

**1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE**

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

**Anno 153° - Numero 5**

# GAZZETTA UFFICIALE



## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**PARTE PRIMA**

**Roma - Mercoledì, 1° febbraio 2012**

**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 AGLI ABBONATI**

Si avvisano i Signori abbonati che a partire dall'anno 2012 sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento, nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli stessi. Preghiamo pertanto i Signori abbonati di consultare il testo completo dell'avviso riportato in quarta di copertina.

## **CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 14. Sentenza 23 - 26 gennaio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Riserva naturale di interesse provinciale “Pineta Dannunziana” - Rideterminazione dei confini con incremento dell’area interessata - Adozione da parte della Regione di modalità procedurali che si discostano *in pejus* dai principi fondamentali tracciati dalla legislazione statale a garanzia dei diritti partecipativi riconosciuti alle comunità locali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.**

- Legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22; legge della Regione Abruzzo 12 aprile 1983, n. 18; (Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38).

Pag. 1

### N. 15. Sentenza 23 - 26 gennaio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Assicurazione obbligatoria - Esercizio contemporaneo di varie attività autonome - Principio dell’assoggettamento all’assicurazione obbligatoria stabilita per l’attività prevalente - Previsione, con norma di interpretazione autentica ad efficacia retroattiva, che le attività per le quali opera il principio sono quelle esercitate in forma di impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti iscritti in una delle corrispondenti gestioni INPS, con esclusione dei soggetti iscritti contemporaneamente alla gestione commercianti e separata - Asserita violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell’irragionevolezza, del diritto di azione in giudizio, dell’integrità delle attribuzioni costituzionali dell’autorità giudiziaria, del principio di parità delle parti processuali, con violazione dei vincoli internazionali derivanti dalla CEDU - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 12, comma 11.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, secondo comma, e 117, primo comma, in relazione all’art. 6 CEDU.

Pag. 4

### N. 16. Sentenza 23 - 26 gennaio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Caccia - Norme della Regione Sardegna - Deroghe al divieto di prelievo venatorio - Adozione dei relativi provvedimenti da parte dell’assessore regionale della difesa dell’ambiente, sentito l’Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) ovvero, se non ancora istituito, un comitato tecnico-scientifico *ad hoc* - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità del ricorso per oscurità del *petitum* - Reiezione.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5, art. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, primo comma; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-bis, comma 3; direttiva n. 79/409/CEE.



**Ambiente - Caccia - Norme della Regione Sardegna - Deroghe al divieto di prelievo venatorio - Adozione dei relativi provvedimenti da parte dell'assessore regionale della difesa dell'ambiente, sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) ovvero, se non ancora istituito, un comitato tecnico-scientifico *ad hoc* - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione di altra disposizione inscindibilmente legata con quella denunciata - Reiezione.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5, art. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, primo comma; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-*bis*, comma 3; direttiva n. 79/409/CEE.

**Ambiente - Caccia - Norme della Regione Sardegna - Deroghe al divieto di prelievo venatorio - Adozione dei relativi provvedimenti da parte dell'assessore regionale della difesa dell'ambiente, sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) ovvero, se non ancora istituito, un comitato tecnico-scientifico *ad hoc* - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa considerazione delle competenze legislative della Regione quali derivanti dallo statuto di autonomia - Reiezione.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5, art. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, primo comma; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-*bis*, comma 3; direttiva n. 79/409/CEE.

**Ambiente - Caccia - Norme della Regione Sardegna - Deroghe al divieto di prelievo venatorio - Adozione dei relativi provvedimenti da parte dell'assessore regionale della difesa dell'ambiente, sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) ovvero, se non ancora istituito, un comitato tecnico-scientifico *ad hoc* - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5, art. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-*bis*, comma 3; direttiva n. 79/409/CEE. ....

Pag. 16

N. 17. Ordinanza 23 - 26 gennaio 2012

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Corte costituzionale - Pronunce - Errore materiale contenuto nel "Ritenuto in fatto" della sentenza n. 194 del 2011 - Correzione.**

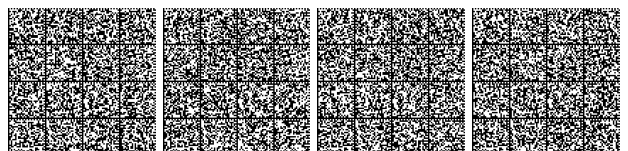
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 32. ....

Pag. 21

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 161. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 novembre 2011 (della Provincia autonoma di Bolzano).

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, che le Regioni sono tenute a redigere una relazione di fine legislatura - Disciplina delle modalità di redazione e del contenuto della relazione stessa - Disciplina della procedura di redazione in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale - Previsione dell'adozione con atto di natura regolamentare del Ministro per i rapporti con le regioni, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, di uno schema tipo per la relazione di fine legislatura - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Previ-**



sione, in caso di inadempimento dell'obbligo di redazione della relazione, del dovere del Presidente della Giunta regionale di darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale e delle province autonome - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale o di provincia autonoma riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le regioni - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali".

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 1.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione, in caso di grave dissesto finanziario, dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali" - Denunciato eccesso di delega per introduzione dell'autonomia fattispecie di grave dissesto finanziario e del collegamento alla stessa della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Denunciata adozione di norme dettagliate in materia di competenza della provincia autonoma - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa della Regione - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia di competenza regionale o di provincia autonoma riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le regioni.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione della non candidabilità del Presidente della Giunta regionale rimosso per grave dissesto finanziario alle cariche elettive a livello locale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni - Previsione, altresì, che lo stesso non possa essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle regioni, dello Stato e dell'unione europea per un periodo di dieci anni - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata irragionevolezza e mancanza di proporzionalità della sanzione dell'incandidabilità, in comparazione con altre ipotesi legislativamente previste, tutte connesse a gravissimi episodi**



di criminalità - Denunciata adozione di norme dettagliate in materia di competenza della provincia autonoma - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa provinciale - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali".

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Relazione di fine legislatura - Previsione, con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, in caso di mancata attuazione dei citati livelli o degli obiettivi di servizio, della nomina del Presidente della giunta regionale, quale commissario *ad acta* con poteri sostitutivi - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia costituzionale regionale e provinciale autonoma per l'introduzione di controlli governativi sull'attività delle regioni e province autonome - Denunciata violazione della competenza esclusiva in materia di organizzazione interna - Denunciata illegittima applicazione alle regioni e province autonome di controlli sostitutivi in materia di propria competenza ed in relazione al raggiungimento di "obiettivi" di servizio non previsti dalla Costituzione - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali".**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 4.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione, nelle more dell'insediamento del nuovo Presidente della giunta regionale, in luogo di quello rimosso, della nomina, con deliberazione del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute e sentito il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di un nuovo commissario *ad acta* per l'esercizio delle competenze del Presidente della giunta regionale concernenti l'ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della**



medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali".

