, ma anche e prima di tutto violazione dell'art. 133 Cost.

Solo in apparenza il legislatore statale dispone di organi e funzioni degli enti locali, perché, in realtà, quello che ne viene alterata è la stessa mappa dell'autonomia comunale, che è costituzionalmente garantita dalle peculiari procedure appositamente apprestate dall'art. 133. Infatti, i Comuni sotto i 1000 abitanti vengono svuotati di ogni loro attribuzione e delle risorse umane e strumentali, e persino della titolarità dei rapporti giuridici relativi alle funzioni amministrative, tutte trasferite all'Unione. Ciò significa che dei vecchi comuni resta solo l'involucro; di fatto, essi sono svuotati e ridotti a poco più che circoscrizioni elettorali dell'Unione di cui fanno parte.

Come codesta Corte ha osservato nella sent. n. 2/2004 a proposito degli Statuti regionali, le disposizioni costituzionali vanno interpretate rispettandone lo spirito, oltre che la lettera: se questo fondamentale principio vale per gli Statuti regionali, vale di certo anche per il legislatore ordinario. Mal si concilia con lo «spirito» dell'art. 133 Cost. una legge che lasci delle circoscrizioni comunali soltanto le indicazioni segnaletiche, perché l'esercizio delle funzioni amministrative è stato, d'imperio, traslocato altrove.

Come sopra accennato, non si vuole certo negare che un riassetto delle autonomie locali sia necessario, ma non lo si può operare con strumenti impropri e improvvisati nella fretta, paralizzando, oltretutto, il lavoro di elaborazione condivisa che da tempo si stava sviluppando nelle sedi istituzionali disponibili.

Il complesso normativo costituito dall'art. 16, commi da 1 a 16, non è dunque compatibile con i principi costituzionali sopra esposti: né con il riconoscimento, che è espressamente fatto, della natura costitutiva dei Comuni nella costruzione della Repubblica, né con i principi di autonomia statutaria, organizzativo-regolamentare e finanziaria, né con i principi più specifici dell'art. 118 Cost., per quanto riguarda le funzioni fondamentali e le funzioni proprie dei



Comuni, che — come insegna codesta Corte (sent. n. 43/2004) — sono «definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale». Lo stesso principio di sussidiarietà subisce una violazione, in quanto la «differenziazione» dei Comuni e delle loro funzioni non può essere disgiunta da una considerazione, in concreto, della capacità amministrativa e di gestione che distingue gli enti minori in ogni diversa realtà del Paese, e non può ridursi alla privazione delle funzioni dei Comuni minori.

Inoltre, risulta violata la Carta europea delle autonomie locali, ratificata dall'Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439. Il contrasto è evidente, in particolare, con l'art. 3, che nel definire il Concetto di autonomia locale non solo precisa che «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici» (comma 1), ma sottolinea anche che «tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

Dunque, il trasferimento coattivo delle funzioni, strutture e risorse relative a tutte le funzioni amministrative e di gestione dei pubblici servizi dei Comuni minori ad amministrazioni di secondo grado viola anche gli impegni liberamente assunti dall'Italia nel quadro europeo, e con ciò l'art. 117, primo comma, della Costituzione. Si noti, tra l'altro, che in concreto molto spesso i comuni con popolazione non superiore a 1000 abitanti non sono contigui, sicché essi debbono partecipare ad Unioni che comprendono Comuni che affidano all'Unione solo alcune delle proprie funzioni, mantenendo per il resto (ed ovviamente) la pienezza della propria natura di Comuni: sicché la situazione istituzionale risulta anche fortemente asimmetrica e diseguale, con il solo comune minore che perde nella sostanza la propria natura di vero Comune, a favore di una Unione che per tutti gli altri comuni rimane un'organizzazione settoriale. In altre parole la stessa Unione non ha la stessa natura per tutti i comuni componenti, dato che per la maggior parte essa resta una organizzazione funzionale di servizio, mentre per il Comune fino a 1000 abitanti essa in realtà subentra nel ruolo di vero Comune.

Ad avviso della Regione sotto questo profilo risultano violati, oltre che l'art. 114, anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto soluzione discriminatrice, priva di ragionevolezza ed in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione.

Oltre alle regole costituzionali in materia di autonomia comunale, le disposizioni impugnate violano le competenze residuali delle Regioni in materia di associazionismo tra enti locali.

Infatti, come confermato da codesta Corte costituzionale nella sent. n. 456/2005 (ivi il riferimento specifico era alla disciplina delle Comunità montane), nello stabilire la competenza statale, l'art. 117, secondo comma, lettera p), «fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa». Dunque, la potestà legislativa dello Stato si ferma all'ordinamento degli enti locali, e non si estende alle loro forme associative (cfr. anche la sent. n. 27/2010), né a quel «caso speciale di Unioni di Comuni» (cfr. Corte cost. n. 456/2005) quali sono, appunto, le Comunità montane, enti non dotati di «autonomia costituzionalmente garantita» (sent. n. 397/2006). In effetti, la giurisprudenza costituzionale ha in diverse occasioni confermato l'incompetenza del legislatore statale ad intervenire in un ambito, quello delle forme associative, riconducibile alla potestà legislativa regionale residuale (sentenze nn. 244 e 456 del 2005, n. 387 del 2006, n. 237/2009, n. 27/2010 e n. 326/2010).

Di conseguenza, l'intera disciplina della speciale Unione prevista dai commi da I a 16, a maggiore ragione per il suo carattere dettagliato e minuzioso, appare costituzionalmente illegittima per lesione della competenze residuale delle Regioni in materia di associazionismo tra enti locali.

Questo profilo è particolarmente rilevante nella Regione Emilia-Romagna, che a favore dell'associazionismo ha svolto una forte azione di incentivazione, adottando specifiche norme legislative che in questi anni hanno accompagnato un esteso fenomeno di associazionismo intercomunale, ottenendo risultati considerevoli. L'obiettivo perseguito con un'intensa attività legislativa, amministrativa, finanziaria e politica nel corso di più di un decennio è stato finalizzata a promuovere proprio l'esercizio associato di dette funzioni/servizi, in virtù della maggiore efficienza ed ottimizzazione delle risorse assicurate da tali formule organizzative; cioè per conseguire quegli stessi obiettivi che ora il decreto-legge pretende di ottenere con un tratto di penna.

Da ultimo, e in subordine, va censurata la specifica incostituzionalità di talune disposizioni dell'art. 16 che prevedono poteri regolativi e amministrativi statali nella applicazione della normativa impugnata.

Così il comma 4 dispone, tra l'altro, che «con regolamento» da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «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».



Ad avviso della ricorrente Regione, si tratta di un potere che in nessun modo è riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di individuazione della funzioni fondamentali, o ad alcuna altra materia di competenza statale. Si tratta invece della disciplina dei rapporti tra i Comuni e l'entità associativa, rapporti che — per la parte che non ricade nella stessa autonomia comunale — compete alla Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Di conseguenza, non vi è potere regolamentare statale, a termini dell'art. 117, comma sesto, Cost.

In ulteriore subordine, ove dovesse ammettersi una competenza statale, risulta violato il principio di leale collaborazione, non essendo prevista né l'intesa con la Regione interessata né l'intesa con la Conferenza unificata.

Uguualmente, risulta illegittimo il comma 16, per violazione del principio di leale collaborazione, per avere il legislatore statale completamente pretermesso le Regioni nella valutazione — demandata in via esclusiva al Ministro degli Interni — in ordine al conseguimento, da parte dei Comuni già coinvolti in forme associative di cui all'art. 30 del T.U.E.L., dei «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni». È eclatante la circostanza che gli effetti delle leggi regionali sull'associazionismo vengano a dipendere da una valutazione unilaterale e centralizzata del Ministero degli Interni, senza alcun coinvolgimento delle Regioni stesse, in violazione dell'art. 117, comma 4. È evidente, altresì, la violazione dell'art. 114, in quanto detta disposizione introduce un controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione delle forme associative diverse dalle unioni, in violazione dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali dall'attuale testo dell'art. 114, come modificato dalla riforma del titolo V.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, come convertito nella legge n. 148 del 2011, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Bologna-Roma, 14 novembre 2011

Prof. avv. FALCON - Prof. Avv. MASTRAGOSTINO - Avv. MANZI

Allegati:

1) Deliberazione della Giunta regionale 14 novembre 2011, n. 1645.

2) Procura speciale rogata dal notaio dott. Michele Zerbini del Collegio di Bologna il 14 novembre 2011, repertorio n. 412557

11C0759

N. 266

Ordinanza del 18 giugno 2011 emessa dal tribunale di Lucca nel procedimento civile promosso da Benedetti Alessio c/I.N.P.S. e S.C.C.C.I.

Lavoro e occupazione - Indennità speciale di disoccupazione per il triennio 2009-2011 - Condizione - Intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul principio di uguaglianza nella tutela del lavoro - Lesione della garanzia assistenziale in caso di disoccupazione involontaria.

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 19, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 4 e 38.



IL TRIBUNALE

Nella causa iscritta al n. 209/2010 R.G. promossa da Benedetti Alessio (Avv. Amos Andreoni; Avv. Vittorio Angiolini; Avv. Isabella Lombardi; Avv. Carla Genovali), il ricorrente contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.) società di cartolarizzazione dei crediti INPS (S.C.C.I) (Avv. Rossella Quarta) in merito al trattamento di disoccupazione speciale art. 19 legge n. 2/2009.

Ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

Premesso:

che con ricorso depositato in data 16 febbraio 2010 Benedetti Alessio esprimeva in fatto: di avere lavorato in qualità di apprendista presso la società Bellaredamenti srl fino alla data del licenziamento, intimatogli, con effetto dal 24 maggio 2009, in ragione della crisi economica e della necessità di contrarre l'attività produttiva;

che la società Bellaredamenti srl produce arredamenti in legno per yacht per conto di diversi cantieri navali ed applica alle proprie maestranze il CCNL industria — legno;

che, poiché gli apprendisti sono esclusi dalla tutela ordinaria per la disoccupazione aveva avanzato domanda di disoccupazione speciale come prevista dall'art. 19 lett. C. d.-l. n. 185/2008 conv. in Legge n. 2/2009;

che alla domanda di prestazione l'Inps rispondeva richiedendo la dichiarazione dell'azienda attestante il preventivo intervento finanziario dell'ente bilaterale con riferimento alla quota di sua spettanza pari al 20 %;

che, poiché nel settore industria del legno non esiste alcun ente bilaterale la domanda del ricorrente veniva respinta dall'Inps con nota del 16 luglio 2009;

di avere proposto ricorso amministrativo in data 13 ottobre 2009, reiterando, con esso, la domanda di trattamento di disoccupazione o richiedendo, in alternativa, la diversa prestazione della Cig in deroga;

che nella seduta del 12 novembre 2009 il Comitato Provinciale Inps respingeva il ricorso amministrativo e dunque denegava sia la Ds sia la Cig in deroga.

Ciò Premesso in fatto il ricorrente deduceva, in diritto:

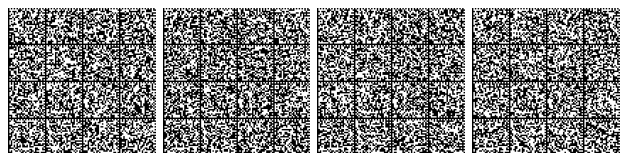
che l'Inps aveva correttamente applicato l'art. 19 citato in quanto la norma dispone che in mancanza di intervento dell'ente bilaterale l'interessato non può accedere alla prestazione speciale di disoccupazione, né la domanda può valere per l'altra prestazione, dallo stesso art. 19 disciplinata, denominata Cig in deroga, in quanto valevole per i lavoratori sospesi e non ancora licenziati, né il ricorrente poteva accedere alla indennità di mobilità in deroga non prevista dalla Regione Toscana;

che la prestazione richiesta (trattamento di disoccupazione) non poteva essere accolta mediante accorgimenti interpretativi dell'art. 19 essendo la norma chiara nell'enunciare quale condizione necessaria l'intervento dell'ente bilaterale del settore come soggetto co-finanziatore della prestazione;

che, quindi, solo eliminando gli incisi normativi contenenti riferimenti all'intervento necessario dell'ente bilaterale, ritenuti viziati da profili di illegittimità costituzionale, sarebbe stato possibile veder soddisfatta la pretesa del ricorrente. Concludeva, quindi, per la condanna dell'Inps ad erogare il trattamento pari alla indennità ordinaria di disoccupazione, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 citato in quanto rilevante per l'accoglimento della domanda.

Osserva quanto alla rilevanza

che la prestazione richiesta dal ricorrente si fonda sull'applicazione dell'art. 19 lett. c, d.-l. n. 185/2008 conv. in legge n. 2/2009 che prevede: «in via sperimentale per il triennio 2009-2011 e subordinatamente a un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva un trattamento, in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista alla data di entrata in vigore del presente decreto e con almeno tre mesi di servizio presso l'azienda interessata da trattamento, per la durata massima di novanta giornate nell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendista» e del successivo comma 1-bis che precisa: «Con riferimento ai lavoratori di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 il datore di lavoro è tenuto a comunicare, con apposita dichiarazione da inviare ai servizi competenti di cui



all'art. 1 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come modificato e integrato dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e alla sede dell'istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) territorialmente competente, la sospensione della attività lavorativa e le relative motivazioni, nonché i nominativi dei lavoratori interessati che, per beneficiare del trattamento, devono rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale all'atto della presentazione della domanda per l'indennità di disoccupazione, fermo restando che, nelle ipotesi in cui manchi l'intervento integrativo degli enti bilaterali i predetti periodi di tutela si considerano esauriti e i lavoratori accedono direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente. Con riferimento ai lavoratori di cui alle lettere da a) a c) del comma 1, l'eventuale ricorso all'utilizzo di trattamenti CIG o di mobilità in deroga alla normativa vigente è in ogni caso subordinato all'esaurimento dei periodi di tutela di cui alle stesse lettere da a) e c) del comma 1 secondo quanto precisato dal decreto di cui al comma 3 del presente articolo.».

Che, quindi, la disposizione deve trovare applicazione da parte di questo Giudice e dall'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità, nei termini sopra precisati dal ricorrente, discenderebbe un mutamento nel quadro normativo di riferimento;

Quanto alla non manifesta infondatezza

L'art. 19 citato nega l'intervento pubblico della DS ogniqualvolta manchi l'erogazione integrativa dell'ente bilaterale.

Dubita questo Giudice della legittimità costituzionale della norma in questione per violazione del principio di ragionevole eguaglianza nella tutela del lavoro e nel sostegno alla disoccupazione involontaria (art. 3, 4 e 38 Cost).

La violazione ai diritti costituzionali dei lavoratori si rende evidente in tutte quelle ipotesi in cui:

a) manchi un ente bilaterale nelle previsioni della contrattazione collettiva di diritto comune applicabile a chi abbia i requisiti richiesti per avvalersi degli istituti di sostegno al reddito previsti dalla norma;

b) quando la disciplina dell'ente bilaterale sia contenuta in un contratto collettivo dei cui effetti il lavoratore interessato al sostegno del reddito non può avvalersi;

c) allorché il datore di lavoro nell'esercizio della propria individuale libertà associativa e sindacale si sia determinato a non aderire né alle organizzazioni stipulanti, né al contratto collettivo di diritto comune contenente la previsione sull'ente bilaterale.

Ne consegue un'irragionevole disparità di trattamento che può verificarsi a danno di un lavoratore che, a differenza di altri e ricorrendo i medesimi presupposti, venga escluso dall'erogazione del sostegno al reddito per circostanze quali l'inesistenza o l'inapplicabilità di un contratto collettivo sull'ente bilaterale il cui verificarsi è riconducibile a scelte dei sindacati di parte datoriale o dello stesso datore di lavoro.

Non pare a questo Giudice che, stante il chiaro tenore letterale della norma che espressamente subordina l'erogazione della prestazione ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, sia possibile procedere ad un'interpretazione adeguatrice conforme a Costituzione che precluda l'opzione dell'incidente di costituzionalità.

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. 19 lett.

c) D.lgs. n. 185 /2008 conv. in legge n. 2/2009 in relazione all'art. 3, 4, 38 della Costituzione;

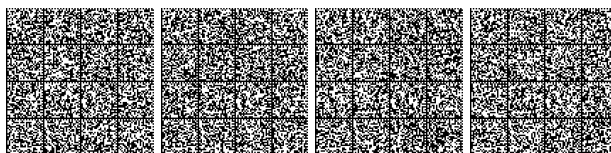
Sospende il giudizio in corso dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Lucca, 18 giugno 2011

Il giudice: MARTELLI



N. 267

Ordinanza del 20 ottobre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo per la Toscana sul ricorso proposto da LAV - Lega antivivisezione, Onlus Ente morale ed altri contro Provincia di Firenze ed altri.

Caccia - Normativa della Regione Toscana - Previsione che nelle aziende agriturismo-venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in tema di predisposizione di standard minimi di tutela della fauna.

- Legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, art. 7, commi 5 e 6; legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, art. 28, comma 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1579 del 2010, proposto da: LAV - Lega Antivivisezione, Onlus Ente Morale, Lega per l'abolizione della caccia - L.A.C. Onlus, Ente Nazionale Protezioni Animali - E.N. P.A. - Onlus, Associazione Italiana World Wide Fund For Nature — WWF Onlus Ong, Lega Italiana Protezione degli uccelli - LIPU Onlus, Legambiente Onlus, Animalisti Italiani Onlus, in persona dei rispettivi rappresentanti legali p.t., rappresentate e difese dall'avv. Valentina Stefutti, con domicilio eletto presso Barbara Vannucci in Firenze, via Scialoia 67;

CONTRO

Provincia di Firenze, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difeso dagli avv. Francesca De Santis, Stefania Gualtieri, Elena Possenti, domiciliata elettivamente, presso le medesime, in Firenze, via de' Ginori 10;

Regione Toscana, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Silvia Fantappiè, con domicilio eletto presso la medesima, in Firenze, piazza dell'Unità Italiana 1;

nei confronti di EPS - Ente Produttori Selvaggina, Azienda Faunistico Venatoria Galiga s.n.c., in persona dei rispettivi rappresentanti legali p.t., rappresentati e difesi dall'avv. Vittorio Chierroni, con domicilio eletto presso lo studio legale Lessona, in Firenze, via dei Rondinelli 2;

e con l'intervento di *ad opponendum*: Unione Provinciale degli Agricoltori di Firenze, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Vittorio Chierroni, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Firenze, via dei Rondinelli 2;

per l'annullamento, previa sospensione, della DGP 13 luglio 2010 n. 125, avente ad oggetto "Approvazione del calendario venatorio per la stagione venatoria 2010-11" (doc. 1) nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto, e con espressa riserva di formulare sin d'ora motivi aggiunti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Firenze, della Regione Toscana e dell'Ente Produttori Selvaggina e dell'Azienda Faunistico Venatoria Galiga, nonché l'atto di intervento *ad opponendum* dell'Unione Provinciale degli Agricoltori di Firenze;

Relatore all'udienza pubblica del 3 maggio 2011 il dott. Bernardo Massari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

In attuazione della legge n. 157/1992 (ora modificata dall'art. 42 della l. 4 giugno 2010, n. 96), la Regione Toscana emanava la l. reg. 10 gennaio 1994, n. 3 recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio», il cui art. 4 attribuisce alla regione stessa funzioni di indirizzo, coordinamento, controllo e programmazione, mentre il successivo art. 5 riserva alle Province, le funzioni amministrative diverse da quelle di cui al precedente articolo, ivi compresa la vigilanza e il controllo delle relative attività, nonché l'applicazione delle sanzioni amministrative e la realizzazione del piano provinciale.

In particolare, l'art. 30 della predetta legge regionale affida al Consiglio regionale la competenza all'approvazione del calendario venatorio regionale, sentito l'I.N.F.S. - Istituto nazionale della fauna selvatica - (ora ISPRA — Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale).



Peraltro, con la l. reg. n. 20 del 10 giugno 2002 la Regione stabiliva di formare il calendario venatorio non con un provvedimento amministrativo, ma attraverso un atto avente forza di legge sganciato dal riferimento ad un arco temporale proprio del provvedimento amministrativo annuale, lasciando alle province la possibilità di definire, entro i limiti stabiliti dalla regione, variazioni concernenti soprattutto l'intervallo temporale entro il quale ciascuna specie può essere cacciata.