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 5.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine legislatura - Previsione, con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, in caso di mancata attuazione dei citati livelli o degli obiettivi di servizio, della nomina del Presidente della giunta regionale, quale commissario *ad acta* con poteri sostitutivi - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciata illegittima applicazione alle regioni e province autonome di controlli sostitutivi in materia di propria competenza ed in relazione al raggiungimento di "obiettivi" di servizio non previsti dalla Costituzione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine mandato provinciale e comunale - Disciplina delle modalità di redazione e del contenuto della relazione - Disciplina della procedura di redazione in caso di scioglimento anticipato del consiglio provinciale e del consiglio comunale - Previsione dell'adozione con atto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di uno schema tipo di relazione - Previsione, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine mandato, del dovere del Presidente della Regione e del Sindaco di darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale e provinciale autonoma in materia di ordinamento degli enti locali - Lamentata adozione di norme dettagliate in materia di competenza regionale o provinciale autonoma - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa regionale e provinciale autonoma - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale o di provincia autonoma, riguardo allo schema tipo di relazione adottato dal Ministro dell'interno - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista intesa con la Conferenza unificata sugli**



schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le regioni e gli enti locali".

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 4.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della facoltà del Ministro dell'economia e delle finanze di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile di enti pubblici in caso di squilibrio finanziario, evidenziato anche attraverso le rilevazioni SIOPE, riferibili a ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, disequilibrio consolidato della parte corrente di bilancio ed anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di ordinamento degli enti locali - Denunciata violazione del divieto di conferimento, in materia di competenza regionale o provinciale autonoma, di funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, ad organi statali - Denunciata violazione del divieto di emanazione di regolamenti statali in materia regionale o di provincia autonoma - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali".**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 5.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco - Amministratori di enti locali riconosciuti responsabili dalla Corte dei conti anche in primo grado di danni cagionati con dolo o colpa grave - Divieto per gli stessi di ricoprire per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore di conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, in caso che la Corte accerti, valuti le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto finanziario, che lo stesso è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile - Previsione, altresì, dell'incandidabilità di sindaci e presidenti provinciali ritenuti responsabili ai sensi della normativa precedente, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, nonché di membro di consigli comunali, di consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo - Divieto, altresì, di ricoprire, per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale, né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale e provinciale autonoma in mate-**





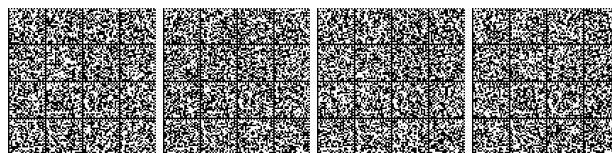
ria di ordinamento degli enti locali ove le disposizioni impugnate fossero ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome - Lamentata introduzione di forme di controllo non previste dallo Statuto - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali".

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco - Previsione, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocare il dissesto finanziario o lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive che la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e che, ove sia accertato il perdurare dell'inadempimento, il Prefetto assegna al Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione di dissesto e decorso infruttuosamente tale termine, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente, ai sensi dell'art. 141 del T.U. n. 267 del 2000 - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale e provinciale autonoma in materia di ordinamento degli enti locali ove le disposizioni impugnate fossero ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome - Lamentata introduzione di forme di controllo non previste dallo Statuto - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali".**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Mancato rispetto del patto di stabilità interno - Previsione per le Regioni o province autonome inadempienti nell'anno successivo all'inadempimento delle seguenti misure: versamento all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità interno, dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico pre-**



determinato; divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minore dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti e possibilità di ottenere mutui e prestiti obbligazionari con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento di investimenti subordinato all'attestazione del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente; divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsivoglia titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale e di stipulare contratti di servizio elusivi del divieto di assunzione; rideeterminazione della indennità di funzione e dei gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del trenta per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 gennaio 2010 - Previsione, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte degli enti locali, di sanzioni analoghe a quelle previste per le Regioni e Province autonome inadempienti - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della normativa statutaria regionale in ordine al patto di stabilità interno - Lamentata alterazione, con una fonte primaria adottata unilateralmente dallo Stato, dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni autonome - Denunciata illegittima applicazione in materia di competenza regionale di normativa statale, in luogo del dovere di adeguamento da parte della Regione - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali".

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 7.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della decorrenza e delle modalità di applicazione della normativa di cui al d.lgs. n. 149 del 2011 alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché agli enti locali ubicati nelle medesime, in conformità con i relativi statuti, con la procedura prevista dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Previsione, in caso di mancata conclusione della procedura stessa entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2011, della diretta ed immediata applicazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 149/2011 - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della norma statutaria che disciplina la competenza e la procedura di adozione delle norme di attuazione - Denunciata disciplina con legge ordinaria di settori oggetto di norme statutarie e di attuazione - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per violazione dei principi e criteri direttivi di cui alla legge n. 42 del 2009 e per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali".**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8. . . .



- N. 162. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 novembre 2011 (della Regione Siciliana).

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione, in caso di grave dissesto finanziario, dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato eccesso di delega per applicazione alle Regioni a statuto speciale di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per introduzione dell'autonomia fattispecie di grave dissesto finanziario e del collegamento alla stessa della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le regioni.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione della non candidabilità del Presidente della Giunta regionale rimosso per grave dissesto finanziario alle cariche elettive a livello locale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni - Previsione, altresì, che lo stesso non possa essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle regioni, dello Stato e dell'unione europea per un periodo di dieci anni - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato eccesso di delega per applicazione alle Regioni a statuto speciale di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Relazione di fine legislatura - Previsione, con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, in caso di mancata attuazione dei citati livelli o degli obiettivi di servizio, della nomina del Presidente della giunta regionale, quale commissario *ad acta* con poteri sostitutivi - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato eccesso di delega per applicazione alle Regioni a statuto speciale di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciata violazione dell'autonomia costituzionale regionale per l'introduzione di controlli governativi sull'attività delle regioni e province autonome - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 4.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27.



**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione, nelle more dell'insediamento del nuovo Presidente della giunta regionale, in luogo di quello rimosso, della nomina, con deliberazione del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute e sentito il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di un nuovo commissario *ad acta* per l'esercizio delle competenze del Presidente della giunta regionale concernenti l'ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato eccesso di delega per applicazione alle Regioni a statuto speciale di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 5.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine legislatura - Previsione, con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, in caso di mancata attuazione dei citati livelli o degli obiettivi di servizio, della nomina del Presidente della giunta regionale, quale commissario *ad acta* con poteri sostitutivi - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato eccesso di delega per applicazione alle Regioni a statuto speciale di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della decorrenza e delle modalità di applicazione della normativa di cui al d.lgs. n. 149 del 2011 alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché agli enti locali ubicati nelle medesime, in conformità con i relativi statuti, con la procedura prevista dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Previsione, in caso di mancata conclusione della procedura stessa entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2011, della diretta ed immediata applicazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 149/2011 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione delle norme statutarie che disciplinano la competenza e la procedura di adozione delle norme di attuazione - Denunciata disciplina con legge ordinaria di settori oggetto di norme statutarie e di attuazione - Denunciato eccesso di delega per violazione dei principi e criteri direttivi di cui alla legge n. 42 del 2009 - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27. . . . .



- N. 163. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 novembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Pareri, autorizzazioni o assensi di organi o enti, ovvero verifiche preventive, previsti per gli interventi edilizi - Possibilità di sostituirli con autocertificazioni, attestazioni, asseverazioni o certificazioni del progettista o di altri tecnici abilitati - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le disposizioni statali che escludono le autorizzazioni sismiche e, più in generale, le autorizzazioni paesaggistiche e ambientali dall'applicazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Violazione di principio fondamentale nella materia "governo del territorio" - Incidenza sulla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 54, comma 6, nella parte in cui aggiunge il comma 10-*bis* all'art. 5 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1.
- Costituzione, art. 117, [comma secondo, lett. s),] comma terzo, in relazione all'art. 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ed all'art. 5, comma 3, lett. c), del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Regime dei materiali inerti derivanti dall'attività di smontaggio e costruzione di manufatti - Possibilità di riutilizzazione nella stessa area di intervento - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione generalizzata dei suddetti materiali dalla qualifica di rifiuti e dal relativo trattamento - Contrasto con la normativa nazionale e comunitaria - Invasione della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 55, comma 3, nella parte in cui aggiunge il comma 7-*octies* all'art. 6 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Parte IV, e in particolare artt. 184, comma 3, [lett. b)] e 184-*bis*; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006; direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Procedimento per il permesso di costruire - Riferimento alla decorrenza dei termini per l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che ha eliminato il termine dilatorio di efficacia delle autorizzazioni paesaggistiche - Invasione della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 65, comma 1, che sostituisce l'art. 17 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1, limitatamente al comma 12 del novellato art. 17.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146, comma 11, come modificato dall'art. 4, comma 16 [lett. e), n. 6)], del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modifiche, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Riferimento alla decorrenza dei termini per l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della normativa statale che ha eliminato il termine dilatorio di efficacia delle autorizzazioni paesaggistiche - Invasione della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 70, comma 1, che sostituisce l'art. 21 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1, limitatamente al comma 8 del novellato art. 21.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146, comma 11, come modificato dall'art. 4, comma 16 [lett. e), n. 6)], del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modifiche, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.



**Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Umbria - Procedura di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Prevista necessità di allegare all'istanza la relazione paesaggistica o la relazione paesaggistica semplificata, anziché tutta la documentazione prevista dal D.P.C.M. 12 dicembre 2005 o dal D.P.R. 9 luglio 2010, n. 149 (rispettivamente, per l'autorizzazione paesaggistica ordinaria o semplificata) - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale di riferimento - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 72, che sostituisce l'art. 22 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1, limitatamente al comma 2 del novellato art. 22.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146, commi 3 e 9.

**Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Umbria - Procedura di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Prevista trasmissione dell'autorizzazione senza indugio alla Soprintendenza competente e prevista possibilità di dare inizio ai lavori successivamente all'avvenuto rilascio dell'autorizzazione stessa - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla disciplina statale, che prevede il parere preventivo e vincolante della Soprintendenza in ordine alla proposta di diniego o di rilascio dell'autorizzazione trasmessa dal Comune - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 72, che sostituisce l'art. 22 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1, limitatamente ai commi 3 e 4 del novellato art. 22.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146, commi 1, 2, 5 e 9.

**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Interventi edilizi ricompresi nei piani di bacino per l'assetto idrogeologico - Previsto silenzio assenso sulla richiesta di parere all'Autorità idraulica competente - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale di riferimento - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 73, nella parte in cui inserisce l'art. 22-ter nella legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 20, comma 4.

**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Scarichi delle acque reflue in pubblica fognatura - Previsto silenzio assenso sulla richiesta di parere preventivo agli organi competenti, ai fini dei piani attuativi, dei titoli abilitativi edilizi e dell'agibilità degli edifici - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale di riferimento - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 73, nella parte in cui inserisce l'art. 22-quinquies nella legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 20, comma 4.

**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) sugli strumenti urbanistici comunali e loro varianti - Attribuzione al Comune del ruolo di Autorità competente - Possibilità, in alternativa, che la medesima funzione sia affidata a soggetto scelto mediante idonea procedura ai sensi del decreto legislativo n. 163 del 2006, ovvero addirittura ad un soggetto privato - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il principio di separazione fra autorità competente per la VAS e autorità procedente (che elabora il piano o programma) sancito dalla disciplina statale e dalla giurisprudenza amministrativa - Invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 87, comma 1, che inserisce l'art. 8-bis nella legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 5, lett. p) e q), 11, comma 2, 12, comma 4, 13, 14 e 15.



**Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Umbria - Pianificazione urbanistica comunale - Piani attuativi relativi ad interventi nelle aree vincolate ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio - Sottoposizione al parere della Soprintendenza, “limitatamente alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali previste” - Ricorso del Governo - Denunciata equivocità della disposizione regionale, suscettibile di essere intesa nel senso che il parere dell’organo statale sul piano attuativo faccia venir meno quello sui singoli progetti delle opere comprese nel piano o riguardi solo le opere di urbanizzazione e infrastrutturali in esso previste - Contrasto con la disciplina statale - Invasione della competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 89, comma 3, che sostituisce il comma 11 dell’art. 24 della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146.

**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) - Esclusione automatica dal campo di applicazione di essa dei programmi urbanistici che non comportano varianti al piano regolatore generale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale di settore, con la giurisprudenza amministrativa, nonché con la normativa e con la giurisprudenza comunitarie - Invasione della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali - Violazione di obblighi comunitari.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 91, comma 2, che aggiunge il comma 9-bis all’art. 28 della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 5; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, artt. 2 e 3, n. 2 e n. 3; sentenza della Corte di giustizia CE 22 settembre 2011, C-295/10.

**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Nozione di “aree boscate” - Previsione interpretativa secondo cui non si considerano boschi quelli ricadenti nelle aree indicate dal comma 2 dell’art. 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, pur se sottoposti a vincolo provvedimentale di tutela paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla disciplina statale di riferimento, che tiene ferma l’efficacia dei vincoli provvedimentali preesistenti al codice - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 124, comma 1, che aggiunge l’art. 71-bis alla legge regionale 24 marzo 2000, n. 27.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 142, commi 2 e 4, e 157.

**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) - Esclusione dal campo di applicazione di essa delle varianti di una serie di piani nonché di intere categorie di piani e programmi - Previsione, a tal fine, che i Comuni valutino ed attestino che i predetti strumenti urbanistici non comportano impatti significativi sull’ambiente - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disciplina statale di settore, nonché con la normativa e con la giurisprudenza comunitarie - Invasione della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema - Violazione di obblighi comunitari.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 136, comma 1, che inserisce il comma 4-bis nell’art. 3 della legge regionale 16 febbraio 2010, n. 12.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 6, commi 2 e 3; 11 e 12; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, artt. 2 e 3, n. 2 e n. 3; sentenza della Corte di giustizia CE 22 settembre 2011, C-295/10. ....



N. 164. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 novembre 2011 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Vendemmia verde - Concessione di un aiuto fino ad euro 250 per ettaro sottoposto a vendemmia verde alle imprese viticole siciliane che abbiano aderito nella vendemmia dell'anno 2011 alla misura della vendemmia verde e che deliberino una compartecipazione alle spese di gestione per il relativo mancato conferimento - Previsione che all'onere relativo si provveda con le riduzioni di spesa derivanti dalla modifica dell'art. 4 della legge regionale n. 19 del 2005 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata inidonea e non puntuale copertura finanziaria, riferendosi la riduzione di spese ad un esercizio ormai chiuso - Violazione del principio dell'annualità del bilancio.**

— Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 14.

— Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Istituzione di un fondo denominato "Fondo regionale di garanzia" al fine di agevolare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione delle produzioni agricole - Previsto affidamento della gestione del fondo anche all'ISMEA previa stipula di apposita convenzione - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione delle disposizioni del codice degli appalti, nonché del Trattato dell'Unione Europea, data la riconducibilità del servizio di gestione del fondo di garanzia alla categoria generale dei servizi bancari e finanziari per i quali è preclusa la possibilità di fare ricorso ad affidamenti diretti con convenzioni - Esorbitanza dei limiti previsti dallo statuto regionale derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza come operante in ambito comunitario.**

— Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 15, primo comma, limitatamente all'inciso "ovvero all'ISMEA previa stipula di apposita convenzione".

— Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); statuto della Regione Siciliana, art. 14.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Modifica di norme in materia di garanzie fornite dai soci garanti di cooperative agricole e alimentari - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato ampliamento della platea dei destinatari della disposizione di sostegno alle cooperative agricole di cui all'art. 2 della legge regionale n. 37 del 1994 già valutata dal Consiglio dell'Unione Europea ai fini della verifica della compatibilità con il mercato comune - Denunciato conseguente contrasto con la decisione del Consiglio dell'Unione Europea, a seguito dell'attribuzione di benefici anche per situazioni non contemplate, con pericolo di esporre lo Stato italiano alla procedura di infrazione comunitaria - Disparità di trattamento tra i possibili soggetti beneficiari - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione per l'aggravio delle procedure.**

— Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 17, primo comma.

— Costituzione, artt. 3, 97 e 117, primo comma.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Servizio di meccanizzazione agricola gestito dall'Ente di sviluppo agricolo (E.S.A.) - Prevista non applicazione per il triennio 2011/2013 della disposizione di cui all'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1998 sulla riorganizzazione del servizio - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

— Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 19.

— Costituzione, art. 97.





**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Agevolazioni fiscali per la ricomposizione fondiaria - Proroga per un biennio delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 60 della legge regionale 2 del 2002, volte a favorire la ricomposizione fondiaria e consistenti nell'esenzione dalle imposte di bollo e catastale e nella riduzione dell'imposta di registro e ipotecaria in favore degli acquirenti di terreni agricoli - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata mancata quantificazione delle minori entrate per il biennio 2012-2013 - Mancata indicazione delle risorse con cui farvi fronte - Inosservanza dell'obbligo di copertura per gli esercizi futuri.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 20.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Personale dei consorzi agrari - Personale in servizio alla data del 31 dicembre 2009, cessati dallo stesso in conseguenza dello scioglimento del consorzio o della chiusura definitiva di settori di attività - Applicabilità della legge regionale n. 21 del 2002 sul trasferimento di tale personale, sino all'età pensionabile, nell'apposita area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la RESAIS S.p.A. - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata mancata quantificazione dell'onere relativo e omessa indicazione delle risorse con cui dare copertura alla nuova maggiore spesa di durata, peraltro, non determinata - Violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 22.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di disciplina del "debbio" - Prevista possibilità della bruciatura nella Regione di paglia, sfalci e potature nonché di altro materiale agricolo nell'ambito dell'azienda in cui si producono - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con il decreto legislativo n. 205 del 2010, art. 13, che, recependo la nuova normativa europea sui rifiuti (direttiva 2008/98/CE) ha escluso la possibilità della combustione dei residui colturali senza relativa produzione di energia, attività configurata come smaltimento di rifiuti agricoli sottoposti alla parte IV del codice dell'ambiente, sanzionabile ai sensi dell'art. 256 dello stesso codice - Lesione della competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Interferenza nella materia penale di esclusiva spettanza dello Stato.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 25.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. l) e lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 185, lett. f), come sostituito dal comma 1 dell'art. 13 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia - Attribuzione all'Istituto della competenza a curare ed assicurare i libri genealogici e i registri anagrafici delle razze allevate nella regione - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con l'art. 3 della legge n. 30 del 1991, norma fondamentale di riforma economico sociale, che, in attuazione di direttive comunitarie, ha disposto che tale competenza spetti alle associazioni nazionali di allevatori di specie o di razze, dotati di personalità giuridica e in possesso dei requisiti stabiliti con decreto del Ministro dell'agricoltura e foreste.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 26, comma 1, lettera e).
- Costituzione, art. 117, primo comma.



**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Agenzia per il Mediterraneo - Prevista utilizzazione per l'espletamento dell'attività istituzionale dell'Agenzia di somme trasferite dallo Stato - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata omessa indicazione di altra modalità di copertura degli oneri - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 35.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 97.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Modifica di norme in materia di integrazione regionale di fondi rischi per i consorzi fidi - Prevista integrazione dei fondi rischi costituiti presso i confidi anche se non in possesso dei parametri e dei punteggi previsti dall'at. 3 della legge regionale n. 11 del 2005 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 36.
- Costituzione, art. 97.

**Sanità - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni per il contrasto all'obesità giovanile - Prevista autorizzazione della somministrazione nelle scuole della Regione, presso i distributori automatici, di spremuta di arance fresche, confezioni di frutta fresca tagliata e altre produzioni ortofrutticole siciliane - Divieto nei distributori automatici della somministrazione di bevande gassate di ogni tipologia - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata lesione della libera circolazione delle merci con discriminazione per i produttori industriali di bevande gassate - Contrasto con la norma del Trattato dell'Unione europea che vieta espressamente agli Stati membri di introdurre restrizioni volte a proteggere indirettamente le merci prodotte al proprio interno.**

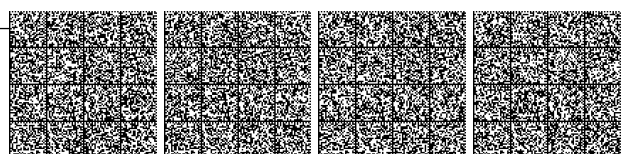
- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 38.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120, primo comma.

**Esecuzione forzata - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di personale della Fiera del Mediterraneo e dei Consorzi di bonifica - Somme oggetto di contributi straordinari finalizzati al pagamento di salari, stipendi, competenze e oneri accessori, erogati dall'Amministrazione regionale in favore del personale dell'Ente autonomo Fiera del Mediterraneo e ai consorzi di bonifica - Assoggettamento alla disciplina di cui all'art. 159 (Norme sulle esecuzioni nei confronti degli enti locali) del d.lgs. n. 267 del 2000 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata sostanziale impignorabilità di tali contributi da parte dei creditori dei suddetti enti, con sottoposizione delle somme in questione alla disciplina dell'art. 514 cod. proc. civ. - Limitazione arbitraria della responsabilità patrimoniale degli enti sopra indicati nei confronti dei terzi creditori - Illegittima interferenza in materia di diritto privato - Omessa idonea indicazione della copertura delle nuove spese.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 40.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma secondo, lett. l).

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di personale delle società a partecipazione regionale - Previsione che, per gli anni 2011, 2012 e 2013, gli enti regionali e le società a totale partecipazione regionale, per sopperire al bisogno di esperti e/o dirigenti, debbano prioritariamente attingere al proprio personale - Utilizzabilità da parte dell'Amministrazione regionale di tali dipendenti - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata promiscuità di utilizzo dei dipendenti provenienti da amministrazioni, enti e società diversi senza distinguere se gli stessi siano titolari di contratti a tempo indeterminato e/o determinato, instaurati o meno in base a procedure di selezione pubblica - Violazione dei principi in materia di accesso al pubblico impiego.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 41.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97. ....