Con deliberazione di Giunta n. 125 del 13 luglio 2010 la Provincia di Firenze ha approvato, in ambito provinciale, il calendario per la stagione venatoria 2010-11.

Le associazioni in intestazione hanno impugnato tale provvedimento chiedendone l'annullamento, previa sospensione, e deducendo, tra l'altro, la plurima illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l. reg. n. 20 del 2002, come modificato dalla l. reg. 3 febbraio 2010, n. 3.

Con sentenza parziale, su decisione contestuale emessa alla medesima Camera di consiglio, sono state respinte le eccezioni di improcedibilità e inammissibilità del gravame avanzate dalla Provincia di Firenze ed è stato sospeso il giudizio dovendo il Collegio sollevare a questione di costituzionalità di cui alla presente ordinanza.

In particolare, con riferimento all'asserita carenza di interesse argomentata con riferimento al fatto che, in caso di annullamento dell'atto impugnato, l'attività venatoria verrebbe ad essere regolata direttamente dalla legge provvedimento con cui la Regione ha disciplinato normativamente il calendario della caccia e ciò avverrebbe i termini derogatori e certamente più ampi rispetto alla deliberazione impugnata, perciò incidendo sfavorevolmente sull'interesse che le associazioni ricorrenti si propongono di tutelare, il Collegio ha osservato che, volendo aderire alla tesi proposta, si finirebbe con l'impedire agli interessati ogni tutela giurisdizionale posta che ogni atto amministrativo emanato in materia dalle province scontrerebbe il medesimo limite rilevato nella circostanza dall'Amministrazione in ragione dall'esistenza della legge regionale che, approntando ogni anno il calendario venatorio, diverrebbe così il vero atto idoneo ad incidere sul bene della vita che i ricorrenti assumono lesa.

Tale argomentazione, peraltro, apre la via all'affermazione della rilevanza della proposta questione di legittimità costituzionale sia perché, in definitiva, è la legge regionale contestata che incide direttamente sull'interesse dedotto in causa, sia perché l'eventuale pronuncia favorevole eliderebbe in radice i presupposti normativi del potere esercitato dalle Amministrazioni intimiste.

In ordine alla possibilità di sollevare direttamente la questione di legittimità costituzionale di una legge provvedimento il Collegio osserva che lo strumento della legge provvedimento non è considerato di per sé illegittimo dalla giurisprudenza della Corte, salvo nei casi in cui incida sull'eventuale giudicato formatosi sulla questione (*ex multis*, sent. 15 dicembre 2010 n. 254), e ciò sul presupposto dell'insussistenza di una riserva di amministrazione e dell'inconfigurabilità, per il Legislatore, di limiti diversi da quelli formali dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi (Cons. Stato, sez. IV, 19 ottobre 2004, n. 6729).

In proposito la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono, secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto, dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale (Corte cost. 16 febbraio 1993, n. 62).

Nondimeno, in una fattispecie riconducibile a quella in esame perché sostanzialmente elusiva della necessità che l'atto amministrativo sia preceduto da una adeguata valutazione istruttoria che, evidentemente, la legge provvedimento dà per acquisita una volta per tutte, si è ritenuto illegittimo l'utilizzo dello strumento della legge provvedimento (Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 67).

Nello stesso senso, valorizzando la contraddizione tra l'uso della legge provvedimento e la necessità della verifica, anno per anno, della sussistenza di una effettiva lesione alla tutela della fauna selvatica, la Corte cost., con sentenza 4 luglio 2008, n. 250 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge reg. della Lombardia. 5 febbraio 2007 n. 2.

E ciò, anche in relazione all'esistenza di un ulteriore profilo di illegittimità consistente nel fatto che "l'autorizzazione del prelievo in deroga con legge preclude l'esercizio del potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/ CEE e con la legge n. 157 del 1992; potere di annullamento finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale".

Tanto premesso, il Collegio è dell'avviso che, ritenuta per le ragioni esposte la rilevanza della questione, stante la perduranza degli effetti della legge regionale in materia istruttoria e di regime delle specie cacciabili e dei tempi di caccia in Toscana, non necessitante per la sua applicazione dell'intermediazione dell'annuale provvedimento provinciale, non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme della l. reg. Toscana impuginate per i motivi di seguito esposti.



Occorre premettere che, secondo l'art. 1 della l. n. 157/1992, "La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale". Le regioni a statuto ordinario, soggiunge il comma 3, "provvedono ad emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla presente legge, alle convenzioni internazionali ed alle direttive comunitarie".

Come condivisibilmente osservato dalle parti ricorrenti, il Legislatore nazionale ha così inteso individuare un punto di equilibrio tra il primario obiettivo di salvaguardare il patrimonio faunistico nazionale e l'esercizio dell'attività venatoria (definita in termini di concessione dall'art. 10 della legge citata), anche attraverso adeguati standard di programmazione di quest'ultima.

Ne segue che spetta alla normativa statale la fissazione di un livello minimo di tutela della fauna il cui soddisfacimento è riservato dall'art. 117 comma 2 lett. s), cost. alla competenza esclusiva dello Stato, di talché l'autorizzazione all'esercizio dell'attività venatoria in periodi diversi da quelli previsti dall'art. 18 comma 1 l. n. 157 del 1992, deve comunque ritenersi subordinata alla integrale applicazione della disciplina dettata dal secondo comma del medesimo articolo (Corte cost., 21 ottobre 2005, n. 393).

In termini generali, perciò, il comma 4 del citato art. 1, l. n. 157/1992 dispone che "le regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria".

L'affermazione è ribadita e specificata dall'art. 19, co. 1, della l. n. 157 secondo cui "le regioni possono vietare o ridurre per periodi prestabiliti la caccia a determinate specie di fauna selvatica di cui all'articolo 18, per importanti e motivate ragioni connesse alla consistenza faunistica o per sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o altre calamità".

Ne risulta, inequivocabilmente, che alle regioni è attribuito il potere di modificare, in meglio, il contenuto delle disposizioni recate dalla normativa statale nei limiti temporali e giuridici fissati da quest'ultima, ovvero assicurando un livello di tutela più elevato.

Non solo, ma per quanto attiene ai termini entro i quali è autorizzabile l'esercizio dell'attività venatoria, le deroghe sono consentite, ex art. 18, co. 3, l. n. 157/1992, solo previa acquisizione del parere dell'ISPRA - Istituto superiore per la protezione la ricerca ambientale — (in luogo del soppresso Istituto nazionale per la fauna selvatica) al quale le regioni sono tenute ad uniformarsi.

Dalle suddette considerazioni scaturisce un primo profilo di illegittimità relativa all'art. 7 della l. reg. toscana n. 20/2002 per violazione dell'art. 117, 2° co., lett. s) Cost., nella parte in cui, in difformità da quanto stabilito dall'art. 18, co. 4, della l. n. 157/1992, non prevede che la redazione del calendario venatorio regionale (e provinciale), sia per quanto attiene ai periodi che alle specie cacciabili, sia preceduta dall'acquisizione del parere dell'ISPRA.

Né, al fine di elidere la suddetta censura, può opporsi la considerazione difensiva svolta dalla Regione Toscana secondo cui il parere dell'ISPRA sarebbe stato acquisto prima della emanazione del calendario venatorio in forza di quanto disposto dall'art. 30, co. 1, della l. reg. n. 3/1994 secondo cui "La Giunta regionale, sentito l'INFS, propone al Consiglio regionale l'approvazione del Calendario venatorio".

In primo luogo potrebbe dubitarsi della stessa legittimità dell'utilizzo, nella circostanza, da parte della Regione, dello strumento della legge provvedimento, tenuto conto che l'art. 10 della l. n. 157/92 pare attribuire alla regioni esclusivamente "funzioni amministrative di programmazione e di coordinamento ai fini della pianificazione faunistico-venatoria".

Tuttavia, anche a prescindere da tale questione, ed anche a non voler considerare che la norma invocata appare riferirsi ad un'attività programmatica amministrativa e non legislativa della regione, non vi è chi non veda che il parere in questione può essere stato acquisito, una volta per tutte, solo prima dell'approvazione della legge, nel mentre la norma statale prevede che esso sia sollecitato e preventivamente ottenuto in relazione all'annuale redazione del calendario venatorio.

È ciò per l'evidente ragione che la funzione svolta dal preventivo parere dell'ISPRA è proprio quella di aggiornare, sul piano istruttorio, le conoscenze in merito alla concreta situazione e consistenza di ciascuna specie cacciabile nell'ambito territoriale considerato, in difetto di che si tramuterebbe in un inefficace adempimento di natura meramente formale.

D'altro canto già la Corte ha avuto modo di affermare in proposito l'illegittimità costituzionale di norme regionali che non prevedevano l'obbligatorietà del parere dell'INFS (ora ISPRA), preliminare all'adozione di provvedimenti sulla regolazione della caccia, ritenendo che tale previsione (codificata dal comma 4 dell'art. 18 l. n. 157 del 1992) integri "una prescrizione di grande riforma economico-sociale" la cui acquisizione "appare indispensabile per la formazione di un atto nel quale deve essere garantito il rispetto di standards di tutela uniforme che devono valere nell'intero territorio nazionale" (Corte cost., 4 luglio 2003, n. 227; id., 12 gennaio 2000, n. 4).



Un ulteriore profilo di illegittimità si rileva con riferimento all'art. 7, co. 5, della l. reg. n. 20/2002 (come sostituito dall'art. 7 della l. reg. 3 febbraio 2010, n. 3), secondo cui "Dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio è consentita la caccia al cinghiale, anche in caso di terreno coperto da neve, secondo le modalità stabilite dal regolamento regionale. Le province definiscono le zone, i periodi ed i giorni di caccia". Analoga disposizione, relativamente alle popolazioni di capriolo, daino, muflone e cervo (ossia agli altri ungulati presenti nel territorio regionale), in ordine alla possibilità di prelievo anche nel caso di terreno innevato.

La norma si pone in contrasto con la legge n. 157 del 1992 incidendo, come si è detto, sulla potestà legislativa esclusiva riservata in materia allo Stato dall'art. 117, 2° comma, lett. s) della Costituzione, atteso che l'art. 21, co. 1, lett. m) impone il divieto di caccia "su terreni coperti in tutto o nella maggior parte di neve, salvo che nella zona faunistica delle Alpi...", evidentemente al fine di innalzare il livello di tutela di quella specie animale e perciò escludendo che la caccia possa svolgersi in periodi in cui le condizioni del terreno la rendono più vulnerabile ed esposta.

Invero, è stato rilevato dal Giudice delle leggi, che la disciplina statale che delimita il periodo venatorio si inserisce in un contesto normativo comunitario e internazionale rivolto alla tutela della fauna che intende garantire il sistema ecologico nel suo complesso, proponendosi come "standard di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intera territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale" (sentenza 20 dicembre 2002, n. 536) con la conseguenza che la normativa regionale che si discosti da quella nazionale introducendo, anche nelle modalità di prelievo, criteri derogativi difformi in senso ampliativo e riduttivo della protezione della fauna selvatica, si pone in contrasto con il dettato costituzionale nei sensi già evidenziati.

Ancora, il Collegio rileva la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 5 e 6, della l. reg. n. 20/2002, come modificato dall'art. 7 della l. reg. 3 febbraio 2010, n. 3 nella parte in cui autorizza la caccia al cinghiale e agli altri ungulati oltre i limiti temporali fissati dall'art. 18 della l. n. 157/1992.

Quest'ultima norma al comma 1, lett. c) e d) stabilisce, infatti che le specie cacciabili dal 1° ottobre al 30 novembre sono, tra l'altro: "...camoscio alpino; capriolo; cervo; daino; muflone..." e dal 1° ottobre al 31 dicembre, o dal 1° novembre al 31 gennaio, il cinghiale.

Il comma 2 dello stesso articolo precisa, poi, che "I termini di cui al comma 1 possono essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali. Le regioni autorizzano le modifiche previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. I termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre ed il 31 gennaio dell'anno nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1....La stessa disciplina si applica anche per la caccia di selezione degli ungulati, sulla base di piani di abbattimento selettivi approvati dalle regioni; la caccia di selezione agli ungulati può essere autorizzata a far tempo dal 1° agosto nel rispetto dell'arco temporale di cui al comma 1".

Una piana lettura delle norme appena riportate consente di pervenire alla conclusione che, mentre è facoltà delle regioni differenziare il termine di inizio e conclusione della caccia alle specie sopra richiamate, non è ad esse consentito di ampliare in nessun modo l'intervallo temporale — tre mesi — nel quale tale attività è permessa.

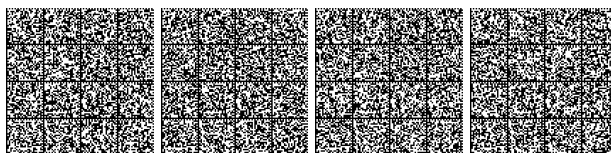
In proposito è sufficiente richiamare quanto già affermato da codesta Corte secondo cui la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 è da considerare come rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di standard minimi di tutela della fauna.

"In questo quadro prorogare la stagione venatoria oltre i termini previsti dalla legge statale equivale ad incidere sul nucleo minimo — comprensivo anche delle modalità di caccia — di salvaguardia della fauna selvatica, violando così uno standard di tutela uniforme valido per l'intero territorio nazionale e pertanto riservato alla competenza esclusiva dello Stato" (Corte cost., 15 ottobre 2003, n. 311; nello stesso senso 21 ottobre 2005, n. 391).

Per contro la legge regionale toscana dispone (art. 7, co. 5), per quanto attiene al cinghiale, che la caccia è consentita "dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio", "anche in caso di terreno coperto da neve, secondo le modalità stabilite dal regolamento regionale".

Si soggiunge, al comma 6, che "Nel rispetto delle indicazioni dei piani di cui all'articolo 30, comma 6, della l. 3/1994, le province predispongono, a partire dal 1° agosto fino al 15 marzo di ogni anno, forme di prelievo sulla base di piani di assestamento delle popolazioni di capriolo, daino, muflone e cervo.... Il prelievo può avvenire anche nel caso di terreno coperto da neve. Nei periodi 1° agosto — terza domenica di settembre e 1° febbraio — 15 marzo il prelievo è consentito per cinque giorni la settimana...".

Dal che si ricava l'inosservanza dei termini fissati dalla legge dello Stato e la violazione della generale preclusione a dilatare i periodi in cui è ammesso l'esercizio dell'attività venatoria (Corte cost. 4 luglio 2003, n. 227) e, per conseguenza, la non manifesta infondatezza della proposta dalle parti ricorrenti.



Non può valere, ad elidere la rilevata illegittimità, la considerazione svolta dalla Provincia secondo cui nessun *vulnus* alla disciplina statuale deriverebbe dalla suddetta disposizione di legge attesa la più favorevole regolamentazione fissata dal provvedimento provinciale impugnato.

Invero, deve al contrario osservarsi, da un lato che tale affermazione confligge con la sopra rammentata eccezione di difetto interesse delle parti ricorrenti motivata in relazione alla circostanza che la deliberazione provinciale introduce una disciplina di maggior rigore che verrebbe meno espandendosi gli effetti della legge regionale, dall'altro il potere esercitato dalla Provincia è meramente attuativo di una disciplina regionale di riferimento la quale è di per sé efficace e non abbisogna necessariamente di un atto applicativo.

L'eventuale riduzione dei tempi accordati per il prelievo venatorio dalla deliberazione provinciale si atteggia, pertanto, come un evento contingente che non elimina il rilevato vizio di fondo della legge regionale.

Da ultimo, il Collegio, condividendo l'assunto di parte ricorrente, ritiene non manifestamente infondata la q.l.c. dell'art. 28, co. 12, della l. reg. 12 gennaio 1994, n. 3, recepita dalla deliberazione di Giunta provinciale impugnata, il quale stabilisce che "Nelle aziende agrituristiche venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria...".

Tale disposizione si pone in evidente contrasto con l'art. 12, co. 12, della l. n. 157/1992 secondo cui "Ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza, ove sono indicate le specifiche norme inerenti il calendario regionale, nonché le forme di cui al comma 5 e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria".

È opinione del Collegio, infatti che tale obbligo vada raccordato e trovi la sua *ratio* nel comma 1 dello stesso art. 12 per il quale "L'attività venatoria si svolge per una concessione che lo Stato rilascia ai cittadini che la richiedano e che posseggano i requisiti previsti dalla presente legge".

Ne segue che una norma regionale che, escludendo tale adempimento, consenta l'esercizio della caccia, sia pure in ambiti limitati, anche in assenza del tesserino venatorio, finisca con l'attuare una sorta di liberalizzazione di tale attività ponendosi in contrasto con le finalità di generale protezione delle specie animali non domestiche che devono valere nell'intero territorio nazionale costituendo elemento essenziale della stessa tutela dell'ambiente, riservata, come più volte si è osservato, alla potestà legislativa dello Stato, ex art. 117, co. 2°, lett. s) della Costituzione.

In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della l. reg. della Toscana n. 20 del 10 giugno 2002, con particolare riguardo all'art. 7, commi 5 e 6, e dell'art. 28, co. 12, l. reg. della Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, per violazione dell'art. 117, comma 2°, lett. s), della Costituzione.

Gli atti devono, pertanto, essere trasmessi alla Corte costituzionale, con ogni conseguente statuizione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), visti gli artt. 134 Cost., 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23 l. 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della legge regionale della Toscana 10 giugno 2002, n. 20, con particolare riferimento all'art. 7, commi 5 e 6, e dell'art. 28, comma 12, della legge reg. della Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, in relazione all'art. 117, comma 2°, lett. s) della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta della Regione Toscana, nonché sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Toscana. Così deciso in Firenze nelle camere di consiglio del 3 maggio e 1° giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

Il Presidente: NICOLOSI

Il consigliere, estensore: MASSARI

Il primo referendario: GRAUSO



N. 268

Ordinanza del 12 aprile 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana - O.U.A. ed altri contro Ministero della giustizia ed altri

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligatorietà del procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010, configurazione del preventivo esperimento di esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziaria, necessità che l'improcedibilità sia eccepita dal convenuto a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice non oltre la prima udienza - Contrasto con la tutela giudiziale dei diritti - Esorbitanza dai principi in tema di mediazione stabiliti dalla legge delega n. 69 del 2009.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5, [comma 1,] primo, secondo e terzo periodo.
- Costituzione, artt. 24 e 77, in relazione all'art. 60, lett. c) e n), della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Prevista abilitazione degli enti pubblici o privati che diano garanzie di serietà ed efficienza a costituire gli organismi deputati a gestire il procedimento di mediazione - Contrasto con la tutela giudiziale dei diritti - Esorbitanza dai principi in tema di mediazione stabiliti dalla legge delega n. 69 del 2009.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24 e 77, in relazione all'art. 60, lett. c) e n), della legge 18 giugno 2009, n. 69.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 10937 del 2010, proposto da: Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana Oua, Maurizio De Tilla, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, di Napoli, Francesco Caia, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torre Annunziata, Gennaro Tornese, Unione Regionale dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati della Campania, Franco Tortorano, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lagonegro, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Larino, Marco d'Errico, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Campobasso, Demetrio Rivellino, Mario Pietrunti, Aiaf - Associazione Italiana degli Avvocati per la Famiglia e per i minori, Filippo Pucino, Paola Pucino, Angelo Pucino, Carmelo Maurizio Sergi, Federica Eminente, Sabrina Sifo, Pompeo Salvatore Walter, Eugenio Bisceglia, Vitangelo Iviongelli, Vincenzo Papaleo, Salvatore di Cristofalo, Giovanni Zambelli, Giuseppe di Girolamo, Agostino Maione, Claudio Acampora, Luigi Ernesto Zanon, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giorgio Orsoni, Mariagrazia Romeo e Mario Sanino, con domicilio eletto presso lo studio dell'ultimo in Roma, v.le Parioli n. 180;

Contro Ministero della giustizia e Ministero dello sviluppo economico, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

E con l'intervento di

ad adiuvandum:

Associazione degli Avvocati Romani e Associazione Agire e informare, rappresentate e difese dagli avv.ti Giampiero Amorelli e Dorodea Ciano, presso lo studio dei quali elettivamente domiciliario in Roma, via Guglielmo Pepe, n. 37;

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze, rappresentato e difeso dagli avv.ti Nino Scripelliti e Gaetano Viciconte, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alessandro Turco in Roma, largo dei Lombardi n. 4;

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Salerno, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Paolino, con il quale elettivamente domicilia presso l'avv. Leopoldo Fiorentino, studio Carlini, in Roma, p.za Cola di Rienzo, n. 92;

ad opponendum:

Associazione Avvocati per la mediazione, Lorenza Morello Alberto Mascia, rappresentati e difesi dagli avv.ti Daniela Bauduin e Giorgio Prete, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alberto Mascia in Roma, via Michele di Lancio n. 41;

Adr Center s.p.a., rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe De Palo, Rodolfo Cicchetti e Donatella Mangani, con domicilio eletto presso lo studio legale associato Oikos in Roma, via Luigi Rizzo n. 62;



Associazione Italiana dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili e Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti, rappresentati e difesi dall'avv. Ernesto Sticchi Damiani, con domicilio eletto presso lo studio Bdl in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

Sul ricorso numero di registro generale 11235 del 2010, proposto da: Unione Nazionale delle Camere Civili (Uncc), rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Storace e Antonio De Notaristefani Di Vastogirardi, con domicilio detto presso lo studio del primo in Roma, via Crescenzo n. 20;

Contro Ministero della giustizia e Ministero dello sviluppo economico, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per l'annullamento sia quanto al ricorso n. 10937 del 2010 che quanto al ricorso n. 11235 del 2010: del decreto del Ministro della giustizia adottato di concerto con il Ministro per lo sviluppo economico n. 180 del 18 ottobre 2010, pubblicato nella *G.U.* n. 258 del 4 novembre 2010, avente ad oggetto «Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 28 del 2010», nonché per la dichiarazione della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, in riferimento agli artt. 24, 76 e 77 e Cost.

Visto il ricorso n. 10937 del 2010;

Visto il ricorso n. 11235 del 2010;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia e del Ministero dello sviluppo economico in entrambi i ricorsi;

Visti gli atti di intervento ad adiuvandum nel ricorso n. 10937 del 2010;

Visti gli atti di intervento ad opponendum nel ricorso n. 10937 del 2010;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 9 marzo 2011 il cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da relativo verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

1. Il Collegio dispone preliminarmente la riunione dei ricorsi in trattazione (n. 10937 del 2010; n. 11235 del 2010), che risultano connessi sotto il profilo oggettivo, nonché parzialmente connessi sotto il profilo soggettivo, stante l'identità del provvedimento impugnato e delle resistenti amministrazioni della Giustizia e dello Sviluppo economico.

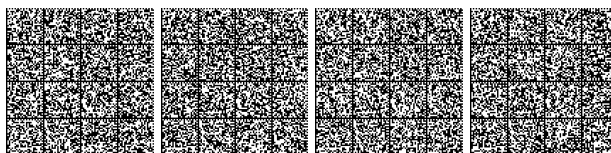
In particolare, con entrambi i gravami, interposti rispettivamente con atti notificati nelle date del 22 e del 27 novembre 2010 e depositati nelle date del 7 e 13 dicembre 2010, si introduce lo scrutinio di legittimità del decreto 18 ottobre 2010, n. 180 adottato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ovvero il regolamento che, in forza della previsione di cui all'art. 16 del d. lgs. 4 marzo 2010, n. 28, «Attuazione dell'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali», reca la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti ai suddetti organismi.

I ricorrenti di entrambi i giudizi, nel prosieguo meglio specificati, ne domandano l'annullamento *in parte qua* ritenendolo lesivo degli interessi della categoria forense, nonché illegittimo perché in contrasto con il precitato d.lgs. n. 28 del 2010, con la relativa legge delega ed affetto da eccesso di potere sotto vari profili.

Nei limiti di cui all'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ovvero incidentalmente, lo scrutinio in trattazione concerne *in parte qua* anche gli artt. 5 e 16 dello stesso d.lgs. n. 28 del 2010, avverso i quali i ricorrenti di entrambi i giudizi spiegano eccezione di incostituzionalità, per contrasto con i precetti di cui agli artt. 24, 76 e 77 della Costituzione.

Nello scenario investito dal gravame si innesta anche la direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, che ha disciplinato alcuni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

Ancorché, infatti, la precitata legge delega n. 69 del 2009 non menzioni specificamente la direttiva n. 2008/52/CE, l'ambito oggetto di regolazione comunitaria è pressoché coincidente con quello disciplinato dalle richiamate norme legislative nazionali ed attuato con il decreto impugnato, ed il comma 2 nonché il terzo criterio e principio direttivo della legge delega in parola (art. 60, l. n. 69 del 2009) prescrivono al legislatore delegato di disciplinare la mediazione nel rispetto ed in coerenza con la normativa comunitaria.



Tant'è che la direttiva n. 2008/52/CE è stata richiamata espressamente nel preambolo del decreto delegato 28/2010.

2. Prima di dare ingresso alla disamina delle questioni introdotte dai ricorrenti, e, segnatamente, delle questioni di legittimità costituzionale — alcune delle quali ad avviso della Sezione risultano, rilevanti ai fini del decidere e non manifestamente infondate — occorre prioritariamente affrontare, com'è d'uopo, le questioni di carattere pregiudiziale.

2.1. In detto ambito, in riferimento al ricorso n. 10937 del 2010, viene in immediata evidenza l'eccezione di difetto di legittimazione attiva sollevata dai resistenti Ministero della giustizia e Ministero per lo sviluppo economico nei confronti del ricorrente Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana - O.U.A., ritenuto privo della rappresentanza istituzionale degli interessi della categoria degli avvocati, che il ricorso assume lesi.

Si osserva, al riguardo, che il gravame in parola risulta proposto, oltre che da O.U.A., da ordini esponentziali della categoria forense e da singoli avvocati ad essi iscritti.

I primi sono pacificamente legittimati a difendere in sede giurisdizionale gli interessi della categoria nel suo complesso, di cui hanno la rappresentanza istituzionale, non solo quando si tratti di violazione di norme poste a tutela della professione, ma anche ogniquale volta si tratti di perseguire comunque, come nella fattispecie, il conseguimento di vantaggi giuridicamente riferibili alla sfera della categoria stessa (tra altre, C. Stato, V, 10 novembre 2010, n. 8006; VI, 14 giugno 2004, n. 3874; V, 7 marzo 2001, n. 1339; Tar Lazio, Roma, I, 16 maggio 2005, n. 3770). I secondi sono legittimati a difendere i propri interessi legittimi.

Ne deriva che l'eccezione, come, del resto, sembrano essere ben consapevoli gli stessi eccepententi è suscettibile, al più, in caso di accoglimento, di condurre all'estromissione dal giudizio n. 10937 del 2010 dell'O.U.A., e giammai di paralizzare l'esame di merito delle doglianze introdotte con il ricorso — e, indi, massimamente, di quelle attinenti alla verifica di costituzionalità — in relazione alle quali permarrebbe, comunque, l'interesse ad agire degli altri ricorrenti.

Di talché l'esame della questione attinente alla legittimazione ad agire di O.U.A., anche alla luce delle argomentazioni difensive sul punto svolte dall'Organismo [che, pur non obliando che la Corte costituzionale ha escluso la legittimazione di O.U.A. a rappresentare e tutelare gli interessi giuridici appartenenti alla classe forense nelle sue vesti istituzionalizzate (sentenza 21 novembre 2006, n. 390), ha invocato il ruolo di organo titolare della rappresentanza politica dell'Avvocatura italiana conferitogli dall'art. 6 dello Statuto, e si è appellato all'evoluzione interpretativa-ampliativa della nozione di legittimazione attiva nel processo amministrativo], non si configura come pregiudiziale rispetto alla presente ordinanza, e, può, pertanto, essere senz'altro rinviato all'atto del pronunciamento definitivo sul gravame stesso.

2.2. Anche nel ricorso n. 11235 del 2010 i resistenti Ministero della giustizia e Ministero per lo sviluppo economico hanno spiegato eccezione di difetto di legittimazione attiva nei confronti dell'unico ricorrente, Unione Nazionale delle Camere Civili - UNCC, sostenendo che la rappresentanza istituzionale dei professionisti del settore che occupa appartiene esclusivamente al Consiglio dell'Ordine e al Consiglio Nazionale Forense.

L'eccezione deve essere respinta.

È principio giurisprudenziale pacifico che un'associazione professionale, se e in quanto ne sia comprovato un apprezzabile grado di rappresentatività, può essere legittimata ad impugnare provvedimenti lesivi, oltre che di interessi propri, di interessi collettivi della categoria, non anche di singole posizioni giuridiche degli associati (C. Stato, V, 22 ottobre 2007, n. 5498; Tar Lazio, Roma, I, 5 dicembre 2008, n. 11015).

Nella fattispecie, alla luce dello statuto dell'UNCC, la ricorrente risulta essere associazione non riconosciuta costituita tra associazioni di avvocati civilisti, avente scopo, tra altri, di promuovere iniziative dirette a conseguire un miglior funzionamento della giustizia, con particolare riguardo a quella civile (art. 2, lett. a) e di rappresentare a livello nazionale le istanze degli avvocati civilisti e degli iscritti alle Camere Civili aderenti all'Unione, nei rapporti con gli organi istituzionali dell'Avvocatura, i rappresentanti dei pubblici poteri, l'Ordine Giudiziario, le altre Associazioni forensi (art. 2, lett. g), senza che lo statuto stesso preveda una qualche limitazione dei mezzi mediante i quali realizzare i detti scopi.

Riferisce, inoltre, la ricorrente, senza essere smentita dalle eccepententi, di contare circa settemila iscritti sull'intero territorio nazionale, e di essere stata riconosciuta dal Congresso Nazionale Forense tra le associazioni maggiormente rappresentative dell'Avvocatura nel suo complesso.

2.3. Nell'ambito del ricorso n. 10937 del 2010, l'interveniente ad opponendum Associazione Avvocati per la mediazione afferma che il ricorso stesso è inammissibile per, mancanza di interesse ad agire, non concretando l'atto impugnato, avente natura regolamentare, una diretta ed immediata lesione in capo ai ricorrenti.

L'eccezione va immediatamente apprezzata.

Infatti, se, per un verso, può fondatamente dubitarsi che gli interventori in un giudizio amministrativo possano formulare autonomi mezzi di gravame, sia che intervengano ad adiuvandum sia che intervengano ad opponendum,



traducendosi, in questo ultimo caso, gli stessi motivi in una sorta di ricorso «incidentale» per conto dell'autorità. che ha emanato l'atto impugnato (Tar Campania, Napoli, 10 agosto 1987, n. 175), per altro verso la questione proposta afferisce alla verifica della sussistenza delle condizioni della interposta azione impugnatoria, ed è pertanto rilevabile d'ufficio.

Nel merito, essa è però da respingere.

È vero che, secondo un principio consolidato in giurisprudenza amministrativa, le norme regolamentari, categoria cui è pacificamente ascrivibile l'impugnato decreto n. 180 del 2010, vanno impugunate unitamente all'atto applicativo, che rende concreta la lesione degli interessi di cui sono portatori i destinatari.

Ma la descritta regola è diretta conseguenza della natura, solitamente generale ed astratta, delle previsioni di fonte regolamentare, sicché trova eccezione per i provvedimenti che, sia pur di natura regolamentare, presentano un carattere specifico e concreto, e sono idonei ad incidere direttamente nella sfera giuridica degli interessati: in tal caso sorge l'onere di immediata impugnazione, a decorrere dalla pubblicazione nelle forme previste dalla legge (C. Stato, V, 19 novembre 2009; IV, 17 aprile 2002, n. 2032).

Siffatta ultima evenienza si apprezza nella fattispecie, in cui il regolamento impugnato regola puntualmente e compiutamente l'iscrizione nel registro degli organismi di mediazione, con criteri che svelano un immediato e certo effetto precettivo ovvero con formativo in relazione alla posizione della platea dei soggetti interessati all'iscrizione.

Risulta, pertanto, pienamente ammissibile la domanda diretta ed autonoma di verifica giudiziale della conformità a legge dell'atto che li contiene, che risulta preordinata all'utilità consistente nell'evitarne l'efficacia cogente per ogni avente causa, in osservanza del termine decadenziale decorrente dalla sua pubblicazione, senza, cioè, che sia necessario rimandarne l'impugnazione al momento successivo dell'adozione dei conseguenti provvedimenti applicativi o esecutivi, che, del resto, non potrebbero che esplicare effetti meramente consequenziali rispetto all'atto stesso, che funge loro da indeclinabile presupposto.

2.4. Va ancora riferito che nel ricorso n. 109.37 del 2010 hanno spiegato intervento volontario adesivo alle domande ricorsuali l'Associazione degli Avvocati Romani, l'Associazione Agire e informare, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Salerno.

Hanno, invece, spiegato intervento volontario ad opponendum, oltre alla già citata Associazione Avvocati per la mediazione, anche l'Associazione Italiana dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, l'Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti e l'Organismo di mediazione ADR Center s.p.a.

Con riferimento alla posizione di tutti i nominati intervenienti, va preliminarmente ribadito, in forza delle argomentazioni di cui ai punti che precedono, che il ricorso in parola risulta ritualmente interposto da soggetti legittimati ad agire e che il provvedimento di cui si domanda l'annullamento si configura come direttamente impugnabile dinanzi al giudice amministrativo.

Va ulteriormente osservato che le amministrazioni che hanno adottato l'atto impugnato (Giustizia e Sviluppo economico), parti necessarie della controversia, sono state regolarmente evocate in giudizio, nel quale si sono costituite in resistenza.

Tanto premesso, il Collegio ritiene, anche qui, che può essere rimandato all'atto della definizione del gravame l'approfondimento delle articolate questioni (di cui alcune sollevate, con eccezioni incrociate, dalle parti costituite) che non si rivelano direttamente ovvero immediatamente incidenti sullo scrutinio di non manifesta infondatezza delle spiegate eccezioni di costituzionalità.

In detta sede, si avrà, indi, cura di delineare puntualmente i soggetti nei confronti dei quali la sentenza di merito deve e può essere resa, previa disamina della sussistenza delle condizioni legittimanti gli interventi volontari nel giudizio amministrativo.

Non appare, comunque, sin d'ora superfluo rammentare che tali condizioni consistono, per gli interventori ad adiuvandum, nella carenza di una posizione sostanziale di interesse legittimo, cui conseguirebbe, anziché la assunta posizione adesiva, la proposizione di autonomo ricorso nei prescritti termini di decadenza (C. Stato, VI, 6 settembre 2010, n. 6483), e, per gli interventori ad opponendum, nella titolarità di un interesse contrario a quello azionato dai deducenti, il quale potrebbe subire pregiudizio dall'annullamento dell'atto impugnato (Tar Lazio, Roma, I, 4 giugno 2007, n. 5149).

3. A questo punto deve necessariamente essere svolta, ancorché sinteticamente, l'illustrazione del quadro normativo della controversia, per quanto qui di interesse.

4. In forza dell'invito formulato agli Stati membri dal Consiglio europeo nella riunione di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, delle conclusioni adottate dal Consiglio nel maggio 2000 sui metodi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale, nonché del Libro verde presentato dalla Commissione nell'aprile del



2002, relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie, nelle predette materie, la direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea ha disciplinato alcuni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

Come sempre in tema di diritto comunitario, i «considerando» della direttiva delineano la generale impostazione conferita all'oggetto della regolazione, sia quanto alle finalità, sia quanto alle caratteristiche.

La direttiva chiarisce innanzitutto che l'obiettivo di garantire un miglior accesso alla giustizia sia giudiziale che extragiudiziale, e, segnatamente, la disponibilità del servizio di mediazione, nel contesto della politica dell'Unione europea volta a istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è un importante contributo al corretto funzionamento del mercato interno (quinto considerando).

Alla luce del sesto considerando della direttiva, la mediazione è, infatti, ritenuta una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale, poiché le relative procedure sono concepite in base alle esigenze delle parti, e gli accordi risultanti dalla mediazione hanno maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente, oltre a preservare più facilmente una relazione amichevole e sostenibile tra le parti, benefici che diventano anche più evidenti nelle questioni di portata transfrontaliera.

La direttiva intende indi delinearne gli elementi chiave, per rendere certo il relativo contesto giuridico (scalino considerando).

Sotto il profilo sostanziale, in positivo, si afferma che la direttiva dovrebbe applicarsi alle controversie transfrontaliere, ma che nulla dovrebbe vietare agli Stati membri di estenderla ai «procedimenti di mediazione interni» (ottavo considerando).

In negativo, si afferma che la mediazione non dovrebbe applicarsi: «ai diritti e agli obblighi su cui le parti non hanno la facoltà di decidere da sole in base alla pertinente legge applicabile. Tali diritti ed obblighi sono particolarmente frequenti in materia di diritti di famiglia e del lavoro» (decimo considerando); «alle trattative precontrattuali o ai procedimenti di natura arbitrale quali talune forme di conciliazione dinanzi ad un organo giurisdizionale, i reclami dei consumatori, l'arbitrato e la valutazione di periti o i procedimenti gestiti da persone od organismi che emettono una raccomandazione formale, sia essa legalmente vincolante o meno, per la risoluzione della controversia» (undicesimo considerando).

Quanto agli elementi chiave della mediazione, vengono in evidenza, sempre tra i considerando, la differenza tra mediatore e giudice (dodicesimo considerando), la possibilità di rendere il ricorso alla mediazione obbligatorio ovvero soggetto a incentivi o sanzioni, purché non venga impedita alle parti «di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario» (quattordicesimo considerando) ovvero non si impedisca alle parti, nell'incoraggiare la mediazione, in relazione ai termini di prescrizione e di decadenza, «di adire un organo giurisdizionale o di ricorrere all'arbitrato in caso di infruttuoso tentativo di mediazione» (ventiquattresimo considerando), la fissazione di termine al processo di mediazione (tredicesimo considerando), la riservatezza del relativo procedimento, anche in relazione all'eventuale successivo procedimento giudiziario od arbitrale (ventitreesimo considerando), l'esecutività dell'accordo scritto raggiunto, fatta salva l'ipotesi di contrasto tra lo stesso e il diritto nazionale ovvero quella che l'obbligo contemplato nell'accordo non possa essere per sua natura reso esecutivo (diciannovesimo considerando); ai fini erariali, la tendenziale neutralità finanziaria in relazione agli stati membri della mediazione, che può includere «il ricorso a soluzioni basate sul mercato» (diciassettesimo considerando).

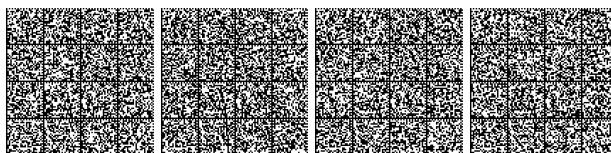
Viene inoltre in rilievo l'assistenza dei mediatore (decimo considerando), la sua formazione e l'introduzione di efficaci meccanismi di controllo della qualità della fornitura del servizio (sedicesimo considerando), la flessibilità del procedimento di mediazione e l'autonomia delle parti, nonché l'efficacia l'imparzialità e la competenza della mediazione (diciassettesimo considerando).

4.1) La direttiva 2008/52/CE regola indi la materia con 14 articoli.

In particolare:

L'art. 1 enuncia l'obiettivo della regolazione («.. facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e di promuovere la composizione amichevole delle medesime incoraggiando il ricorso alla mediazione e garantendo un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario») e ne delinea il campo di applicazione [... controversie transfrontaliere, in materia civile e commerciale tranne per i diritti e gli obblighi non riconosciuti alle parti dalla pertinente legge applicabile. Essa non si estende, in particolare, alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (acta iure imperii)];

L'art. 3, dedicato alle definizioni, dispone che per mediazione, al di là della denominazione, si intende un procedimento strutturato ove «...due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima con l'assistenza di un mediatore. Tale procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto di diritto da uno Stato membro»;



lo stesso art. 3 esplicita che per mediatore si intende «...qualunque terzo cui è chiesto di condurre la mediazione in modo efficace, imparziale e competente, indipendentemente dalla denominazione o dalla professione di questo terzo nello Stato membro interessato...» (lett. *b*), che comunque incoraggia «...la formazione iniziale e successiva dei mediatori allo scopo di garantire che la mediazione sia gestita in maniera efficace, imparziale e competente in relazione alle parti» (par. 2);

l'art. 5, dedicato al ricorso alla mediazione, esplicitando l'intendimento già anticipato dal preambolo, prevede che «L'organo giurisdizionale investito di una causa può, se lo ritiene appropriato e tenuto conto di tutte le circostanze del caso, invitare le parti a ricorrere alla mediazione allo scopo di dirimere la controversia...» e che «La presente direttiva lascia impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario, purché la legislazione non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario»;

l'art. 6 delinea la esecutività degli accordi risultanti dalla mediazione, che è, peraltro, esclusa laddove «...il contenuto dell'accordo è contrario alla legge dello Stato membro in cui viene presentata la richiesta o se la legge di detto Stato membro non ne prevede l'esecutività»;

l'art. 8 dispone che «Gli Stati membri provvedono affinché alle parti che scelgono la mediazione nel tentativo di dirimere una controversia non sia successivamente impedito di avviare un procedimento giudiziario o di arbitrato in relazione a tale controversia per il fatto che durante il procedimento di mediazione siano scaduti i termini di prescrizione o decadenza».