N. 165. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 novembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Riconoscimento quale ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile - Individuazione dello scopo - Inserimento nel servizio sanitario regionale quale struttura provvisoriamente accreditata - Ricorso del Governo - Denunciato intervento del legislatore regionale in materia di organizzazione sanitaria durante l’attuazione del Piano di rientro dal disavanzo nel settore - Interferenza con le funzioni e le attività del Commissario *ad acta* nominato dal Governo - Richiamo alle sentenze n. 78 del 2011 e n. 2 del 2010 della Corte costituzionale.**

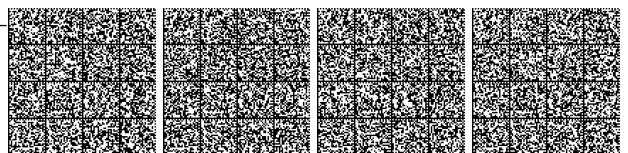
- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 1, commi 1, 2, 3 e 5.
- Costituzione, art. 120, comma secondo; Accordo sul piano di rientro dal disavanzo sanitario stipulato il 17 dicembre 2009 tra la Regione Calabria e i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze; mandato commissariale conferito con delibera del Consiglio dei ministri 30 luglio 2010 al Presidente della Regione in carica *pro tempore*, in particolare, lettera *a*), punto 2), e lettera *b*).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Riconoscimento quale ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile - Individuazione dello scopo - Inserimento nel servizio sanitario regionale quale struttura provvisoriamente accreditata - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei vincoli posti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario, in ordine alla ridefinizione dell’assetto giuridico della Fondazione - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Richiamo alle sentenze n. 100 e n. 141 del 2010 della Corte costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 1, commi 1, 2, 3 e 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; Accordo sul piano di rientro dal disavanzo sanitario stipulato il 17 dicembre 2009 tra la Regione Calabria e i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze (in particolare, punto 4 delle “Proposte tecniche per l’integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del Servizio sanitario regionale della Regione Calabria”, allegate alla delibera di Giunta regionale 16 dicembre 2009, n. 845).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Prevista prosecuzione dell’attività lavorativa del personale dipendente, nelle more dell’espletamento dei concorsi pubblici, previa stipula di contratti di lavoro a tempo determinato con la Fondazione o con l’Azienda ospedaliero-universitaria “Mater Domini” - Ricorso del Governo - Denunciata carenza di riferimenti ai vincoli previsti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario, in ordine alle assunzioni di personale a tempo determinato - Compromissione degli obiettivi di risparmio - Contrasto con norme di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; Accordo sul piano di rientro dal disavanzo sanitario stipulato il 17 dicembre 2009 tra la Regione Calabria e i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze (in particolare, punto 4 delle “Proposte tecniche per l’integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del Servizio sanitario regionale della Regione Calabria”, allegate alla delibera di Giunta regionale 16 dicembre 2009, n. 845).



**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Prevista prosecuzione dell’attività lavorativa del personale dipendente previa stipula di contratti di lavoro a tempo determinato con la Fondazione o con l’Azienda ospedaliero-universitaria “Mater Domini” - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi costituzionali relativi all’accesso ai pubblici uffici e al buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di eguaglianza.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Prevista prosecuzione dell’attività lavorativa del personale dipendente previa stipula di contratti di lavoro a tempo determinato con la Fondazione o con l’Azienda ospedaliero-universitaria “Mater Domini” - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla disciplina statale sull’utilizzo di forme di contratto flessibile nelle pubbliche amministrazioni - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9 [, comma 1].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 36, comma 2.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Previsto espletamento di concorsi pubblici finalizzati all’assunzione di personale a tempo indeterminato - Omessa quantificazione dell’entità dei detti concorsi e dei conseguenti effetti finanziari - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell’obbligo di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 81.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Prevista prosecuzione dell’attività lavorativa del personale dipendente previa stipula di contratti di lavoro a tempo determinato con la Fondazione o con l’Azienda ospedaliero-universitaria “Mater Domini” - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il blocco automatico del turn-over del personale del servizio sanitario regionale, previsto dalla “legge finanziaria 2005” ed applicabile in Calabria fino al 31 dicembre 2013 - Violazione di un principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 174.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Possibilità che i concorsi pubblici finalizzati all’assunzione di personale a tempo indeterminato vengano banditi prima della definizione delle dotazioni organiche - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi generali in materia, che subordinano le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni alla verifica dei fabbisogni effettivi - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9 [, comma 1].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 6, commi 1 e 6.



**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Definizione delle dotazioni organiche della Fondazione e attribuzione del relativo personale - Prevista emanazione di direttive da parte della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata omissione di qualsivoglia richiamo ai vincoli e agli obiettivi fissati dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Contrasto con norme di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 4, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; Accordo sul piano di rientro dal disavanzo sanitario stipulato il 17 dicembre 2009 tra la Regione Calabria e i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Indicazione dei finanziamenti e dei ricavi - Ricorso del Governo - Denunciata omessa quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalla normativa censurata - Assenza di un quadro economicamente coerente tra costi e ricavi.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 5.
- Costituzione, art. 81.....

Pag. 66

- N. 10. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 20 gennaio 2012 (del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere)

**Parlamento - Procedimento penale a carico dell’ on. Nicola Cosentino, per il delitto di cui agli artt. 110 e 416-bis cod. pen. - Deliberazione della Camera dei deputati di diniego dell’autorizzazione, richiesta dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Napoli, ai sensi dell’art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, ad utilizzare intercettazioni telefoniche coinvolgenti casualmente il parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, prima sezione penale, nei confronti della Camera dei deputati - Denunciata osservanza, nell’esame della richiesta di autorizzazione, di criteri di valutazione estranei al dettato della legge n. 140 del 2003, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2010 - Esorbitanza dalle attribuzioni della Camera dei deputati ed esercizio di poteri spettanti esclusivamente all’autorità giudiziaria - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza alla Camera dei deputati di negare l’autorizzazione processuale delle intercettazioni telefoniche secondo un criterio all’uopo discrezionalmente prescelto, né in base ai criteri che presiedono all’autorizzazione all’arresto ovvero in base all’epoca di esecuzione delle intercettazioni, alla ravvisata mancanza di novità o di decisività del relativo apporto probatorio e neppure in base alla ritenuta fragilità dell’impianto accusatorio - Richiesta di annullamento della deliberazione della Camera dei deputati sopra indicata, con conseguente rinvio allo stesso organo parlamentare per una nuova deliberazione.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010.
- Costituzione, art. 68, comma terzo; legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, comma 2.....

Pag. 71

- N. 1. Ordinanza del Giudice di pace di Roma del 7 luglio 2011

**Giurisdizione ordinaria - Giudice di pace - Controversie sulle spettanze economiche del Giudice di pace - Devoluzione, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, costituente “diritto vivente”, al giudice competente per valore - Devoluzione al Tribunale in funzione di giudice del lavoro - Mancata previsione - Irragionevolezza - Lesione del diritto al lavoro - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di tutela del lavoro e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di non discriminazione tra magistrati nominati con concorso pubblico e magistrati nominati con modalità alternative al concorso pubblico.**

- Legge 21 novembre 1991, n. 374, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 4, primo comma, 25, primo comma, 35, primo comma, 97, comma terzo, e 106, commi primo e secondo. ....