5. Con la legge 18 giugno 2009, n. 69, titulata «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile», e, segnatamente, con l'art. 60, il legislatore nazionale ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale (comma 1), nel rispetto e in coerenza con la normativa comunitaria e in conformità ai principi e criteri direttivi enunciati al comma 3 (comma 2).

Tra questi ultimi, sono attinenti alla materia dell'odierno contendere i principi e criteri direttivi dettati dalle lettere:

a) prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia;

b) prevedere che la mediazione sia svolta da organismi professionali e dipendenti, stabilmente destinati all'erogazione del servizio di conciliazione;

c) disciplinare la mediazione, nel rispetto della normativa comunitaria, anche attraverso l'estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, e in ogni caso attraverso l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un Registro degli organismi di conciliazione...;

d) prevedere che i requisiti per l'iscrizione nel Registro e per la sua conservazione siano stabiliti con decreto del Ministro della giustizia;

e) prevedere la possibilità, per i consigli degli ordini degli avvocati, di istituire, presso i tribunali, organismi di conciliazione che, per il loro funzionamento, si avvalgono del personale degli stessi consigli;

f) prevedere che gli organismi di conciliazione istituiti presso i tribunali siano iscritti di diritto nel Registro;

g) prevedere, per le controversie in particolari materie, la facoltà di istituire organismi di conciliazione presso i consigli degli ordini professionali;

h) prevedere che gli organismi di conciliazione di cui alla lettera *g*) siano iscritti di diritto nel Registro;

n) prevedere il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione;

p) prevedere, nei casi in cui il provvedimento che chiude il processo corrisponda interamente al contenuto dell'accordo proposto in sede di procedimento di conciliazione, che il giudice possa escludere la ripetizione delle spese sostenute dal vincitore che ha rifiutato l'accordo successivamente alla proposta dello stesso, condannandolo-altresì, e nella stessa misura, al rimborso delle spese sostenute dal soccombente... e, inoltre, che possa condannare il vincitore al pagamento di un'ulteriore somma a titolo di contributo unificato...;

q) prevedere, nel rispetto del codice deontologico, un regime di incompatibilità tale da garantire la neutralità, l'indipendenza e l'imparzialità del conciliatore nello svolgimento delle sue funzioni;

r) prevedere che il verbale di conciliazione abbia efficacia esecutiva per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e costituisca titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale».

6. La delega in parola è stata esercitata con il d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28.



L'art. 2 del d.lgs. 28/2010 recita che «1. Chiunque può accedere alla mediazione per la conciliazione di una controversia civile e commerciale vertente su diritti disponibili, secondo le disposizioni del presente decreto».

L'art. 4 chiarisce che «1. La domanda di mediazione ... è presentata mediante deposito di un'istanza presso un organismo ... 2. L'istanza deve indicare l'organismo, le parti, l'oggetto e le ragioni della pretesa. 3. All'atto del conferimento dell'incarico, l'avvocato è tenuto a informare l'assistito della possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione disciplinato dal presente decreto e delle agevolazioni fiscali di cui agli articoli 17 e 20. L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale.».

È bene a questo punto illustrare l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, che, in continuità logica con l'ultima disposizione appena richiamata, sancisce al comma 1 che «Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza».

Esclusa, ai sensi dell'ultimo periodo del ridetto comma 1 dell'art. 5 la sua applicazione alle azioni previste dagli art. 37, 140 e 140-bis del codice del consumo (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206), il successivo comma 4 dispone ancora che lo stesso comma 1 (nonché il comma 2) non si applica:

«a) nei procedimenti per ingiunzione, inclusa l'opposizione, fino alla pronuncia sulle istanze di concessione e sospensione della provvisoria esecuzione;

b) nei procedimenti per convalida di licenza o sfratto, fino al mutamento del rito di cui all'articolo 667 del codice di procedura civile;

c) nei procedimenti possessori, fino alla pronuncia dei provvedimenti di cui all'articolo 703, terzo comma, del codice di procedura civile;

d) nei procedimenti di opposizione o incidentali di cognizione relativi all'esecuzione forzata;

e) nei procedimenti in camera di consiglio;

f) nell'azione civile esercitata nel processo penale».

Regolati, poi, agli artt. 6, 8, 11, 12 e 13, il procedimento di mediazione, anche sotto il profilo temporale (art. 6: durata massima di quattro mesi), gli effetti dalla legge ricondotti ai suoi possibili esiti [a) mancata partecipazione senza giustificato motivo, art. 8, comma 5; b) raggiungimento dell'accordo amichevole, formazione del relativo processo verbale anche sulla base di una proposta di mediazione, ed efficacia esecutiva ed esecuzione dell'accordo, non contrario all'ordine pubblico e a norme imperative, previa omologazione, art. 11, commi 1, 2, 3 e art. 12; c) mancato raggiungimento dell'accordo, art. 11, comma 4], nonché le spese dell'eventuale giudizio che fa seguito al procedimento di mediazione nel quale non si è raggiunto un accordo (art. 13), il capo III del d.lgs. 28/2010 è dedicato agli organismi di mediazione.

Al riguardo, viene in rilievo la previsione dell'art. 16, comma 1, della costituzione da parte di enti pubblici o privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza, di organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione nelle materie di cui all'art. 2.

Tali organismi devono essere iscritti nel registro, con separate sezioni, disciplinato da appositi decreti del Ministro della giustizia, di concerto, relativamente alla materia del consumo, con il Ministro dello sviluppo economico, che regola anche le indennità loro spettanti (art. 16, commi 1 e 2).

Dette amministrazioni costituiscono, per la parte di competenza, le autorità vigilanti sul registro (art. 16, comma 4).

Ai fini dell'iscrizione, secondo il comma 3 dello stesso art. 16, gli organismi, unitamente alla relativa domanda, sono tenuti a depositare il proprio regolamento di procedura, la cui idoneità forma oggetto di specifica valutazione da parte del Ministero della giustizia, e il codice etico. Al regolamento devono inoltre essere allegate le tabelle delle indennità spettanti agli organismi costituiti da enti privati, che sono a loro volta proposte per l'approvazione, a norma del successivo art. 17.



Invero, l'art. 17, disposto ai commi 2 e 3 che tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi al procedimento di mediazione sono esenti dall'imposta di bollo e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura, e che il verbale di accordo è esente dall'imposta di registro entro il limite di valore di 50.000 euro (altrimenti l'imposta è dovuta per la parte eccedente), prevede al comma 4 che con il decreto di cui all'art. 16, comma 2, sono determinati:

- a) l'ammontare minimo e massimo delle indennità spettanti agli organismi pubblici, il criterio di calcolo e le modalità di ripartizione tra le parti;
- b) i criteri per l'approvazione delle tabelle delle indennità proposte dagli organismi costituiti da enti privati;
- c) le maggiorazioni massime delle indennità dovute, non superiori al venticinque per cento, nell'ipotesi di successo della mediazione;
- d) le riduzioni minime delle indennità dovute nelle ipotesi in cui la mediazione è condizione di procedibilità ai sensi dell'articolo 5, comma 1».

La disposizione di cui alla appena citata lett. d) si correla al comma 5, che dispone che, quando la mediazione è condizione di procedibilità della domanda ai sensi dell'art. 5, comma 1, all'organismo non è dovuta alcuna indennità dalla parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

7. Con decreto 18 ottobre 2010, n. 180 il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ha adottato il regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi.

8. Come già sopra anticipato, il decreto n. 180 del 2010 è l'atto di cui in questa sede i ricorrenti domandano l'annullamento *in parte qua*, per le ragioni che si passa sinteticamente ad illustrare.

8.1. Nell'ambito del ricorso, n. 10937 del 2010 (O.U.A. ed altri), il primo ed il secondo motivo di gravame (entrambi titolati: violazione di legge; violazione art. 16, d.lgs. 28/10; erronea interpretazione; eccesso di potere; difetto di presupposto; illogicità; arbitrarietà) racchiudono i tratti salienti dell'interesse azionato in giudizio e investono anche questioni di rilevanza costituzionale.

Di essi si tratterà più diffusamente nell'immediato prosieguo.

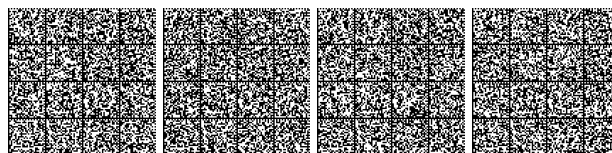
Il terzo motivo di ricorso (violazione di legge; violazione art. 16, d.lgs. 28/10; violazione art. 60, l. 69/09; erronea interpretazione; difetto di presupposto; eccesso di potere; arbitrarietà; illogicità; sviamento) è diretto avverso l'art. 4, comma 4 del regolamento, che, nel subordinare l'iscrizione degli organismi costituiti dai consigli dell'ordine degli avvocati nel registro degli organismi di mediazione alla presentazione di una polizza assicurativa di importo non inferiore a € 500.000,00, introduce, secondo i ricorrenti, una limitazione all'accesso all'attività di mediazione di tipo economico e finanziario che è illegittima, in quanto non prevista né dalla legge delega 69/09 né dal decreto delegato 28/10.

Con lo stesso terzo motivo i ricorrenti avversano anche la disposizione transitoria di cui all'art. 20 del regolamento, che consente l'iscrizione di diritto nel registro degli organismi di mediazione degli organismi già iscritti nel registro di cui al decreto del Ministro della giustizia 23 luglio 2004, n. 222, rappresentando che tale previsione risulta del tutto arbitraria, tenendo conto sia dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2010, che aveva previsto l'operatività di detti organismi solo fino al momento dell'entrata in vigore del regolamento, sia dell'art. 60, comma 3, lett. e) ed f) n. 69 del 2009, che collega piuttosto l'immediata operatività dei procedimenti di mediazione all'iscrizione di diritto nel relativo registro dei soli organismi eventualmente costituiti dai consigli dell'ordine presso i tribunali.

Con il quarto motivo di ricorso (violazione di legge; violazione art. 17, d.lgs. 28/10; erronea interpretazione; difetto di presupposto; eccesso di potere; sviamento) i ricorrenti lamentano che l'art. 16 del regolamento, disattendendo l'art. 17 del d.lgs. 28/2010: a) non prevede la determinazione dell'importo minimo delle indennità spettanti agli organismi di mediazione in relazione al primo scaglione e non individua il criterio di calcolo e le modalità di ripartizione tra le parti; b) non appronta i criteri per l'approvazione delle tabelle delle indennità proposte dagli organismi costituiti dagli enti privati; c) non indica le maggiorazioni massime delle indennità dovute; d) non prevede la riduzione minima dell'indennità nell'ipotesi in cui la mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

8.2. Come si desume da quanto appena riferito, mentre la disamina della fondatezza delle doglianze di cui al terzo e quarto motivo di ricorso non investe l'apprezzamento di questioni di legittimità costituzionale, e può essere rimandata all'atto della definizione del gravame, analoga condizione non si ravvisa per le due prime doglianze, che vanno, pertanto, illustrate in dettaglio.

8.3. Mediante le censure dedotte al primo ed al secondo motivo del gravame n. 10937 del 2010 i ricorrenti lamentano che il decreto 180/2010 non reca alcun criterio volto a individuare e a selezionare gli organismi di mediazione in ragione dell'attività squisitamente giuridica che essi andranno ad effettuare, e che è richiesto sia dalla normativa comunitaria [laddove dispone che la mediazione «sia gestita in maniera efficace, imparziale e competente in relazione



alle parti» (art. 4 direttiva 2008/52/CE)], sia dalla legge delega [art. 60, lett. b), l. n. 69 del 2009: «prevedere che la mediazione sia svolta da organismi professionali ed indipendenti, stabilmente destinati all'erogazione del servizio di conciliazione»].

A sostegno della censura, viene ulteriormente osservato che l'art. 4 del regolamento n. 180 del 2010, nel disciplinare l'iscrizione, a domanda, degli organismi di mediazione, che possono essere costituiti sia da enti pubblici che da enti privati, si limita a prevedere, al comma 2, una serie di parametri di tipo amministrativo-economico-finanziario (tra cui la capacità finanziaria e organizzativa, il possesso di polizza assicurativa, la trasparenza amministrativa e contabile), poi a prescrivere, al comma 3, una verifica di tipo «aggiuntivo» sui requisiti di qualificazione dei mediatori, che viene demandata al responsabile del procedimento («Il responsabile verifica altresì i requisiti di qualificazione dei mediatori»), senza essere in alcun modo correlata con le competenze giuridiche oggettivamente richieste dall'attività di mediazione.

A tale ultimo riguardo, i ricorrenti O.U.A. ed altri escludono che il criterio selettivo di cui lamentano la carenza possa essere costituito dalla previsione di cui all'art. 4, comma 3, del regolamento impugnato, che prevede, alla lett. a), che il mediatore deve essere in possesso di «un titolo di studio non inferiore al diploma di laurea universitaria triennale» ovvero, in alternativa, essere iscritto «ad un ordine o collegio professionale» e, alla lett. b), che il mediatore abbia «una specifica formazione e... uno specifico aggiornamento almeno biennale, acquisiti presso gli enti di formazione» regolati al successivo art. 18.

Ciò in quanto, secondo i ricorrenti, tutti tali elementi, essendo sprovvisti dell'indicazione di una specifica professionalità, delineano un'area generica, attinente al solo ambito della formazione culturale, e che risulta, pertanto, priva di quegli agganci ad una precipua qualificazione e perizia nell'ambito giuridico e processuale — senza la quale l'attività formativa specifica prevista, peraltro esigua, non può raggiungere utili scopi — che essi ritengono invece necessaria in ragione della tipologia della prestazione che deve essere resa. E ciò soprattutto considerando che, alla luce dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, per le materie ivi previste, l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale, ovvero si pone come alternativa al sistema giudiziale o quale funzione stragiudiziale di soddisfazione di pretese giuridiche.

L'assunto secondo il quale il procedimento di mediazione non può che essere gestito con l'ausilio dei soggetti svolgenti la professione legale viene dai ricorrenti affidata anche alla considerazione che:

il procedimento di mediazione non positivamente concluso incide sulle spese del successivo giudizio [art. 13, d.lgs. 28/10; art. 60, lett. p), l. 69/09];

il verbale dell'accordo conclusivo del procedimento di mediazione, non contrario all'ordine pubblico o a norme imperative, nonché sottoposto ad omologazione, ha efficacia di titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale (art. 12, d.lgs. 28/10);

l'avvocato ha l'obbligo di informare il proprio assistito, all'atto del conferimento dell'incarico, della possibilità di avvalersi della mediazione [art. 4, comma 3, d.lgs. 28/10; art. 60, lett. n), l. 69/09], nonostante lo svolgimento della relativa attività sia, poi, demandato ad altre categorie professionali.

Proseguendo nel descritto ambito argomentativo, i ricorrenti pervengono, infine, alla conclusione che l'intero corpo sistematico delle fonti di disciplina del procedimento di mediazione faccia emergere evidenti profili di contraddittorietà, ed, in particolare, che la mancata previsione di idonei criteri di valutazione della competenza degli organismi di mediazione ponga il regolamento impugnato in palese contrasto non tanto con l'art. 16 del d.lgs. 28/2010, ma piuttosto con i principi generali e l'insieme delle disposizioni dell'intero impianto legislativo considerato.

8.4. Sempre nell'ambito del ricorso n. 10937 del 2010, i ricorrenti espongono che gli artt. 5 e 16 del d.lgs. 28/2010 non sfuggirebbero a censure di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 77 e 24 della Costituzione.

In particolare:

a) l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nel prevedere che l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità, rilevabile anche d'ufficio, della domanda giudiziale in riferimento alle controversie nelle previste materie (condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, responsabilità medica e diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari), precluderebbe l'accesso diretto alla giustizia, disattendendo espressamente le previsioni della legge delega, art. 60 della l. n. 69 del 2009, e, segnatamente, il principio e criterio direttivo di cui alla lett. a), che lo tutela specificamente;

b) l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, ponendo quali criteri di selezione degli organismi abilitati alla mediazione esclusivamente la «serietà ed efficienza», liberalizzerebbe il settore, contravvenendo sia all'art. 4 della direttiva 2008/52/CE, sia alla citata legge di delega, lett. b), che fanno riferimento, rispettivamente, ai criteri della competenza e della professionalità.



8.5. Passando all'illustrazione del ricorso n. 11235 del 2010, si rileva che esso consta di tre censure.

Con la prima (illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale degli artt. 5 e 17 del d.lgs. 28/2010 in relazione agli artt. 24, 76 e 77 della Costituzione) la ricorrente UNCC sostiene che il legislatore-delegato è incorso in eccesso di delega laddove ha introdotto l'obbligatorietà della mediazione e l'improcedibilità del giudizio interposto senza il previo esperimento della mediazione, entrambi non previsti dalla legge delega.

Con la seconda (illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. 28/2010 in relazione agli artt. 24, 76 e 77 della Costituzione) la ricorrente sostiene che, poiché nella logica del decreto delegato, le scelte che la parte è chiamata ad effettuare nel procedimento di mediazione sono suscettibili di condizionare l'esito del successivo processo, per un verso la mancata previsione nel procedimento stesso della obbligatorietà dell'assistenza del difensore viola l'art. 24 della Costituzione (nonché favorisce le classi più abbienti, facoltizzate ad avvalersene), per altro verso l'introduzione della possibilità di acquisire elementi di prova in assenza di difesa tecnica, non prevista dalla legge delega, concreta eccesso di delega ex art. 76 Cost.

Con il terzo motivo di gravame [violazione dell'art. 60, comma III, lett. b) della l. n. 69 del 2009 e dell'art. 16 del d.lgs. 20/2010 — eccesso di potere per irragionevolezza — illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 16 del d.lgs. 28/2010 in relazione agli artt. 76 e 77 della Costituzione] la ricorrente lamenta che, laddove la legge delega pone il requisito dell'indipendenza sia in capo agli organismi di mediazione sia in capo ai singoli mediatori, l'art. 4 del decreto impugnato assicura tale indipendenza in misura molto minore, riferendola esclusivamente «allo svolgimento del servizio di mediazione».

9. A questo punto va subito chiarito che le eccezioni di costituzionalità relative alla mancata previsione nel procedimento di mediazione della obbligatorietà dell'assistenza del difensore nonché alla mancata esplicitazione in capo agli organismi di mediazione del requisito della indipendenza, sollevate esclusivamente nel ricorso n. 11235 del 2010, si profilano non rilevanti ai fini del presente giudizio. La prima in quanto priva di qualsiasi collegamento diretto od indiretto con la domanda demolitoria del regolamento impugnato avanzata innanzi a questa sede; la seconda in quanto afferisce esclusivamente allo scrutinio di legittimità dell'art. 4 del regolamento stesso.

10. Ritiene, invece, il Collegio che le altre questioni di costituzionalità sollevate dai ricorrenti sono rilevanti ai fini della decisione del gravame e non si profilano manifestamente infondate.

Esse investono, precisamente:

l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, primo periodo (che introduce a carico di chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie espressamente elencate l'obbligo del previo esperimento del procedimento di mediazione), secondo periodo (che prevede che l'esperimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale), terzo periodo (che dispone che l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza);

l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, laddove dispone che sono abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione gli enti pubblici e privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza.

11. Va, quindi, ora immediatamente affrontato il profilo della rilevanza ai fini della decisione della presente controversia delle questioni di cui al precedente punto 10.