Pag. 77



## N. 2. Ordinanza del Giudice di pace di Catanzaro del 1° settembre 2011

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - 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, rilevabile anche d'ufficio, della domanda giudiziaria - Contrasto con il principio e criterio direttivo che vieta di precludere l'accesso diretto alla giustizia - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
- Costituzione, art. 77, in relazione all'art. 60, lett. a), della legge 18 giugno 2009, n. 69.

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Prevista onerosità congiuntamente alla obbligatorietà - Sostanziale subordinazione dell'accesso alla funzione giurisdizionale al pagamento di una somma non irrisoria di denaro - Contrasto con la giurisprudenza costituzionale relativa all'imposizione di incombenzi (anche economici) a chi agisce in giudizio - Violazione del diritto alla effettività della tutela giurisdizionale.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5; decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16, comma 4.
- Costituzione, art. 24.

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Indennità spettanti agli organismi di mediazione - Possibilità di non aderire al procedimento di mediazione ed evitare il pagamento delle "spese di mediazione" - Espressa previsione per la parte convenuta e non per la parte attrice - Violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento.**

- Decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16, comma 4; [decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5].
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 85

## N. 3. Ordinanza del Tribunale di Torino del 21 luglio 2011.

**Processo penale - Esecuzione - Revoca della sentenza per abolizione del reato - Mancata previsione dell'ipotesi del mutamento giurisprudenziale, intervenuto con decisione delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in base al quale il fatto giudicato non è previsto dalla legge penale come reato - Denunciata violazione del principio di legalità materiale, comprensivo del diritto di produzione legislativa e quello di derivazione giurisprudenziale, enucleato dalla giurisprudenza della Corte EDU nell'ambito dell'art. 7 CEDU, con incidenza sui principi affermati negli artt. 5 e 6 CEDU - Contrasto con il principio di retroattività della normativa penale più favorevole - Disparità di trattamento tra imputati - Violazione dei principi a tutela della libertà personale - Violazione del principio della proporzionalità della pena.**

- Codice di procedura penale, art. 673.
- Costituzione, artt. 3 (anche in relazione agli artt. 610, comma 2, e 618 cod. proc. pen., all'art. 72 disp. att. cod. proc. pen. e all'art. 65 del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12), 13, 25, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 5, 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.....

Pag. 95



- N. 4. Ordinanza del Tribunale - Sez. del riesame di Brescia del 24 novembre 2011  
**Processo penale - Misure cautelari personali - Sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare - Casi di sospensione - Prevista possibilità della sospensione dei termini nel caso di dibattimenti particolarmente complessi - Denunciata interpretazione della norma, quale risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, nel senso di consentire la definizione di “particolarmente complesso” con riguardo al dibattimento in cui sia stata disposta una perizia (nella specie, la perizia di trascrizione delle intercettazioni telefoniche) che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nelle fasi anteriori al dibattimento stesso - Violazione del principio di uguaglianza e del principio della riserva di legge ai fini della predeterminazione dei termini massimi di custodia cautelare.**
- Codice di procedura penale, art. 304, comma 2.
  - Costituzione, artt. 3 e 13, comma quinto..... Pag. 106
- N. 5. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana del 22 novembre 2011  
**Assistenza - Norme della Regione Toscana - Ultrasessantacinquenni non autosufficienti (nella specie: soggetto affetto da SLA) - Prevista compartecipazione dell’assistito alle spese di assistenza in base alle condizioni reddituali e patrimoniali del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.**
- Legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, art. 14, comma 2, lett. c).
  - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. m). .... Pag. 113







# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 14

*Sentenza 23 - 26 gennaio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Riserva naturale di interesse provinciale “Pineta Dannunziana” - Rideterminazione dei confini con incremento dell’area interessata - Adozione da parte della Regione di modalità procedurali che si discostano *in pejus* dai principi fondamentali tracciati dalla legislazione statale a garanzia dei diritti partecipativi riconosciuti alle comunità locali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.**

- Legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *s*); legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22; legge della Regione Abruzzo 12 aprile 1983, n. 18; (Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60 (Modifica all’art. 2 della L.R. 18 maggio 2000, n. 96 - Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale “Pineta Dannunziana” e Istituzione del Parco regionale della Pace nella frazione di Pietransieri), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-23 marzo 2011, depositato in cancelleria il 24 marzo 2011 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2011.

Udito nell’udienza pubblica del 13 dicembre 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;  
udito l’avvocato dello Stato Maria Pia Camassa per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso depositato il 24 marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale la legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60, recante «Modifica all’art. 2 della L.R. 18 maggio 2000, n. 96 - Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale “Pineta Dannunziana” e Istituzione del Parco regionale della Pace nella frazione di Pietransieri». La legge



regionale impugnata è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo (BURA) n. 2 del 12 gennaio 2011 e ripubblicata sul medesimo Bollettino speciale n. 7 del 17 gennaio 2011.

Deduce il ricorrente anzitutto la violazione della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette), della legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa), dell'art. 118 della Costituzione, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), sul rilievo che la legge regionale in questione, nello stabilire un ampliamento di circa 29 ettari dell'area destinata a riserva naturale, pari a circa un terzo della superficie totale della riserva già esistente, avrebbe nella sostanza proceduto ad istituire un'altra porzione di riserva naturale, in assenza dei presupposti normativamente previsti. La materia risulta, infatti, disciplinata dalla legge statale n. 394 del 1991 e, nel rispetto dei relativi principi, dalla legge regionale n. 38 del 1996, con attenzione riservata ai diversi relativi presupposti e alle finalità naturalistiche che devono informare la individuazione delle aree (secondo, in particolare, quanto previsto all'art. 22 della citata legge-quadro statale); non senza trascurare l'esigenza di consentire la prevista partecipazione degli enti territorialmente interessati al procedimento istitutivo, come d'altra parte puntualizzato da questa Corte nella sentenza n. 282 del 2000. La mancata osservanza di queste prescrizioni risulterebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di valorizzazione dei beni ambientali e, perciò, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Si deduce, poi, la violazione specifica dell'art. 117 Cost. La riformulazione di tale parametro, infatti, ha riservato allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, nella quale – osserva il ricorrente – è compresa quella delle aree naturali protette: con la conseguenza che le Regioni possono adottare – in linea, peraltro, anche con le enunciazioni di cui alla sentenza n. 12 del 2009 di questa Corte – norme «conservative e migliorative dei parchi esistenti», mentre risulterebbe in contrasto con detta disposizione costituzionale la realizzazione, da parte delle stesse Regioni, «di nuove estensioni su terreni estranei alla riserva», attraverso leggi regionali che «siano addirittura automaticamente modificative delle pianificazioni territoriali esistenti (Q.R.R., Piano Paesistico, P.T.C.P., P.R.G.)».

2. — La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale la legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60, recante «Modifica dell'art. 2 della L.R. 18 maggio 2000, n. 96 - Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana" e Istituzione del Parco regionale della Pace nella frazione di Pietransieri».

Secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata, nello stabilire un ampliamento di circa 29 ettari dell'area destinata a riserva naturale, pari a circa un terzo della superficie totale della riserva già esistente, avrebbe, nella sostanza, proceduto ad istituire un'altra porzione di riserva naturale, in assenza dei presupposti normativamente previsti. In particolare, si deduce la violazione dell'art. 118 della Costituzione, in riferimento alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette), alla legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa), al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) ed alla legge della Regione Abruzzo 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), in quanto non sarebbero state rispettate le disposizioni statali e regionali che regolano la materia, con specifico riguardo ai requisiti ed alle finalità cui la individuazione delle aree naturali deve rispondere, e non sarebbe stata consentita la partecipazione degli enti locali territorialmente interessati al procedimento di istituzione della nuova area protetta, in contrasto anche con i principi fondamentali in materia di valorizzazione dei beni ambientali e, perciò, con l'art. 117, terzo comma, Cost. Considerato, poi, che le riserve naturali rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, si lamenta la violazione anche dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto le Regioni potrebbero adottare norme «conservative e migliorative dei parchi esistenti», risultando alle stesse inibito, al lume dell'indicato parametro, realizzare, come nella specie, «nuove estensioni su terreni estranei alla riserva», attraverso leggi regionali che «siano addirittura automaticamente modificative delle pianificazioni territoriali esistenti (Q.R.R., Piano Paesistico, P.T.C.P., P.R.G.)».

2. — Va preliminarmente osservato che il ricorso del Governo, ancorché formalmente rivolto contro un'intera legge, appare, tuttavia, nello sviluppo dei motivi di censura, chiaramente e specificamente indirizzato soltanto alla disposizione di cui all'art. 1 della legge medesima, senza che possano generarsi incertezze in ordine al contenuto e ai limiti della promossa questione di legittimità costituzionale e, dunque, secondo un principio più volte affermato, in ordine all'ammissibilità del ricorso (tra le molte, sentenze n. 223 del 2010, n. 59 del 2006, n. 74 del 2004).

3. — Nei predetti termini, la questione è fondata.



4. — La legge regionale in esame si limita, quanto all'art. 1, a modificare i confini della riserva naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana", istituita dalla legge regionale 18 maggio 2000, n. 96 (Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana"), stabilendo una estensione di 85 ettari a fronte dei 59 originari. All'art. 2 è, invece, prevista l'istituzione di un parco regionale di estensione indeterminata, ma individuabile attraverso la planimetria approvata dal Consiglio comunale di Roccaraso.

Con un'innovazione di così sicura e cospicua incidenza rispetto al preesistente regime, la normativa oggetto di censura si è posta in palese contrasto con la disciplina, sia statale sia regionale, che governa il settore. L'art. 22 della già citata legge-quadro sulle aree protette (legge n. 394 del 1991) — *in parte qua* recepita dalla richiamata legge regionale n. 38 del 1996 — stabilisce infatti, al comma 1, lettere *a*) e *b*), che costituiscono, tra gli altri, principi fondamentali, per la disciplina delle aree naturali protette regionali: «la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta», da realizzarsi «attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio»; nonché «la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco di cui all'art. 25».

Il coinvolgimento dei diversi enti territoriali interessati rappresenta, dunque, uno snodo procedimentale di essenziale rilievo, trattandosi di una partecipazione tutt'altro che formale, dal momento che essa è volta a realizzare un compiuto e bilanciato apprezzamento delle varie esigenze e finalità che la realizzazione dell'area protetta mira a perseguire. La tutela delle risorse ambientali e del territorio presenta, infatti, come è ovvio, una pluralità di peculiari aspetti — di ordine naturalistico, economico, sociale, culturale — che necessariamente comportano l'altrettanto diversificato concorrere degli enti locali "esponentziali" delle relative comunità, alle quali, dunque, non può, nelle forme regolate, essere negato uno specifico diritto a interloquire, che valga a definire non soltanto l'ambito spaziale della istituenda area, ma anche gli obiettivi che attraverso essa si intendano concretamente realizzare, nell'ambito delle scelte consentite dalla disciplina di settore.

Nello stabilire *ex abrupto* la mera estensione territoriale di una già istituita riserva naturale provinciale, senza tener conto, anche in relazione al sensibile incremento dell'area interessata, della esigenza della partecipazione, per come prevista, delle comunità locali interessate, la disposizione impugnata si pone, dunque, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.: pur dovendosi ritenere compatibile con l'indicato parametro la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio di proprie competenze, di procedere ad interventi legislativi ampliativi della sfera di tutela riservata allo Stato, non può, al contrario, considerarsi legittima l'adozione, da parte degli stessi enti, di modalità procedimentali che — come nella specie — si discostino *in peius* dai principi fondamentali tracciati dalla legislazione statale a garanzia dei diritti partecipativi che, in materia di aree protette, è riconosciuta alle comunità locali e, per esse, agli enti correlativi (al riguardo, la sentenza n. 282 del 2000, nonché, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, per quanto concerne il rispetto dei livelli minimi uniformi previsti dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, *ex multis*, la sentenza n. 315 del 2010).

Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale prospettati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60, recante «Modifica all'art. 2 della L.R. 18 maggio 2000, n. 96 - Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana" e Istituzione del Parco regionale della Pace nella frazione di Pietransieri».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* GROSSI

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI



## N. 15

*Sentenza 23 - 26 gennaio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Assicurazione obbligatoria - Esercizio contemporaneo di varie attività autonome - Principio dell'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria stabilita per l'attività prevalente - Previsione, con norma di interpretazione autentica ad efficacia retroattiva, che le attività per le quali opera il principio sono quelle esercitate in forma di impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti iscritti in una delle corrispondenti gestioni INPS, con esclusione dei soggetti iscritti contemporaneamente alla gestione commercianti e separata - Asserita violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza, del diritto di azione in giudizio, dell'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, del principio di parità delle parti processuali, con violazione dei vincoli internazionali derivanti dalla CEDU - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 12, comma 11.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, secondo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 CEDU.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Corte d'appello di Genova, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) e L. L., ed altra, con ordinanza del 22 novembre 2010, iscritta al n. 59 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, 1ª serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato Lelio Maritato per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

La Corte d'appello di Genova, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, primo comma, 102, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti, CEDU), approvata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848,



questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 11, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

La rimettente premette che, con sentenza del Tribunale di Massa, è stata respinta l'opposizione proposta dalla signora L. L. avverso cartella esattoriale per l'importo di euro 11.276, 85, avente ad oggetto il pagamento dei contributi addebitati all'opponente a titolo di iscrizione alla gestione previdenziale commercianti, per l'attività lavorativa svolta nell'ambito di una società a responsabilità limitata – che gestisce un negozio di vendita al dettaglio di capi di abbigliamento – in cui la stessa opponente ricopre l'incarico di vice-presidente del consiglio di amministrazione; è stata accolta, invece, la domanda subordinata formulata dalla ricorrente, diretta ad ottenere l'annullamento della iscrizione alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), con condanna dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) alla restituzione della relativa contribuzione.

Avverso detta sentenza l'Istituto ha proposto appello, chiedendo che anche la domanda subordinata, formulata in primo grado, sia respinta, sulla base delle seguenti argomentazioni: 1) l'iscrizione alla gestione separata, di cui alla norma ora citata, è collegata alla riscossione del reddito per il lavoro di amministratore della società ed è cumulabile con ogni altra forma di assicurazione obbligatoria; 2) l'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nel prevedere l'obbligo di iscrizione dei lavoratori autonomi all'assicurazione per l'attività alla quale essi si dedicano in misura prevalente, si riferisce ad attività a contenuto omogeneo, ovvero caratterizzate, sotto l'aspetto qualitativo, dalla stessa tipologia di apporto professionale e differenziate unicamente per i diversi settori produttivi nei quali sono inquadrabili; 3) la contribuzione, dovuta alla gestione separata fa carico alla società, unica legittimata, quale sostituto di imposta, a chiedere la restituzione della contribuzione.