Punto centrale della stessa, nonché qualificante espressione dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio, alla luce della prima e della seconda doglianza di cui al ricorso n. 10937 del 2010, è la dedotta omissione, da parte dell'art. 4 dell'impugnato regolamento 180/2010, di criteri, volti a delineare i requisiti attinenti alla specifica professionalità giuridico-processuale del mediatore.

L'illegittimità di siffatta omissione, precisano i ricorrenti, non si apprezza che in relazione alle previsioni contenute nell'art. 4 della direttiva 2008/52/CE e nell'art. 60 della l. n. 69 del 2009, che appunto prevedono, rispettivamente, che la mediazione debba essere svolta con competenza e professionalità.

Ciò in quanto l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, di cui il regolamento costituisce attuazione, e in relazione al quale i ricorrenti introducono il sospetto di incostituzionalità, ha obliato la valenza di detti requisiti (si ripete, competenza e professionalità), sostituendoli con altri (serietà ed efficienza), che il regolamento impugnato ha fatto propri, ma che non soddisfano, però, secondo i ricorrenti, le esigenze considerate dal legislatore comunitario e da quello nazionale delegante.

Tali ultime esigenze i ricorrenti ritengono, invece, insopprimibili, soprattutto osservando che, per un vasto ventaglio di materie, l'art. 5 dello stesso d.lgs. 28/2010, pure dai ricorrenti sospettato di incostituzionalità, rende l'esperimento della mediazione condizione di procedibilità della domanda giudiziale.



E allora, per effettuare in questa sede autonomamente e compiutamente la disamina della eventuale fondatezza di un siffatto impianto argomentativo — prescindendo, cioè, dalle questioni di costituzionalità — il Collegio dovrebbe sottoporre l'art. 60 della l. n. 69 del 2009 e l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010 ad una interpretazione costituzionalmente orientata, che tenga conto della necessità di una stretta continuità e coerenza delle disposizioni, tra di esse ed in relazione all'art. 4 della direttiva 2008/52/CE.

Ciò al fine di risolvere ermeneuticamente il problema consistente nella non sovrapponibilità dei concetti di «competenza», «professionalità», nonché «serietà ed efficienza», alternativamente utilizzati dalle fonti regolatrici della materia (rispettivamente, direttiva, legge delega e decreto delegato), individuando, anche alla luce degli scopi e dei principi fondanti che esse assumono, il parametro normativo specifico in relazione al quale apprezzare se la disposizione regolamentare impugnata (art. 4) presenti le caratteristiche della completezza e della congruenza.

In tal modo, non solo non si porrebbe la necessità di scrutinare in via incidentale l'art. 16 del d.lgs. 28/2010, ma anche l'art. 5 dello stesso d.lgs. 28/2010 rimarrebbe sullo sfondo della controversia, senza essere direttamente investito dalla sua definizione.

Ma il Collegio ritiene che una siffatta impostazione non sia oggettivamente perseguibile.

Ciò in quanto essa non esaurirebbe che in una misura molto limitata l'ambito delle questioni sottoposte a giudizio, lasciando, in particolare, aperto l'interrogativo di quale sia il ruolo che l'ordinamento giuridico nazionale intende effettivamente affidare alla mediazione.

Laddove, invece, è proprio la puntuale individuazione di tale ruolo ad essere imprescindibilmente pregiudiziale all'apprezzamento dei requisiti che, in via attuativa-amministrativa, è legittimo richiedere al mediatore ovvero da cui è legittimamente consentito prescindere.

È infatti intuitivo, anche sotto il profilo del grado di affidamento da ingenerarsi verso l'esterno in relazione alla figura del mediatore, e che si riflette nella professionalità che in capo al medesimo l'amministrazione è tenuta a verificare, che:

una cosa è la costruzione della mediazione come strumento cui lo Stato in un vasto ambito di materie obbligatoriamente e preventivamente rimandi per l'esercizio del diritto di difesa in giudizio;

altra cosa è la costruzione della mediazione come strumento generale normativamente predisposto, di cui lo Stato incoraggi o favorisca l'utilizzo, lasciando purtuttavia impregiudicata la libertà nell'apprezzamento dell'interesse del privato ad adirla ed a sopportarne i relativi effetti e costi.

In altre parole, non pare potersi porre fondatamente in dubbio che la disamina rimessa a questa sede in ordine alla valutazione della fondatezza delle descritte doglianze, in relazione alle norme del regolamento n. 180 del 2010 interessate dalla domanda demolitoria nei sensi sopra precisati, non possa prescindere dall'accertamento della correttezza, in raffronto ai criteri della legge delega ed ai precetti costituzionali, e tenuto conto delle disposizioni comunitarie, delle scelte operate dal legislatore delegato laddove:

all'art. 16, ha conformato gli organismi di conciliazione a parametri, o meglio a qualità, che attengono esclusivamente ed essenzialmente all'aspetto della funzionalità generica, e che, per contro, sono scevri da qualsiasi riferimento a canoni, tipologici tecnici o professionali di carattere qualificatorio ovvero strutturale;

al contempo, all'art. 5, ha configurato, per le materie ivi previste, l'attività da questi posta in essere come insopprimibile fase preprocessuale, cui altre norme del decreto assicurano effetti rinforzati, ed, in quanto tale, suscettibile, in ogni suo possibile sviluppo, o di conformare definitivamente i diritti soggettivi da esso coinvolti, o di incidervi, comunque, anche laddove ne residui la giustiziabilità nelle sedi istituzionali e si intenda adire la tutela giudiziale.

E ciò anche tenendo particolarmente conto, sotto un profilo più generale, del fatto che nel decreto legislativo n. 28 del 2010 si rinvencono, come al Collegio sembra palese, elementi che fanno emergere due scelte di fondo che, in relazione ai diritti disponibili e nelle materie considerate, in misura inversamente proporzionale, ma biunivocamente, mirano, con forza cogente, l'una, alla de-istituzionalizzazione e de-tecnicizzazione della giustizia civile e commerciale nelle materie stesse, e, l'altra, alla enfaticizzazione di un procedimento para-volontario di componimento delle controversie nelle materie stesse, che, però, per come strutturate, non risultano omogenee con una ulteriore scelta pure ivi operata.

Che consiste nel disporre che l'atto che conclude la mediazione, sottoposto ad omologazione, possa acquistare efficacia di titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale (art. 12, d.lgs. 28/10) — rientrando, così, a pieno titolo tra gli atti aventi gli stessi effetti giuridici tipici delle statuizioni giurisdizionali — laddove, nel corso della mediazione, ed ai sensi decreto legislativo stesso, il profilo della competenza tecnica del mediatore sbiadisce, e, vieppiù, anche il diritto positivo viene in evidenza solo sullo sfondo, come cornice esterna ovvero come generale limite alla convenibilità delle posizioni giuridiche in essa coinvolte (divieto di omologare accordi contrari all'ordine pubblico o a norme imperative, art. 12 del d.lgs. n. 28 del 2010).



E allora, per assicurare la certezza della fattibilità del descritto meccanismo, al fine di escludere che lo stesso ridondi in danno del diritto di difesa in giudizio garantito dall'art. 24 Cost., risulta insopprimibile la necessità che l'interpretazione dell'art. 16 del d.lgs. 28/2010 [propedeutica alla disamina della impugnata disposizione regolamentare dell'art. 4)] sia correlata con quanto previsto dall'art. 5 dello stesso decreto (entrambi nelle parti precisate al punto 9), il cui combinato disposto costituisce il vero perno della regolazione delegata.

Tale ultima norma, però, per le ragioni che si passa ad illustrare, non risulta al Collegio trovare una rispondenza nella legge delega, con conseguente violazione dell'art. 77 Cost.

12. Nell'illustrare il complessivo quadro normativo della fattispecie, si è dato conto che la direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE è chiara nell'affermare, all'ottavo considerando ed all'art. 1, che il campo privilegiato di applicazione delle disposizioni comunitarie sulla mediazione in materia civile e commerciale è rappresentato dalle controversie transfrontaliere, ma che nulla dovrebbe vietare agli Stati membri di stenderla ai «procedimenti di mediazione interni».

L'intento della direttiva sul punto è chiaro.

La immediata disponibilità nell'ambito dell'Unione europea del servizio di mediazione in relazione alle controversie transfrontaliere nelle materie civili e commerciali risponde, infatti, con efficacia apprezzabile a prima vista, alla necessità di superare le problematiche solitamente e squisitamente proprie di tali tipologie di controversie, quali l'individuazione dell'ordinamento statale applicabile e del giudice competente, contribuendo, così, ad una soluzione rapida ed efficace delle ragioni del contendere, che altrettanto indubitabilmente manifesta il ruolo di elemento necessario al corretto funzionamento del mercato interno, anche tenuto conto che la materia degli scambi commerciali non è ontologicamente estranea alla composizione amichevole delle controversie.

Al contempo, il legislatore comunitario esprime evidentemente l'avviso che nulla osta a che la mediazione, quale strumento tendenzialmente generale di risoluzione delle controversie, sia valorizzata dalle singole legislazioni nazionali, mediante l'esercizio di un'opzione estensiva dell'istituto, come delineato nei tratti salienti dalla direttiva, che ne comporti l'applicazione anche a quelle che esulano dal campo dei rapporti transfrontalieri, e che ricadono interamente nell'ambito degli ordinamenti interni degli Stati membri.

Secondo le attribuzioni proprie dell'ordinamento nazionale vigente, l'eventuale adesione, di carattere pacificamente discrezionale, a siffatta ipotesi ampliativa, e, conseguentemente, la competenza ad esercitare opzione nei detti sensi, non può che essere individuata che in capo alla fonte normativa primaria [art. 111 Cost.; art. 117, lett. l) ed m) Cost.].

E ciò anche perché, come meglio in seguito, essa non esaurisce le scelte da compiersi, ma costituisce il presupposto da cui scaturisce la necessità di operare altre scelte, che ineriscono, se così si può dire, ai massimi livelli del sistema nazionale della «giustizia» in materia civile.

Si pone, indi, la necessità di verificare se le scelte effettuate dal legislatore delegato, con specifico riferimento alle prime tre disposizioni dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010, possano essere ascritte, nelle parti fondanti, all'art. 60 della più volte richiamata l. n. 69 del 2009.

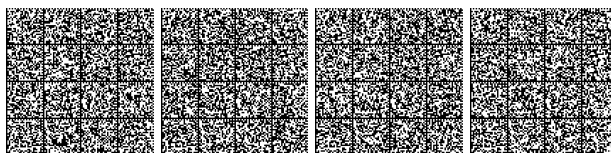
È il caso di chiarire che ad analoga necessità condurrebbe anche l'eventualità che l'art. 60 della l. n. 69 del 2009, oltre a porsi in continuità con la direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE — come sembra al Collegio palese ancorché la stessa non venga richiamata nel testo dell'articolo, che rimanda però al «rispetto» ed alla «coerenza» con la normativa comunitaria [comma 2 e comma 3, lett. c)], e come è in effetti sembrato palese anche al legislatore delegato, che l'ha citata nel preambolo — esprima anche l'ulteriore ed autonomo intendimento del legislatore di approntare soluzioni volte a fronteggiare le note problematiche connesse nel nostro ordinamento al processo civile.

In tale ultimo senso sembrano, per vero, militare sia l'inserimento dell'art. 60 non nella legge comunitaria annuale bensì in un corpus normativo per «lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile», sia la dizione utilizzata dal comma 2 dello stesso articolo, che qualifica la delega conferita al Governo ai sensi del comma 1 che lo precede («in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale») quale «riforma».

Infatti, quand'anche ci si trovasse di fronte ad una autonoma «riforma» di carattere ordinamentale, meramente occasionata dall'obbligo di recepire la direttiva n. 2008/52/CE, da cui mutua il contenuto essenziale, ma senza che l'intento recettivo esaurisca le intenzioni del legislatore, a maggior ragione si imporrebbe l'indagine sull'oggetto che costituisce il reale ambito della delega, che non potrebbe essere sic et simpliciter derivato dalle disposizioni comunitarie in corso di recepimento.

13. Ma il Collegio non rinviene nella legge delega alcun elemento che consenta di ritenere che la regolazione della materia andasse effettuata nei sensi prescelti dalle prime tre previsioni dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010.

E ciò per le ragioni che si passa ad illustrare.



13.1. Va subito chiarito che, laddove indubitabilmente è ascrivibile al più volte nominato art. 60 della l. 60/09 la scelta di ampliare il ricorso alla mediazione nelle controversie interne in ambito civile e commerciale, nessuno dei criteri e principi direttivi previsti e nessuna altra disposizione dell'articolo espressamente assume l'intento deflattivo del contenzioso giurisdizionale o configura l'istituto della mediazione quale fase pre-processuale obbligatoria.

Né detto tema può ritenersi rientrando nell'ambito di libertà, ovvero nell'area di discrezionalità commessa alla legislazione delegata, esso non costituendo, per quanto sopra riferito e per quanto in seguito, né un mero sviluppo delle scelte effettuate in sede di delega né una fisiologica attività di riempimento o di coordinamento normativo, sia che si tratti di recepire la direttiva comunitaria n. 2008/52/CE sia che si tratti della riforma del processo civile.

Ne consegue che, ai fini della positiva valutazione della costituzionalità della previsione, tenendo conto del silenzio serbato dal legislatore delegante sullo specifico tema, occorrerebbe almeno che l'art. 60 lasci trasparire elementi in tal senso univoci e concludenti.

Ma così non è.

13.2. Va poi anche escluso che l'art. 60 della legge n. 69 del 2009, con la locuzione del relativo comma 2 (regolare la riforma «nel rispetto e in coerenza con la normativa comunitaria») ovvero con il principio e criterio direttivo posto alla lett. c) del comma 3 («disciplinare la mediazione nel rispetto della normativa comunitaria») possa essere inteso quale delega al Governo a compiere ogni e qualsivoglia scelta latamente occasionata dalla direttiva comunitaria n. 2008/52/CE, che, come sopra si è rilevato, il Governo non è stato neanche espressamente chiamato a recepire.

Ma, sul punto, come già sopra accennato, è ancor più decisivo osservare che varie sono le opzioni da considerare a termini della direttiva in parola.

La prima e la più significativa, nonché quella chiaramente compiuta dall'art. 60, è indubbiamente quella relativa alla estensione dell'applicazione delle disposizioni comunitarie sulla mediazione anche ai procedimenti interamente ricadenti nell'ordinamento nazionale, per i quali essa non è originariamente ed obbligatoriamente prevista.

La seconda è quella di valutare se il procedimento di mediazione debba essere «avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro» [art. 3, lett. a), direttiva n. 2008/52/CE].

La terza, logicamente conseguente all'ultima delle opzioni della seconda, è quella di apprezzare se, dinamicamente, lasciare «impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario» (art. 5, par. 2, direttiva n. 2008/52/CE).

Il tutto, tenendo comunque conto del limite costituito dalla necessità di non impedire «alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario» (art. 5, par. 2, direttiva n. 2008/52/CE).

I ricambi della scelta estensiva dell'istituto della mediazione dal campo privilegiato delle controversie transfrontaliere a quello dei procedimenti interamente ricadenti nell'ordinamento interno sono, indi, molteplici, ed attengono precipuamente alle varie modalità con cui tale estensione, salvaguardando l'accesso alla giustizia, può essere effettuata nei singoli ordinamenti, ed, in primis, all'opzione di rendere il ricorso alla mediazione «prescritto dal diritto», indi «obbligatorio» e «soggetto a sanzioni».

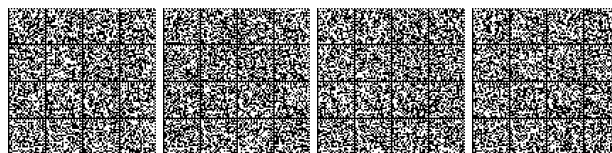
Quand'anche, pertanto, dovesse ritenersi che l'art. 60 si ponga un intento integralmente recettivo della direttiva n. 2008/52/CE, il silenzio del legislatore delegante su tali ultime opzioni non ha, né può avere, alla luce della doverosa interpretazione della delega in conformità agli artt. 24 e 77 Cost., il significato di assentire la meccanica introduzione nell'ordinamento statale delle opzioni comunitarie che, rispetto al diritto di difesa come scolpito dall'art. 24 Cost., appaiono le più estreme, ovvero la «prescrizione di diritto» per talune materie dell'obbligatorietà del ricorso alla mediazione, e la predisposizione della massima «sanzione» per il suo eventuale inadempimento, quale è l'improcedibilità rilevabile anche d'ufficio, come, al contempo, ha fatto l'art. 5 del decreto delegato.

13.3. Va, altresì, chiarito che nessun elemento decisivo, sempre ai fini in parola, è ricavabile dal principio e criterio direttivo previsto dalla lett. a) della legge delega, laddove si dispone che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, «senza precludere l'accesso alla giustizia».

Tale principio e criterio direttivo, infatti, nella dinamica della delega, non sembra assumere altro ruolo che quello di richiamare l'attenzione sulla necessità di rispettare un principio assoluto e primario dell'ordinamento nazionale (art. 24 della Costituzione) e di quello comunitario.

Ciò posto, è vero che l'accesso alla giustizia potrebbe non ritenersi ex se precluso dalla previsione di una fase pre-processuale, che, ancorché obbligatoria, lasci comunque aperta la facoltà di adire la via giurisdizionale.

Infatti, secondo il costante insegnamento del Giudice delle leggi, l'art. 24 Cost. non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre allo stesso modo e con i medesimi effetti, e non vieta quindi che la legge possa subordinare l'esercizio dei diritti a controlli o condizioni, purché non vengano imposti oneri tali o non vengano



prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (Corte Cost., 21 gennaio 1988, n. 73; 13 aprile 1977, n. 63; sul punto, non può non richiamarsi anche la recente sentenza della Corte di Giustizia CE, IV, 18 marzo 2010).

Ma è altresì vero:

sia che, proprio in forza delle statuizioni appena citate, le modalità di una siffatta previsione non sono influenti al fine di valutarne la conformità a Costituzione;

sia che nell'ordinamento giuridico vigente, e specificamente in quello che regola la delega legislativa, non tutto ciò che è in via generale permesso all'autorità delegante può ritenersi anche assentito alla sede delegata.

Di talché, anche potendosi ammettere che le prime tre disposizioni del comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010, isolatamente considerate, possano non essere in contrasto con il principio costituzionale del diritto alla difesa, alla stessa conclusione potrebbe non pervenirsi tenendo conto degli effetti del loro coordinamento con altre disposizioni dello stesso d.lgs., e, segnatamente, con l'art. 16. In ogni caso, poi, attesa la natura della fonte, occorrerebbe rinvenirne il fondamento in un altro principio e criterio direttivo della delega.

Ma, come si è già accennato, ciò non è dato.

13.4. Atteso, quindi, che i principi e criteri direttivi, appena esaminati appaiono neutrali al fine di apprezzare la rispondenza dell'art. 5 del d.lgs. 28/10 alla legge delega, va osservato, vieppiù, che ben due principi e criteri, direttivi depongono, invece, a favore della non rispondenza.

13.4.1. Con il principio e criterio direttivo previsto dall'art. 60, lett. c), si prevede che la mediazione sia disciplinata anche «attraverso l'estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5».

Il decreto legislativo 5/2003 reca la «Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della l. 3 ottobre 2001, n. 366», e nel titolo VI, dedica(va) alla conciliazione stragiudiziale gli artt. da 38 a 40, ora abrogati proprio dall'art. 23 del d.lgs. n. 28 del 2010.

Il richiamo dell'art. 60 in parola al d.lgs. 5/2003 fa escludere che la puntuale scelta operata dal comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010 possa essere ascritta al legislatore delegante.

Infatti, il d.lgs. 5/2003, segnatamente, all'art. 40, comma 6, molto più limitatamente di quanto previsto dal ridetto art. 5, e solo nello scenario in cui «il contratto ovvero lo statuto della società prevedano una clausola di conciliazione e il tentativo non risulti esperito», prevede che «il giudice, su istanza della parte interessata proposta nella prima difesa dispone la sospensione del procedimento pendente davanti a lui fissando un termine di durata compresa tra trenta e sessanta giorni per il deposito dell'istanza di conciliazione davanti ad un organismo di conciliazione ovvero quello indicato dal contratto o dallo statuto».

Il modello legale valorizzato dall'art. 60 della l. 69/90 mediante il richiamo al d.lgs. 5/2003 è quello, quindi, in cui si versa innanzitutto in un ambito già delineato da norme di fonte volontaria privata (contratto o statuto sociale).

In tale quadro, è comunque rimesso ad un altro momento volontario privato, ovvero alla facoltà della parte che vi ha interesse, e non alla forza cogente della legge, far constare nel giudizio già interposto, ed entro termini prestabiliti, la sussistenza di una clausola conciliativa ed il mancato esperimento della conciliazione.

Ed anche qualora la parte ritenga di avvalersi di tale facoltà, il procedimento giudiziale non si estingue, ma, molto più limitatamente, deve essere sospeso per il periodo necessario ad esperire la conciliazione.

Il decreto legislativo 5/2003 delinea, dunque, una fattispecie nella quale l'esistenza di un modulo normativo di composizione delle controversie alternativo alla giurisdizione, di cui l'interessato non si sia avvalso, né pospone de iure il suo diritto di difesa in giudizio né lo rende, eventualmente, inutiliter esercitato, come, invece, fanno le prime tre disposizioni del comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010.

È bene aggiungere che nulla muta, poi, considerando che il decreto delegato n. 28 del 2010, al comma 2 dello stesso art. 5, affianca al meccanismo sospetto di incostituzionalità di cui al comma 1 anche un meccanismo coincidente a quello appena descritto, ascrivibile al modello richiamato dal legislatore delegante (d.lgs. 5/2003), in forza del quale è il giudice adito, anche in sede di appello, che, valutati una serie di elementi, invita le parti a procedere alla mediazione e differisce la decisione giurisdizionale: tale disposizione, infatti, tiene comunque «Fermo quanto previsto dal comma 1...».

Anzi, il comma 2 dell'art. 5 lumeggia maggiormente la incisività della diversa scelta compiuta dal legislatore delegato al comma 1 dello stesso articolo, di subordinare nelle materie ivi previste il diritto di difesa in giudizio all'esperimento della mediazione, rendendo ancor più pressante l'esigenza che di una siffatta scelta si individui il preciso fondamento nella legge delega.



13.4.2. A sua volta, la lett. *n*) del più volte richiamato art. 60 prevede il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della «possibilità», e non dell'obbligo, di avvalersi dell'istituto della conciliazione nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione.

Anche tale disposizione non consente di ritenere che l'art. 5 del d.lgs. 20/10, al comma 1, nelle tre prime disposizioni, trovi un riscontro nella legge delega 69/09.

Infatti, la possibilità è, per definizione, diversa dall'obbligatorietà, e l'accentuazione di tale differenza non può ritenersi superflua, vertendosi nel campo della deontologia professionale, ovvero in un complesso di obblighi e doveri la cui inosservanza può determinare conseguenze pregiudizievoli in base all'ordinamento civile (risarcimento del danno), amministrativo (sanzioni disciplinari) e pubblicistico (art. 4, comma 4, d.lgs. 28/2010), che richiedono l'esatta individuazione del precetto presidiato dalle sanzioni.

Tant'è che lo stesso decreto delegato 28/2010 ha dovuto differenziare, al comma 4 dell'art. 4, l'ipotesi in cui l'avvocato omette di informare il cliente della «possibilità» di avvalersi della mediazione, da quella in cui l'omissione informativa concerne i casi in cui «l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale».

E ciò ancorché poi, alquanto sorprendentemente, l'art. 4, comma 4 in parola non diversifichi la sanzione correlata alle due fattispecie, che sono state entrambe ricondotte alla unica categoria della «violazione degli obblighi di informazione» e all'annullabilità del contratto intercorso tra l'avvocato e l'assistito, nonostante la assai maggior pregiudizievolezza della seconda.

14. Nessuna delle problematiche di rilievo costituzionale sopra evidenziate viene risolta dalle difese formulate dalle amministrazioni resistenti.

14.1. Si opina che lo schema procedimentale seguito è quello dell'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, in tema di controversie agrarie.

L'argomentazione non è soddisfacente.

Detta risalente legge, che effettivamente configura un meccanismo in forza del quale il previo esperimento del tentativo di conciliazione assume la condizione di presupposto processuale, la cui carenza preclude al giudice eventualmente adito di pronunciare nel merito della domanda (Cass. SS.UU., 20 dicembre 1985, n. 6517), oltre a concernere le limitatissime (rispetto alle materie di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010) ipotesi dei contratti agrari, non figura menzionata in alcuna parte della legge delega, che richiama, invece, la completamente diversa fattispecie normativa del già citato d.lgs. n. 5 del 2003, sopra illustrata.

14.2. L'assunzione di finalità deflative del contenzioso giudiziale, l'apprezzamento dell'equilibrio della soluzione prescelta e delle eccezioni previste rispetto all'esercizio del diritto di azione ex art. 24 Cost. e all'interesse generale alla sollecita definizione della giustizia ed al contenimento «dell'abuso del diritto alla tutela giurisdizionale» — posto che una siffatta tipologia di «abuso» possa essere legittimamente e genericamente visualizzata, a termini dell'ordinamento nazionale vigente, unico parametro lecito nella prospettiva propria dell'argomentazione, solo sulla scorta del dato costituito dal numero di contenziosi civili pendenti — non sono qui in discussione.

Si tratta, infatti, di questioni di merito sottratte all'ambito proprio del giudizio amministrativo, laddove, invece, più a monte, occorre verificare, in osservanza delle regole proprie dello scrutinio incidentale di costituzionalità di cui all'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948, se trattasi di scelte che il Governo era legittimato ad attuare, e con le previste modalità, in forza delle attribuzioni delegate dal Parlamento.

14.3. È fuori tema e non coglie comunque nel segno, per le stesse ragioni appena riferite e per quanto al punto 13.3., ogni questione attinente alle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza comunitaria in tema di telecomunicazioni invocata dalle parti resistenti, in relazione alla astratta possibilità per il legislatore nazionale di sottoporre l'esercizio dei diritti fondamentali a restrizioni compatibili con obiettivi di interesse generale, a condizione che essi siano perseguiti in modo non sproporzionato o inaccettabile, ed alla verifica del rispetto di siffatte condizioni da parte delle norme delegate.

14.4. Non è vero, per quanto pure in precedenza riferito, che l'unico limite posto al decreto delegato è quello del rispetto della possibilità di accesso alla giustizia.

Si è infatti sopra dato conto che nell'art. 60 della l. n. 69 del 2009 sussistono alcuni elementi di carattere positivo univoci e concludenti, tra cui primariamente il richiamo alle già illustrate disposizioni di cui al decreto legislativo n. 5 del 2003 (artt. da 38 a 40, ora abrogati dall'art. 23 del d.lgs. n. 28 del 2010), che, nel rapporto tra mediazione e processo, delineano un equilibrio molto diverso da quello assunto dal comma 1 dell'art. 5.

Né è conducente, per quanto sopra pure diffusamente esposto (13.2), affermare che la normativa comunitaria fa esplicito riferimento all'ipotesi di mediazione obbligatoria anche negli specifici termini estremi fatti propri dal legislatore delegato (e non, si ribadisce, dalla legge delega), atteso che essi, nel contesto comunitario, come sopra acclarato, costituiscono previsioni via via «facoltizzate».



Quanto all'affermazione che, ai fini dell'introduzione della obbligatorietà della mediazione, sono state prescelte controversie che traggono origine da rapporti particolarmente conflittuali, quali quelle attinenti al risarcimento del danno, e che sono caratterizzate da maggior complessità e durata, essa, oltre a inverare ancora un giudizio di merito non consono alla presente sede, sembra deporre a favore delle tesi ricorsuali, più che confutarle.

Il problematico contesto sopra considerato non muta, infine, tenendo conto delle materie (d.lgs. 8 settembre 2007, n. 179, Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob; art. 128-*bis* del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 e s.m.i., t.u. in materia bancaria e creditizia, risoluzione stragiudiziale delle controversie tra le banche e gli intermediari finanziari e la clientela), per le quali è già previsto un procedimento conciliativo, trattandosi, anche qui, di elementi che si profilano di assoluta neutralità in relazione alle questioni dibattute in questa sede.

15. Tutto quanto sin qui argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, primo periodo (che introduce a carico di chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie espressamente elencate l'obbligo del previo esperimento del procedimento di mediazione), secondo periodo (che prevede che l'esperimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale), terzo periodo (che dispone che l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto o rilevata d'ufficio dal giudice);

dell'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, laddove dispone che abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione sono gli enti pubblici e privati, che diano garanzie di «serietà ed efficienza».

15.1. In particolare, le disposizioni di cui sopra risultano in contrasto con l'art. 24 Cost. nella misura in cui determinano, nelle considerate materie, una incisiva influenza da parte di situazioni preliminari e pregiudiziali sull'azionabilità in giudizio di diritti soggettivi e sulla successiva funzione giurisdizionale statuale, su cui lo svolgimento della mediazione variamente influisce.

Ciò in quanto esse non garantiscono, mediante un'adeguata conformazione della figura del mediatore, che i privati non subiscano irreversibili pregiudizi derivanti dalla non coincidenza degli elementi loro offerti in valutazione per assentire o rifiutare l'accordo conciliativo, rispetto a quelli suscettibili, nel prosieguo, di essere evocati in giudizio.

15.2. Le disposizioni in parola risultano altresì in contrasto con l'art. 77 Cost., atteso il silenzio serbato dal legislatore delegante in tema di obbligatorietà del previo esperimento della mediazione al fine dell'esercizio della tutela giudiziale in determinate materie, nonché tenuto conto del grado di specificità di alcuni principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega, art. 60 della l. 69/09, che risultano stridenti con le disposizioni stesse.

In particolare, alcuni principi e criteri direttivi [lett. c); lett. n)] fanno escludere che l'obbligatorietà del previo esperimento della mediazione al fine dell'esercizio della tutela giudiziale in determinate materie possa rientrare nella discrezionalità commessa alla legislazione delegata, quale mero sviluppo o fisiologica attività di riempimento della delega, anche tenendo conto della sua *ratio* e finalità, nonché del contesto normativo comunitario al quale è ricollegabile.

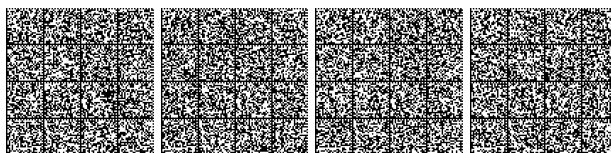
15.3. Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) interlocutoriamente pronunciando sui ricorsi di cui in epigrafe, così dispone:

1) riunisce i ricorsi n. 10937 del 2010 e n. 11235 del 2010, connessi oggettivamente e parzialmente connessi soggettivamente;

2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 24 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, primo periodo (che introduce a carico di chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie espressamente elencate l'obbligo del previo esperimento del procedimento di mediazione), secondo periodo (che prevede che l'esperimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale), terzo periodo (che dispone che l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto o rilevata d'ufficio dal giudice);



3) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 24 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, laddove dispone che abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione sono gli enti pubblici e privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza;

4) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

5) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 9 marzo 2011 con l'intervento dei magistrati.

Il Presidente: GIOVANNINI

Il consigliere: POLITI

Il consigliere estensore: BOTTIGLIERI

Depositata in segreteria il 12 aprile 2011.

11C0783

N. 269

*Ordinanza del 7 settembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia
sul ricorso proposto da Gaetano Costa contro il Ministero della salute*

Giustizia amministrativa - Azione di annullamento della sentenza di condanna - Previsione che la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e difesa in giudizio - Interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 30, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 671 del 2011, proposto da Gaetano Costa, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Licata e Giuseppe Ribaudò, con domicilio eletto presso l'avv. Giuseppe Ribaudò in Palermo, via M. Stabile 241;

Contro Ministero della salute, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici, in Palermo, via A. De Gasperi 81, è domiciliato per legge;

Per l'esecuzione della sentenza del T.A.R. Sicilia, sede di Palermo, n. 4140 del 20 dicembre 2006.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della salute;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2011 il dott. Giovanni Tulumello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso per esecuzione di giudicato notificato il 25 marzo 2011, e depositato il successivo 31 marzo, il prof. Gaetano Costa ha chiesto l'esecuzione della sentenza di questo T.A.R. n. 4140 del 20 dicembre 2006, confermata a seguito di decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, n. 1042 del 15 dicembre 2008.



Espone, in particolare l'odierno ricorrente:

di essere stato designato componente del collegio sindacale dell'Azienda Ospedaliera «Civico - Fatebenefratelli - M. Ascoli - Di Cristina» in data 5 aprile 2006 quale rappresentante del Ministero della salute;

che lo stesso Ministero, con successiva nota 29 maggio 2006, ha revocato la designazione;

che la revoca, impugnata dallo stesso prof. Costa, è stata annullata dalla sentenza di questo T.A.R. n. 4140 del 20 dicembre 2006, confermata a seguito di decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, n. 1042 del 15 dicembre 2008.

Di essersi insediato quale componente del collegio sindacale solo in data 21 luglio 2007.

Nel ricorso in esame il prof. Costa lamenta la mancata percezione dei compensi economici relativi alla funzione di componente del collegio sindacale, dal 16 ottobre 2006 (data di insediamento dell'organo) al 31 luglio 2007.

Chiede quindi che, in esecuzione del giudicato formatosi sulle richiamate sentenze di primo e secondo grado, il Ministero intimato sia condannato al pagamento:

a) della somma di € 11.641,05 (corrispondenti agli emolumenti non percepiti), oltre interessi e rivalutazione, ai sensi dell'art. 112, comma 3, del codice del processo amministrativo;

b) delle spese del giudizio di annullamento della revoca, liquidate in complessivi euro 1.500,00, mai corrisposti dall'amministrazione (anche in questo caso con interessi e rivalutazione).

2. Con memoria depositata il 31 maggio 2011, si è costituito in giudizio il Ministero della Salute, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. L'amministrazione intimata chiede che il ricorso venga dichiarato inammissibile o comunque improcedibile sulla base delle seguenti argomentazioni:

l'amministrazione ha pienamente ottemperato alla sentenza che ha annullato la revoca della designazione, provvedendo ad immettere nella funzione il prof. Costa;

conseguentemente, non vi è materia di giudizio di ottemperanza, in quanto il ricorrente nella realtà non lamenta la mancata esecuzione del giudicato di annullamento, ma domanda il risarcimento per equivalente monetario del danno da illegittimo esercizio della funzione;

il terzo comma dell'art. 112 del codice del processo amministrativo non sarebbe invocabile, in quanto non si discute di un danno da mancata esecuzione o da violazione o elusione di giudicato (dal momento che l'odierno ricorrente è stato integrato nella funzione addirittura prima dell'intervenuta formazione del giudicato di annullamento, conseguente alla sentenza di secondo grado, e quindi già in sede di esecuzione della sentenza di primo grado gravata ma non sospesa);

il quarto comma del citato art. 112, in astratto invocabile, è però in concreto rimedio non percorribile, attesa l'intervenuta proposizione della domanda ben al di là del termine decadenziale di centoventi giorni dall'avvenuta formazione del giudicato di annullamento, stabilito dall'art. 30, comma 5 del codice, espressamente richiamato dal quarto comma dell'art. 112.

Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'udienza camerale del 5 luglio 2011.

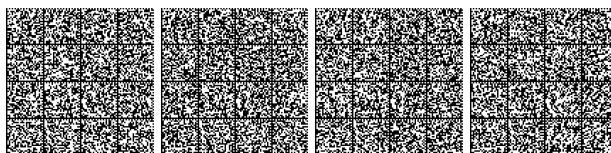
3. Osserva preliminarmente il collegio, in punto di qualificazione della domanda e di conseguente individuazione del suo regime, come la prospettazione posta a fondamento della memoria dell'Amministrazione sia pienamente condivisibile.

Fatta eccezione per la parte (del tutto marginale) relativa al mancato pagamento delle spese processuali del processo di cognizione, che inerisce ad un profilo di mancata esecuzione del giudicato formatosi all'esito di tale giudizio, la domanda proposta con il ricorso in esame non attiene propriamente né alla esecuzione del giudicato di annullamento, né ad un danno da mancata esecuzione di giudicato.

La statuizione caducatoria contenuta nella sentenza resa all'esito del giudizio di cognizione di primo grado, confermata in appello, risulta essere stata eseguita mediante attuazione dell'effetto ripristinatorio. L'odierno ricorrente è stato, infatti, reintegrato nella funzione nel corso del giudizio di appello: di talché, come correttamente dedotto dalla difesa erariale, appena venuto ad esistenza il giudicato di annullamento risultava in realtà già eseguito, in relazione a tutti i suoi effetti.

Né le conclusioni mutano ove s'intenda la presente domanda come rivolta non all'esecuzione del giudicato, ma della sentenza di primo grado non sospesa: quest'ultima risulta pienamente eseguita prima della conferma in appello.

Si è dunque fuori dall'ambito di applicabilità dell'art. 112, comma 3, cod. proc. amm., secondo cui nel giudizio di ottemperanza «può essere proposta anche azione di condanna al pagamento di somme a titolo di rivalutazione e interessi maturati dopo il passaggio in giudicato della sentenza, nonché azione di risarcimento dei danni derivanti dalla mancata esecuzione, violazione o elusione del giudicato».



L'effetto conformativo del giudicato di annullamento, e quello ripristinatorio, non si spingono, in questi casi, al punto da imporre all'amministrazione, oltre al reintegro, anche la corresponsione degli emolumenti economici per la durata dell'efficacia del provvedimento annullato (nel qual caso la pretesa sarebbe azionabile in sede esecutiva entro il termine decennale consentito dall'actio iudicati): tale adempimento attiene alla refusione di danno da provvedimento illegittimo e non costituisce effetto naturale del giudicato di annullamento (anzi, è proprio la non riparabilità di tale pregiudizio mediante la rimozione del provvedimento lesivo a rendere necessario il ricorso alla tecnica di tutela complementare a quella caducatoria, consistente nella ripristino per equivalente monetario delle situazioni lese).

La fattispecie è del resto strutturalmente identica a quella relativa al danno da ritardata assunzione: con l'unica differenza che l'odierno ricorrente lamenta il ritardato conferimento di funzioni onorarie, piuttosto che la ritardata costituzione del rapporto di servizio.

Il ricorrente chiede in realtà proprio il risarcimento del danno patrimoniale subito per effetto della emanazione di un provvedimento amministrativo (poi dichiarato) illegittimo, per il periodo in cui detto provvedimento ha avuto esecuzione (danno che lo stesso ricorrente quantifica con riferimento alla mancata percezione dei relativi emolumenti per il periodo considerato).

Tale fattispecie, che inerisce ad un'area di danno non risarcita né risarcibile - per ragioni diacroniche - mediante la mora esecuzione del giudicato di annullamento del provvedimento lesivo, si inquadra perfettamente nell'ambito precettivo dell'art. 112, comma 4, cod. proc. amm. che recita: «nel processo di ottemperanza può essere altresì proposta la connessa domanda risarcitoria di cui all'articolo 30, comma 5, nel termine ivi stabilito. In tal caso il giudizio di ottemperanza si svolge nelle forme, nei modi e nei termini del processo ordinario».

È appena il caso di osservare che sulla giurisdizione del giudice amministrativo — sia per i profili caducatori, sia a questo punto per i connessi profili risarcitori — si è comunque formato il giudicato.

4. Il collegio dovrebbe quindi disporre anzitutto la conversione del rito ai sensi dell'ultimo periodo della norma appena trascritta.

La stessa disposizione, tuttavia, subordina la praticabilità di tale soluzione (vale a dire, l'ammissibilità dell'azione risarcitoria mediante conversione del rito) all'avvenuta verifica del rispetto del termine decadenziale di cui all'art. 30, comma 5, cod. proc. amm.

Quel precetto stabilisce invece che «nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza».

Nel caso in esame il ricorso risulta essere stato notificato il 25 marzo 2011: il predetto termine di centoventi giorni risulta pertanto superato: sia che si assuma come *dies a quo* il momento del passaggio in giudicato della sentenza (coincidente con la pubblicazione della decisione in grado di appello: 15 dicembre 2008); sia che — posto che la richiamata disciplina è entrata in vigore solo successivamente alla formazione di quel giudicato — si assuma come *dies a quo* il momento della entrata in vigore del codice del processo amministrativo: cioè il 16 settembre 2010.

L'azione risarcitoria sarebbe comunque tempestiva se, in assenza della delimitazione decadenziale posta dal citato art. 30, la sua proposizione fosse subordinata — secondo il diritto comune — unicamente al rispetto del termine (quinquennale) di prescrizione: sia che si assuma come *dies a quo* il momento dell'adozione del provvedimento lesivo (29 maggio 2006); sia che si abbia riguardo al momento della definitività del suo annullamento, all'esito dell'impugnativa giurisdizionale (15 dicembre 2008), collocandosi il momento della notifica del ricorso entro il quinquennio decorrente dall'emanazione dell'atto lesivo (e che include il successivo e definitivo accertamento giurisdizionale della illegittimità di questo).

Ne discende la rilevanza, ai fini del decidere, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 5, del codice del processo amministrativo: diversamente, il ricorso in esame dovrebbe essere considerato senz'altro irricevibile.

Ove la norma medesima fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, la domanda proposta con il presente ricorso sarebbe sicuramente tempestiva, alla stregua dell'ordinario termine prescrizionale cui le azioni risarcitorie per illegittimo esercizio della funzione erano sottoposte prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo.

5. Sempre in punto di rilevanza della questione, il collegio deve dar conto di un'ulteriore opzione esecutiva astrattamente praticabile.

Potrebbe sostenersi che il termine decadenziale previsto dal quinto comma dell'art. 30 cod. proc. amm. trovi applicazione soltanto per i giudicati di annullamento formati successivamente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo: nel qual caso, nella fattispecie dedotta nel presente giudizio, l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla difesa erariale sarebbe da respingere, per inapplicabilità del precetto concernente il termine decadenziale.



Simile esegesi, tuttavia, non pare al collegio compatibile con il testo delle considerate prescrizioni, peraltro in presenza di una disciplina transitoria coerente a tale assunto.

L'art. 2 delle norme transitorie di cui all'allegato 3 del codice del processo amministrativo, stabilisce che «per i termini che sono in corso alla data di entrata in vigore del codice continuano a trovare applicazione le norme previgenti».

La disposizione sembra infatti pacificamente riferirsi ai termini processuali propriamente detti: laddove la previsione di uno sbarramento decadenziale per l'esercizio del diritto incide piuttosto sulla sua delimitazione già sul piano sostanziale.

Inoltre, ciò che appare dirimente, la Relazione al codice fornisce un autorevole e significativo avallo in questo senso, quando specifica che la regola transitoria in esame si riferisce «ai processi pendenti alla data di entrata in vigore del nuovo codice»: la proposizione della domanda risarcitoria — sia in via autonoma, sia a seguito di annullamento giurisdizionale del provvedimento lesivo — implica viceversa l'introduzione di un nuovo processo, sicché la disciplina del termine decadenziale per la proposizione di quest'ultimo esula per definizione dal regime transitorio in esame.

Per mitigare il possibile rigore delle conseguenze applicative derivanti dall'entrata in vigore del codice del processo amministrativo in materia risarcitoria, può semmai ritenersi che nelle fattispecie d'illecito provvedimento che si pongono a cavallo dell'entrata in vigore del codice, il *dies a quo* (coincidente con la conoscenza del provvedimento lesivo, o con il definitivo accertamento della sua illegittimità, a seconda che si abbia riguardo all'ipotesi di azione risarcitoria autonoma, ovvero a quella di proposizione pregiudiziale dell'azione caducatoria) venga spostato in avanti, al momento, cioè, dell'entrata in vigore del codice, nel qual caso i centoventi giorni andrebbero a scadere il 14 gennaio 2011.

Il collegio, come accennato, si è fatto carico di accertare la possibilità di praticare una simile interpretazione: ma essendo stato notificato il ricorso il 25 marzo 2011, dunque successivamente a tale ulteriore termine, neppure questa possibile opzione esegetica consente di eludere l'interrogativo di fondo connesso al dubbio di legittimità costituzionale della disciplina del citato termine decadenziale.

6. La non manifesta infondatezza della questione discende, ad avviso del collegio, dal rilievo della irragionevole compressione — ad opera della disposizione censurata: art. 30, comma 5, cod. proc. amm. — del diritto di difesa in giudizio della parte danneggiata, con violazione degli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione.

Il comma 3, prima parte, dell'art. 30 cod. proc. amm. stabilisce che «la domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo».

Il successivo comma 5, oggetto specifico del dubbio di legittimità costituzionale con riferimento alla fattispecie dedotta nel presente giudizio, completa la disciplina estendendo la previsione del medesimo termine decadenziale, anche all'ipotesi di azione risarcitoria preceduta dall'impugnazione del provvedimento lesivo, facendo tuttavia decorrere il termine non dalla conoscenza di questo ma dal momento del passaggio in giudicato della sentenza di annullamento.

È ampiamente nota la *ratio* posta alla base dei termini di decadenza previsti in materia di annullamento di atti giuridici emanati da poteri pubblici e da soggetti privati: si tratta dell'esigenza di certezza del diritto e di stabilità dei rapporti giuridici, connessa al rilievo che l'atto pone un assetto di interessi rilevante sul piano superindividuale.

Il bilanciamento fra il diritto degli interessati a sollecitare un sindacato giurisdizionale dell'atto, e l'interesse a definire sollecitamente la relativa vicenda in modo da non esporre ad un arco temporale eccessivamente lungo la sorte della fonte di un rapporto giuridico rilevante per una collettività di soggetti, consente di individuare nella previsione di un termine di impugnazione a pena di decadenza — purché il relativo termine sia ragionevole e non renda eccessivamente difficile l'esercizio del diritto — il soddisfacente punto di equilibrio del sistema.

L'azione risarcitoria, già sul piano strutturale, si pone al di fuori di questa problematica: l'esposizione del debitore, pubblico o privato, alla domanda di risarcimento non incide minimamente sulla dinamica dei rapporti giuridici di cui lo stesso soggetto è titolare, né sulla certezza delle situazioni e posizioni giuridiche correlate, rilevando solo sul piano della reintegrazione patrimoniale dello spostamento di ricchezza conseguente all'illecito.

Nella stessa sistematica del codice del processo amministrativo (art. 7, comma 4) il risarcimento del danno è incluso fra i «diritti patrimoniali consequenziali» all'annullamento del provvedimento lesivo.

Se la discrezionalità legislativa avesse inteso porre un limite temporale all'esercizio dell'azione risarcitoria compatibile con la natura del rimedio, avrebbe potuto ragionevolmente farlo attraverso l'individuazione di un congruo termine prescrizione (in tesi diverso da quello stabilito dal diritto comune, ove sussista una congrua e ragionevole giustificazione per la differenziazione).



Un ininterrotto e coerente insegnamento, già sul piano istituzionale, chiarisce, infatti, che mentre la prescrizione ha per oggetto un rapporto (azione o diritto sostanziale) che per effetto di essa si estingue, «la decadenza ha per oggetto un atto che per effetto di essa non può più essere compiuto».

La disciplina dell'azione di risarcimento del danno appare dunque ragionevolmente compatibile con la prima, e non anche con la seconda.

Ma, ciò che appare maggiormente rilevante, è il rilievo che, sul piano della teoria generale del diritto, la differenza strutturale ed effettuale fra prescrizione e decadenza denota una precisa — e diversa — connotazione funzionale dei due istituti, così da non consentirne (se non violando il canone di ragionevolezza) un'applicazione indifferenziata.

Secondo i risalenti insegnamenti della dottrina civilistica, mentre la prescrizione è in qualche modo legata all'inerzia del titolare del diritto, la decadenza esprimerebbe «un'esigenza di certezza del diritto così categorica da essere tutelata indipendentemente dalla possibilità di agire del soggetto interessato».

Ora, come accennato, in materia di risarcimento del danno una esigenza di certezza, che implichi una compressione assai significativa del diritto del danneggiato di azionare i relativi rimedi, non pare affatto sussistente tanto più nell'ipotesi — quale quella in esame — di azione risarcitoria non autonoma, ma conseguente alla proposizione dell'azione di annullamento del provvedimento lesivo.

Uno schema logico di utile riferimento si rinviene nella disciplina posta dall'art. 1495 del codice civile, in materia di azione di risarcimento dei danni per vizi della cosa venduta: laddove la denuncia del vizio deve avvenire entro un brevissimo termine di decadenza (correlato all'esigenza di certezza dei traffici), mentre la successiva azione risarcitoria, subordinata alla tempestiva (e pregiudiziale) denuncia, ma di per sé ormai estranea all'esigenza posta alla base del ridotto termine decadenziale, soggiace — coerentemente — al un termine prescrizionale annuale.

La situazione è strutturalmente identica a quella dell'illecito da atto della pubblica amministrazione, nell'ipotesi — qui ricorrente — in cui l'azione risarcitoria sia preceduta dalla pregiudiziale impugnazione della statuizione lesiva: con la significativa differenza, tuttavia, che il termine decadenziale per l'impugnazione del provvedimento è ampiamente giustificato dalla funzione cui lo stesso provvedimento assolve, mentre, diversamente dalla sistematica del codice civile, la successiva azione risarcitoria è nel codice del processo amministrativo anch'essa soggetta ad un termine decadenziale, peraltro infrannuale (con significativa compressione del diritto di difesa del danneggiato, in assenza di un reale e giustificato interesse antagonista).

Mentre nel caso di azione risarcitoria autonomamente proposta (art. 30, comma 1, cod. proc. amm.) l'accertamento — sia pure meramente incidentale, e dunque senza effetti sostanziali sul rapporto — della illegittimità del provvedimento veicolo di lesione potrebbe in tesi giustificare la previsione di tale termine, la definitiva certezza giuridica prodotta — sul rapporto — dal passaggio in giudicato della sentenza che statuisce sulla domanda di annullamento del provvedimento, priva di qualsivoglia giustificazione razionale la previsione di un brevissimo termine decadenziale per la proposizione dell'azione risarcitoria incidente unicamente sul profilo della regolazione patrimoniale delle conseguenze dell'illecito.

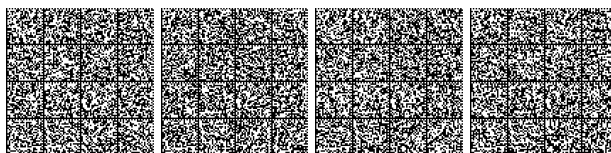
7. I contributi della dottrina hanno generalmente formulato ampie riserve critiche sulla soluzione recata dalla disposizione in esame.

Si è, in particolare, posto in evidenza da parte dei più autorevoli studiosi del processo amministrativo, come la disciplina recata dall'art. 30 risponda unicamente ad una logica compromissoria, volta a conciliare le opposte posizioni emerse nella giurisprudenza della Corte di cassazione e in quella del Consiglio di Stato in merito alle condizioni per l'accesso al rimedio risarcitorio in materia di illecito della pubblica amministrazione, risolvendo per legge il conflitto fra i due massimo organi giurisdizionali.

Si sarebbe così affermata la possibilità teorica della proponibilità dell'azione risarcitoria autonoma, ma assoggettandola ad un breve termine di decadenza (con il risultato pratico di non differenziare di molto, quanto a condizioni di accesso, le due forme di tutela).

La critica più diffusa poggia sulla «mancanza di tenuta sul piano teorico» della soluzione prescelta: *id est*, sulla irragionevolezza in sé della disposizione, sulla intrinseca carenza di una sua giustificazione razionale, a prescindere dai risvolti in ordine alla compressione del diritto di difesa.

In questo senso la previsione di un termine decadenziale per proporre azione risarcitoria autonoma (fattispecie invero puramente teorica, anche a seguito dell'interpretazione dell'impianto codicistico resa dal diritto vivente: Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, decisione n. 3 del 2011), pare confermare questa lettura: il codice non ha inteso discostarsi formalmente dall'indicazione del giudice dei diritti, ed ha ammesso l'autonoma proponibilità dell'azione



risarcitoria, ma sottoponendola ad un regime — almeno in punto di sbarramento temporale — molto più simile a (e compatibile con) quello dell'azione di annullamento del provvedimento amministrativo, che a quello della domanda di risarcimento del danno.

Se già questo esito appare fortemente discutibile, ancor di più lo è l'estensione — ad opera del comma 5 dell'art. 30 — di tale regime alla diversa fattispecie di azione risarcitoria preceduta dalla (pregiudiziale) impugnazione del provvedimento lesivo, caratterizzata, come accennato, dalla avvenuta, irrevocabile formazione della certezza giuridica sul profilo sostanziale della spettanza.

In disparte ogni considerazione sulla effettiva eziologia storico-giuridica del regime censurato, esso appare al collegio irragionevolmente e ingiustificatamente compressivo del diritto del danneggiato a richiedere il risarcimento del danno.

Il parametro di legittimità della decadenza convenzionale (art. 2965 cod. civ.) è dato dal limite della eccessiva difficoltà nell'esercizio del diritto: dal che discende la centralità, anche nelle ipotesi di decadenza legale, del criterio funzionale (l'unica differenza risiede nel fatto che mentre nel primo caso la verifica della rispondenza al cennato parametro funzionale è operata dal giudice comune, nel secondo caso, relativo alla decadenza legale, la valutazione è affidata al Giudice delle leggi).

Il profilo di irragionevolezza che vizia la disposizione in esame attiene quindi sia alla previsione di un termine stabilito a pena di decadenza, al di fuori dei presupposti legittimanti una così incisiva compressione dell'esercizio del diritto (senza la possibilità di conciliare la delimitazione temporale con il più favorevole — per il danneggiato — regime della prescrizione); sia nella concreta fissazione di tale termine in centoventi giorni.

8. Il giudizio di irragionevolezza si fonda sia sulle argomentazioni di ordine teorico-generale e disciplinare sopra esposte, sia sul rilievo della inesistenza di un *tertium comparationis* che giustifichi l'introduzione di simile disciplina.

La Relazione al codice del processo amministrativo afferma che il termine di centoventi giorni si giustificerebbe «sul presupposto che la previsione di termini decadenziali non è estranea alla tutela risarcitoria, vieppiù a fronte di evidenti esigenze di stabilizzazione delle vicende che coinvolgono la pubblica amministrazione».

Quanto alla prima parte dell'affermazione, non è dato rinvenire riscontri alla stessa: se non, come osservato, in relazione al diverso profilo della esistenza, nell'ambito della complessa disciplina dei rimedi contro l'illecito, di termini decadenziali relativi ad attività propedeutiche alla proposizione dell'azione di danno, ma da questa strutturalmente e funzionalmente distinte (cioè che, nel processo amministrativo, è garantito dal termine per la sollecita impugnazione del provvedimento lesivo; e, nell'esempio tratto dal diritto civile relativo alla garanzia per i vizi della cosa venduta, dalla tempestiva denuncia della scoperta del vizio).

Quanto alla seconda parte dell'affermazione, se le «esigenze di stabilizzazione delle vicende che coinvolgono la pubblica amministrazione» possono avere un qualche rilievo oltre la prospettiva meramente caducatoria (il che è tradizionalmente escluso), ciò potrebbe al più riscontrarsi nell'ipotesi di proposizione dell'azione risarcitoria in via autonoma, con contestuale sindacato (incidentale) della legittimità del provvedimento lesivo.

Non già nell'ipotesi, qui ricorrente, in cui detto sindacato è stato definitivamente compiuto, con efficacia di giudicato.

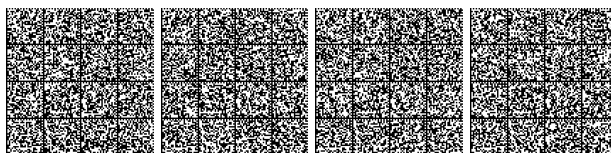
9. La violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione si configura anche per altra via.

All'esito della ricostruzione del sistema di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, cui ha recato un fondamentale contributo la sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale, si ritiene comunemente che il rimedio risarcitorio sia inseparabilmente legato, in relazione di complementarietà, a quello caducatorio: la tutela costituzionale dell'interesse legittimo è soddisfatta solo se il titolare può chiedere, oltre all'annullamento del provvedimento lesivo, il risarcimento per equivalente del danno che traguardi e completi gli effetti del giudicato di annullamento.

L'azione di danno è dunque costituzionalmente necessaria; in questo senso la Corte costituzionale è stata ancora più esplicita nella successiva sentenza n. 191 del 2006: «laddove la legge (.....) costruisce il risarcimento del danno, ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, come strumento di tutela affermandone — come è stato detto — il carattere «rimediale», essa non viola alcun precetto costituzionale e, anzi, costituisce attuazione del precetto dell'art. 24 Cost. laddove questo esige che la tutela giurisdizionale sia effettiva e sia resa in tempi ragionevoli».

La concentrazione dei rimedi in capo al giudice amministrativo, tuttavia, funzionale alla contrazione dei tempi processuali, non può avvenire a condizione della introduzione di condizioni di accesso alla tutela assolutamente (e senza ragione) restrittive.

Se l'attribuzione alla giurisdizione amministrativa della cognizione dell'azione risarcitoria, coerente alla pienezza della tutela in termini ragionevoli, comporta come contropartita l'introduzione di un regime che, derogando al diritto



comune, comprime significativamente le condizioni per l'accesso al rimedio, risulta palesemente contraddetta la finalità stessa della previsione dello strumento risarcitorio accanto a quello caducatorio nel sistema di tutela dell'interesse legittimo: in altre parole, viene contraddetta l'esigenza di pienezza ed effettività della tutela.

La richiamata giurisprudenza costituzionale ha reso, invero, le riportate affermazioni in presenza di una disciplina dell'accesso al rimedio risarcitorio nei confronti della pubblica amministrazione regolata dal diritto comune: dal che discende il quesito circa la perdurante attualità di quelle considerazioni, in punto di conformità allo standard di tutela posto dall'art. 24 della Costituzione, alla luce della disciplina introdotta dal codice del processo amministrativo, e in particolare della disposizione censurata.

10. È appena il caso di osservare che è estranea alla prospettazione del vizio di legittimità costituzionale la qualificazione, in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo, della situazione giuridica soggettiva del danneggiato che domanda il risarcimento del danno da illegittimo esercizio della funzione amministrativa.

Nel primo caso, non trova ragionevole giustificazione una disciplina diversa da quella stabilita per ogni diritto soggettivo dalla clausola generale di responsabilità civile (la pubblica amministrazione essendo un debitore la cui posizione in nulla si differenzia, sotto questo profilo, da quella dell'obbligato *ex delicto*).

Nel secondo caso, la complementarietà dei rimedi evocata dalla citata giurisprudenza costituzionale ha un senso se si mantiene la diversità strutturale degli stessi e delle corrispondenti tecniche di tutela: se invece si assimila — quanto alle condizioni di accesso — quello risarcitorio a quello caducatorio, la complementarietà si riduce ad una astratta petizione di principio, risolvendosi in concreto la tutela dell'interesse legittimo nella sola possibilità di contestare entro un breve termine di decadenza la legittimità del provvedimento (a fini caducatori, ovvero a fini risarcitori). In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 5, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, per violazione degli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione.

Il processo dev'essere dunque sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ed ogni conseguente statuizione.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, sede di Palermo, Sezione Prima, non definitivamente pronunciando:

Visti gli artt. 134 Cost.; 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1; 23 legge 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 5, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, per violazione degli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm., dispone la sospensione del presente giudizio;

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 Palermo nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Il Presidente: D'AGOSTINO

Il consigliere: MAISANO

Il consigliere, estensore: TULUMELLO



N. 270

Ordinanza del 16 maggio 2011 emessa dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Lenci Diego contro Baldi Immacolata, Baldi Patrizia e Baldi Anna

Procedimento civile - Riassunzione del processo interrotto per morte di una delle parti - Notificazione, entro un anno dall'evento, del ricorso e del decreto di fissazione collettivamente e impersonalmente agli eredi nell'ultimo domicilio del defunto - Possibilità che ciò avvenga con le modalità previste dall'art. 140 c.p.c. anche nel caso in cui l'avviso spedito a mezzo di raccomandata non possa essere consegnato e non venga successivamente ritirato presso l'ufficio postale - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del diritto di difesa e della garanzia del contraddittorio.

- Codice di procedura civile, art. 303, comma secondo.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

Il giudice, letti gli atti, esaminata la documentazione prodotta ed a scioglimento della riserva formulata in udienza,

OSSERVA

In fatto. L'avv. Diego Lenci chiese a questo tribunale, con lo speciale procedimento previsto dall'art. 28 della legge n. 794/1942, la liquidazione dei compensi a carico dei suoi clienti, signori Immacolata, Patrizia, Gennaro ed Anna Balbi, per l'attività professionale svolta in un giudizio di scioglimento di comunione ereditaria.

Si costituirono Immacolata e Patrizia Balbi, proponendo tra l'altro domanda riconvenzionale per ottenere la condanna del professionista al risarcimento dei danni cagionati dalla asserita negligente condotta professionale del legale.

Con ordinanza del 26 giugno 2009, la seconda sezione di questo tribunale, ritenendo che la proposizione della domanda riconvenzionale rendesse inapplicabile la procedura prevista dall'art. 28, legge n. 794/1942, dispose il mutamento del rito, fissando l'udienza e designando il giudice per la trattazione nelle forme ordinarie.

La causa venne, poi, assegnata alla sesta sezione di questo tribunale.

All'udienza del 21 dicembre 2010, il difensore dell'attore dichiarò l'intervenuto decesso del proprio assistito, ed il giudizio venne interrotto.

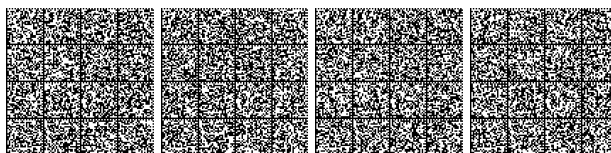
Con ricorso depositato in data 24 gennaio 2011, Immacolata, Patrizia ed Anna Balbi hanno riassunto il giudizio, chiedendo la fissazione di nuova udienza.

All'udienza del 26 aprile 2011, fissata per la prosecuzione della causa, il difensore delle Balbi ha depositato copia del ricorso e del decreto notificata collettivamente ed impersonalmente agli eredi dell'avv. Lenci (deceduto, come da certificato anagrafico, il 16 agosto 2010) presso l'ultimo domicilio di quest'ultimo, in Napoli, alla via Salvator Rosa n. 108, ai sensi dell'art. 140 del codice di procedura civile, mediante deposito nella casa comunale, affissione dell'avviso alla porta dell'abitazione per mancanza di portiere o vicini, e comunicazione a mezzo di lettera raccomandata, della quale, in mancanza di soggetti abilitati a riceverla, è stato immesso nella cassetta della corrispondenza avviso di giacenza del plico presso l'ufficio postale, con successiva restituzione della cartolina di ritorno al mittente con la dicitura «atto non ritirato entro i dieci giorni previsti».

Su tale premessa, ha chiesto la fissazione dei termini ex art. 183, sesto comma del codice di procedura civile ed il giudice si è riservato di decidere.

In diritto. Va sollevata, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 303, secondo comma del codice di procedura civile, nella parte in cui, nel consentire che, a seguito dell'interruzione del giudizio determinata dalla morte di una parte, l'altra parte possa entro un anno dall'evento morte riassumere la causa notificando il ricorso ed il decreto collettivamente ed impersonalmente agli eredi nell'ultimo domicilio del defunto, permette, nell'interpretazione data dalla giurisprudenza, che ciò possa avvenire anche ai sensi dell'art. 140 del codice di procedura civile ed anche nel caso in cui l'avviso spedito a mezzo di raccomandata non possa essere consegnato e non sia successivamente ritirato presso l'ufficio postale.

Com'è noto, l'art. 303 del codice di procedura civile, nell'intento di agevolare la riassunzione del giudizio interrotto in conseguenza della morte di una delle parti, consente che la prosecuzione avvenga attraverso la notificazione in forma collettiva ed impersonale, per sollevare la parte interessata dall'onere di una, spesso difficoltosa, individuazione nominativa di tutti gli eredi del defunto.



La deroga rispetto alle regole generali, come è stato osservato, riguarda, però, solamente il «principio di identificazione del destinatario», nel senso di consentire lo svolgimento di un giudizio, pur in assenza della nominativa individuazione dei contraddittori, contro dei soggetti riuniti sotto l'unificante qualificazione di «eredi» dell'originaria parte del giudizio; nessuna deroga è, invece, prevista per quanto attiene alle modalità di notificazione dell'atto riassuntivo, che può, dunque, avvenire, nel silenzio della legge, in tutte le forme previste dagli artt. 138 e seguenti del codice di procedura civile, compresa quella che l'art. 140 del codice di procedura civile fissa per il caso di irreperibilità del destinatario.

In questo senso, anche la Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità tra la riassunzione collettivamente ed impersonalmente presso l'ultimo domicilio del defunto e la notificazione con le modalità dell'art. 140 del codice di procedura civile, ha confermato, nell'unico precedente conosciuto, che «la norma consente ..., in presenza delle altre circostanze indicate, di superare le ovvie difficoltà di individuazione degli eredi nell'imminenza della morte della parte, concedendo all'altra parte la facoltà di non indicare nominativamente gli eredi, ma collettivamente e impersonalmente. La deroga riguarda dunque il principio dell'individuazione del destinatario della notificazione, ferme restando le modalità di notificazione previste dagli artt. 137 e seguenti del codice di procedura civile, compresa quella di cui all'art. 140 del codice di procedura civile» (Cassazione civile, sez. III, 12 ottobre 1998, n. 10080).

Ad avviso di questo giudice può dubitarsi, in riferimento alla riassunzione in forma collettiva ed impersonale, della legittimità costituzionale di siffatto meccanismo di notificazione, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma e 111, secondo comma Cost.

Va considerato, preliminarmente, che il meccanismo di notificazione fissato dall'art. 140 del codice di procedura civile per il caso di irreperibilità del destinatario è basato su un collegamento esistente tra il destinatario stesso ed il luogo di sua abituale residenza, collegamento che permette di fondare una presunzione di conoscenza dell'atto una volta che, nella sua sfera di conoscibilità, si siano ritualmente eseguite le formalità indicate dalla norma.

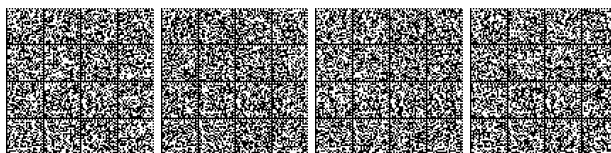
Ed infatti, la Suprema Corte ha chiarito che il notificatore dovrebbe compiere ulteriori ricerche nel caso in cui abbia motivo di ritenere che il destinatario si sia trasferito «perché in tal caso verrebbe meno il collegamento fra il luogo e il soggetto, collegamento sul quale il legislatore fonda la presunzione di conoscenza, da parte del destinatario, dell'atto notificatogli ai sensi dell'art. 140 del codice di procedura civile» (Cassazione civile, sez. trib., 9 febbraio 2007, n. 2919); ed ha costantemente affermato che la presunzione che in quel luogo si trovi la residenza effettiva del destinatario è superabile con qualsiasi mezzo di prova e senza necessità di impugnare la relazione dell'ufficiale giudiziario con querela di falso (in questo senso, tra le altre, cassazione civile, sez. II, 16 novembre 2006, n. 24416; sez. I, 23 giugno 1998, n. 6233; sez. I, 26 agosto 1997, n. 8011; sez. I, 15 luglio 1993, n. 7866).

Dunque, il sistema, ordinariamente fondato su una presunzione semplice, trova la sua salvaguardia nella possibilità che ha il destinatario dell'atto di vanificare il ragionamento presuntivo, facendo in tal modo venir meno il collegamento tra sé ed un determinato luogo erroneamente individuato quale suo centro di interessi.

Il carattere solo presunto della conoscenza o, quanto meno, della conoscibilità dell'atto notificato con le modalità dell'art. 140 del codice di procedura civile appare, poi, tanto maggiore nei casi in cui, all'esito di tutti gli adempimenti che la norma prevede, la raccomandata spedita dall'ufficiale giudiziario al destinatario per ulteriormente informarlo del deposito dell'atto presso la casa comunale non venga consegnata né al destinatario, né ad altri soggetti con lui conviventi o incaricati del ritiro della corrispondenza, né ritirato presso l'ufficio postale a seguito dell'immissione dell'avviso nella cassetta della corrispondenza, e l'agente postale si limiti, decorsi dieci giorni, a dare avviso al mittente dell'omesso ritiro.

In tali casi, infatti, nessun elemento consente di attestare la conoscenza effettiva dell'atto da parte del destinatario, e solo il già citato collegamento tra il destinatario ed il luogo di sua abituale residenza, unitamente ad un principio di autoreponsabilità (che implica anche l'assunzione dei rischi scaturenti dall'affidamento che i terzi abbiano posto nel normale controllo di atti e corrispondenza presso la propria residenza), permettono di ritenere l'atto almeno conoscibile ed in quanto tale ben notificato (e salva sempre la prova contraria già citata). Ed infatti, come affermato dalla Corte Costituzionale, «nell'ambito del processo civile, ai fini della garanzia del diritto di difesa del destinatario delle notificazioni per ufficiale giudiziario, deve ritenersi sufficiente che copia dell'atto pervenga nella sfera di disponibilità del destinatario medesimo ... poiché è ovvio che, ove questi si allontani, sia un suo onere predisporre le cose in modo che possa essere informato di eventuali comunicazioni che siano a lui dirette» (Corte Costituzionale, n. 213 del 1975).

In ogni caso, specie all'esito della pronuncia di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 140 del codice di procedura civile relativamente al momento di perfezionamento di tale notificazione (sent. 3 del 2010), il sistema pare realizzare un equo temperamento e bilanciamento tra l'interesse del notificante e le indispensabili tutele del destinatario.



Tutto ciò, tuttavia, a parere di questo giudice, non vale (o potrebbe non valere) nel caso in cui la notificazione ai sensi dell'art. 140 del codice di procedura civile (e lo stesso discorso potrebbe svilupparsi per quella ai sensi dell'art. 8, secondo comma, legge n. 890 del 1982, non rilevante, però, nel caso di specie) sia effettuata collettivamente ed impersonalmente agli eredi del defunto presso l'ultimo domicilio di quest'ultimo e l'avviso spedito a mezzo di raccomandata non possa essere recapitato e non sia successivamente ritirato presso l'ufficio postale.

In tal caso, infatti, quel collegamento tra un determinato, luogo di residenza ed il destinatario è, per il fatto stesso della morte, escluso; e, ove gli eredi (o almeno uno tra essi) non siano conviventi con il *de cuius*, e nell'ultimo domicilio non siano rinvenuti vicini che si incarichino di ricevere l'atto o addetti alla casa o un portiere, ed il successivo invio della raccomandata non abbia — come nel caso di specie — alcun esito dopo l'inserimento dell'avviso nella cassetta della corrispondenza, con la restituzione al mittente della sola ricevuta di ritorno con la menzione dell'omesso ritiro nei dieci giorni, non pare fondato alcun ragionamento presuntivo che possa indurre a ritenere che gli eredi siano venuti (in concreto) o possano venire (in astratto) a conoscenza dell'atto.

Ed infatti, può ben accadere che il *de cuius* non abbia eredi o comunque familiari o altri soggetti con lui conviventi, e che gli unici eredi siano residenti in altre zone della stessa città, o in altri comuni o, peggio, in altri Paesi. In tali casi, in assenza di un portiere o di un vicino che — secondo criteri di normalità — possa essere in grado di rintracciare comunque gli eredi per renderli edotti dell'esistenza di un atto notificato, pare davvero difficilmente sostenibile che questi, pur volendo valorizzare al massimo quel già citato principio di autoreponsabilità, debbano essere gravati dall'onere di periodiche visite presso l'ultimo domicilio del defunto, alla ricerca di eventuali comunicazioni, specie ove si consideri che la modalità di notificazione in forma collettiva ed impersonale ha durata annuale dalla morte, e, dunque, copre un periodo, di tempo relativamente lungo.

Tutto ciò, ad avviso di questo giudice, implica un possibile contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati.

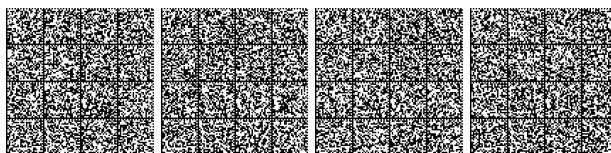
Non pare, innanzitutto, ragionevole (e da ciò il dubbio di contrasto della disciplina vigente con l'art. 3, primo comma Cost.) estendere quella presunzione che, si è visto, costituisce fondamento su cui si fonda la ritualità della notificazione ai sensi dell'art. 140 del codice di procedura civile, anche agli eredi del *de cuius* che non siano con lui conviventi: una simile estensione, a ben vedere, equivale ad un'assimilazione fittizia della sfera di conoscibilità e disponibilità dei *de cuius* con quella degli eredi, a prescindere dalla loro effettiva residenza, e per un rilevante periodo di tempo.

Siffatto meccanismo, poi, rischia di risolversi in una concreta violazione del diritto di difesa sancito dall'art. 24, secondo comma Cost., impedendo di fatto che il processo si svolga nel rispetto del contraddittorio garantito dall'art. 111, secondo comma Cost.

Ed infatti, può ben accadere che la notifica ex art. 140 del codice di procedura civile non giunga a conoscenza degli eredi senza che agli stessi possa essere mosso alcun rimprovero, neppure di lieve negligenza; ciò può significare anche la formazione di un titolo esecutivo nei loro confronti, a seguito dell'emanazione di una sentenza (in ipotesi, sfavorevole al *de cuius*) in un giudizio nel quale l'alterazione delle regole del contraddittorio non sia in alcun modo loro addebitabile, e di cui essi possono non aver avuto alcuna notizia (con l'ulteriore pregiudizio di non aver potuto nemmeno premunirsi, sul piano sostanziale, attraverso un'accettazione beneficiata dell'eredità).

Del resto, la preoccupazione in merito ad un'eccessiva estensione degli oneri di diligenza a carico dei destinatari degli atti è stata ben considerata dalla Corte costituzionale anche con la sentenza n. 3 del 2010, pure relativa alla parziale incostituzionalità dell'art. 140 del codice di procedura civile, laddove si afferma — sia pure in un contesto diverso e per diverse finalità — che «l'evoluzione della vita moderna e gli spostamenti sempre più frequenti per la generalità delle persone fanno sì che l'onere di assunzione di misure precauzionali in vista di eventuali notificazioni non può operare anche in caso di assenze brevi del destinatario, poiché altrimenti il suo diritto di difesa sarebbe condizionato da oneri eccessivi». Tale preoccupazione pare a questo giudice dover ispirare anche una lettura, in linea con i precetti costituzionali, delle regole di notificazione che concernono gli eredi della parte processuale, che rischiano di essere gravati da oneri anche maggiori di verifica e controllo estesi a quella che era la sfera di conoscibilità del *de cuius*, per un tempo rilevante e pur in caso di oggettive, in ipotesi anche notevoli, lontananze.

A fronte di tali dubbi di legittimità costituzionale del sistema come sopra delineato, la questione appare, nel caso di specie, evidentemente rilevante, dal momento che — come detto — l'atto di riassunzione del giudizio è stato notificato agli eredi Lenci collettivamente ed impersonalmente presso l'ultimo domicilio del defunto avv. Diego Lenci ai sensi dell'art. 140 del codice di procedura civile, ed anche dell'avviso, spedito loro dall'ufficiale giudiziario a mezzo lettera raccomandata, non è stato possibile il recapito, supplito da una mera comunicazione nella cassetta della corrispondenza della giacenza del plico presso l'ufficio postale, dove non è stato ritirato nei dieci giorni: andrebbe, dunque, dichiarata la contumacia dei convenuti, con tutte le evidenti conseguenze sull'ulteriore corso del giudizio, soggetto alla disciplina degli artt. 290 e seguenti del codice di procedura civile; viceversa, ove il dubbio prospettato si rivelasse



fondato, risulterebbe indispensabile procedere o ad una nuova notificazione collettivamente ed impersonalmente anche ai sensi dell'art. 140 del codice di procedura civile, con la speranza di una consegna effettiva entro l'anno dalla morte del *de cuius*, quanto meno della raccomandata contenente l'avviso, ovvero ad una compiuta identificazione degli eredi e ad una notificazione a ciascuno di essi.

Né, infine, pare possibile approdare ad una differente interpretazione delle norme citate che consenta di superare, in via ermeneutica, il dubbio di legittimità costituzionale: come visto, e come affermato anche dalla Suprema Corte, l'art. 303 del codice di procedura civile contiene una deroga soltanto al principio dell'individuazione del destinatario dell'atto, e non anche agli strumenti di notificazione che non possono che essere (nella genericità del rinvio) quelli, e tutti quelli, ordinariamente previsti nel codice di rito, compreso, dunque, quello di cui all'art. 140 del codice di procedura civile; risulterebbe, perciò, del tutto arbitraria da parte del giudice una lettura dell'art. 303 del codice di procedura civile volta ad escludere — senza l'intervento del giudice delle leggi — una delle modalità di notificazione lì genericamente richiamate.

Va, dunque, disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione pregiudiziale di legittimità costituzionale, siccome rilevante e non manifestamente infondata.

Alla cancelleria vanno affidati gli adempimenti di competenza, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Il tribunale di Napoli dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, primo comma, 24 secondo comma, e 111, secondo comma della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 303, secondo comma, del codice di procedura civile nella parte in cui, nel consentire che, a seguito dell'interruzione del giudizio determinata dalla morte di una parte, l'altra parte possa entro un anno dall'evento morte riassumere il giudizio notificando il ricorso ed il decreto collettivamente ed impersonalmente agli eredi nell'ultimo domicilio del defunto, permette, nell'interpretazione data dalla giurisprudenza, che ciò possa avvenire con le modalità previste dall'art. 140 del codice di procedura civile anche nel caso in cui l'avviso spedito a mezzo di raccomandata non possa essere consegnato e non sia successivamente ritirato presso l'ufficio postale;

Manda alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, e alle parti del presente giudizio;

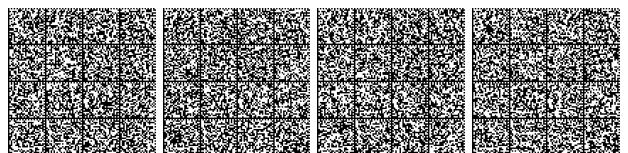
Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte Costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Napoli, 16 maggio 2011

Il giudice

11C0785



RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato di rettifica relativo al ricorso n. 112 del registro ricorsi 2011. (Ricorso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 48 del 16 novembre 2011).

Il titolo relativo al ricorso n. 112 del 2011, riportato sia nel sommario che alla pag. 111 della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, 1^a serie speciale, n. 48 del 16 novembre 2011, è sostituito dal seguente:

N. 112 R.R. 2011

Province autonome - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalità da stabilirsi, in conformità con i relativi statuti e con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega - Previsione che, decorsi sei mesi senza che risultino concluse le procedure predette, le disposizioni medesime trovino applicazione immediata e diretta sino al completamento delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto - Lamentata esorbitanza dalla delega, lesione delle attribuzioni statutarie, alterazione del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali disegnato dallo Statuto e dalle norme di attuazione, estraneità all'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione della legge delega, lesione delle competenze statutarie della Provincia in materia di bilanci, rendiconti, amministrazione del patrimonio e contratti, di finanza locale, e di igiene e sanità, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, secondo periodo.

- Costituzione, art. 76; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 79, 80, 81, 83, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2 e 27.

Province autonome - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Sanità pubblica - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Principi di valutazione specifici del settore sanitario - Applicabilità alle autonomie speciali - Lamentata esorbitanza dalla delega, lesione delle attribuzioni statutarie, alterazione del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali disegnato dallo Statuto e dalle norme di attuazione, contrasto con l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni - Lamentata irragionevolezza dell'interferenza dello Stato, che non concorre al finanziamento della spesa sanitaria della Regione speciale - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata lesione delle competenze statutarie della Provincia in materia di bilanci, rendiconti, amministrazione del patrimonio e contratti, di finanza locale, e di igiene e sanità, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 29, comma 1, lett. k).

- Costituzione, art. 76; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 79, 80, 81, 83, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2 e 27.

11C0816

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2011-GUR-054) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it,
al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

vendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2011 (salvo conguaglio)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57)* (di cui spese di spedizione € 66,28)*	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45)* (di cui spese di spedizione € 132,22)*	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili

Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2011**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)*
(di cui spese di spedizione € 73,81)*

- annuale € **297,46**
- semestrale € **163,35**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)*
(di cui spese di spedizione € 20,77)*

- annuale € **85,71**
- semestrale € **53,44**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 21% inclusa € 1,01

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

€ **190,00**

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

€ **180,50**

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 18,00

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.

€ 7,00



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 1 1 2 2 8 *