La rimettente riferisce, altresì, che la parte privata ha proposto, a sua volta, appello incidentale, chiedendo la riforma della sentenza di primo grado e, in subordine, il rigetto dell'appello dell'INPS. Al riguardo ha sostenuto di non essere obbligata all'iscrizione alla gestione commercianti, non sussistendo i requisiti di cui all'art. 1, comma 203, della legge n. 662 del 1996, in particolare non essendo socia della società, né familiare coadiutrice di un socio il quale presti la propria attività lavorativa nella società stessa e svolgendo unicamente le proprie incombenze gestionali nella qualità di amministratore.

La Corte d'appello di Genova aggiunge che, come si evince dagli atti, la sig.ra L. L., figlia della socia B. L., è vice-presidente della società, esercita tutte le relative attribuzioni e si occupa anche della vendita all'interno del negozio di abbigliamento, il cui esercizio costituisce l'oggetto sociale.

Ad avviso del giudice *a quo*, sussisterebbero i presupposti per l'iscrizione alla gestione commercianti di cui all'art. 1, comma 203, della legge n. 662 del 1996, non potendosi ritenere che l'attività di vendita nel negozio sia attuata dalla sig.ra L. L. nell'esercizio dei compiti gestionali di vice-presidente. Circostanza pacifica è, poi, l'iscrizione di quest'ultima anche alla gestione separata per lo svolgimento dell'attività di amministratore.

In questo quadro, la Corte territoriale osserva che, per la decisione sulle impugnazioni (principale e incidentale), si rende necessario valutare se alla fattispecie sia applicabile l'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996 e sostiene che la soluzione negativa, propugnata dalla difesa dell'INPS, sarebbe stata smentita dalla sentenza n. 340 (*recte*: 3240) del 12 febbraio 2010, pronunciata dalla Corte di cassazione a sezioni unite, che ha ritenuto applicabile, per l'individuazione dell'iscrizione ai fini assicurativi, il criterio dell'attività svolta in misura prevalente, ai sensi del citato art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996.

Pertanto, si dovrebbe valutare quale delle due attività (di amministrazione o di vendita) sia svolta dalla parte privata in misura prevalente, al fine di accertare quale sia la gestione previdenziale cui essa debba essere iscritta.

Tuttavia – la rimettente prosegue – nelle more del giudizio di appello è entrato in vigore l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, il quale, con disposizione autoqualificata d'interpretazione autentica, ha stabilito che il citato art. 1, comma 208, si interpreta nel senso che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, iscritti in una delle corrispondenti gestioni dell'INPS.

Pertanto, restano esclusi dall'applicazione del detto art. 1, comma 208, i rapporti di lavoro per i quali è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995.

La Corte genovese ritiene, quindi, che in forza di tale norma il giudizio di prevalenza previsto dall'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996 sia escluso per i casi di soggetti iscritti contemporaneamente alla gestione commercianti e separata, dovendosi applicare soltanto per il caso di concorrenza tra attività ascrivibili alle gestioni artigiani, commercianti e coltivatori diretti.



In altri termini, applicando la norma sopravvenuta anche alle fattispecie precedenti alla sua entrata in vigore (come dovuto, stante la sua dichiarata natura interpretativa), la soluzione della controversia *de qua* dovrebbe condurre ad affermare la legittimità della (doppia) pretesa contributiva dell'INPS.

Su tali presupposti, la rimettente afferma la rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

In punto di non manifesta infondatezza, la Corte d'appello di Genova ritiene che il citato art. 12, comma 11, violi, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

Premesso che, nel caso di sospettato contrasto tra una norma nazionale e la normativa CEDU, il giudice ordinario non può disapplicare la prima, ma deve sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (sono citate le sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), la rimettente sottolinea come il significato del cosiddetto «diritto ad un giusto processo» di cui all'art. 6 CEDU sia stato chiarito dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo (*ex multis*: causa Scordino contro Italia del 2007), nel senso di ritenere legittimo l'intervento del legislatore in materia civile con norme dotate di efficacia retroattiva, purché lo stesso sia giustificato da «superiori motivi di interesse generale», quale non può considerarsi quello meramente di «cassa».

La rimettente ricorda che, con le richiamate sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, la Corte costituzionale ha ritenuto illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, in relazione alla normativa CEDU, la novella introdotta con efficacia retroattiva in materia di determinazione della indennità di espropriazione. Diversamente, con la sentenza n. 311 del 2009, la Corte costituzionale ha ritenuto preminente l'esigenza di armonizzazione delle situazioni lavorative all'origine differenziate perseguita dalla normativa di interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006), in tema di inquadramento del personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), tenuto anche conto del fatto che la vicenda normativa non determinava una *reformatio in malam partem* di una situazione in precedenza acquisita, essendo stati salvaguardati i livelli retributivi già raggiunti.

Ad avviso della Corte d'appello di Genova, il legislatore nazionale, con il censurato art. 12, comma 11, avrebbe emanato una norma dichiaratamente interpretativa in presenza di un notevole contrasto e dell'intervento risolutivo, sfavorevole all'INPS, delle sezioni unite della Corte di cassazione, con ciò violando il principio della «parità delle armi» tra le parti processuali.

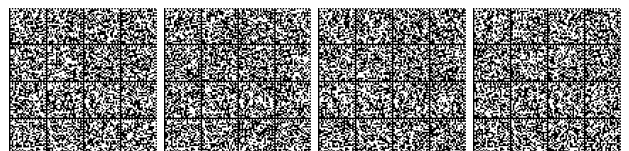
In particolare, nel caso di specie, non sarebbero ravvisabili né i «superiori motivi di interesse generale», essendo il fine legislativo quello di aumentare il gettito contributivo dell'INPS, né l'esigenza di chiarire un'oggettiva ambiguità della norma, dal momento che le sezioni unite, con la sentenza n. 3240 del 2010, avevano già ritenuto «che non è ravvisabile alcun riferimento né letterale, né logico, né sistematico, che valga a circoscrivere il principio della “prevalenza” e quindi dell'unica iscrizione, esclusivamente alle attività miste di artigiano e commerciante».

La Corte d'appello ritiene, poi, che il citato art. 12, comma 11, con la sua efficacia retroattiva, violi anche il canone generale di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi di cui all'art. 24, primo comma, Cost., la integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria di cui all'art. 102 Cost. e la parità delle parti processuali di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

La rimettente ricorda come la Corte costituzionale abbia più volte ribadito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica, non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore (citata è sentenza la n. 209 del 2010).

La rimettente richiama, altresì, i limiti generali individuati dalla Corte costituzionale in merito all'efficacia retroattiva delle leggi tra cui « il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sono richiamate le sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994).

Ad avviso della Corte d'appello di Genova, la norma censurata sarebbe stata emanata in assenza dei presupposti individuati, nelle sentenze sopra richiamate, dalla giurisprudenza costituzionale con riguardo alle leggi con efficacia retroattiva. Infatti, secondo la ricostruzione effettuata dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 3240 del 2010, la previsione, concernente l'iscrizione alla gestione assicurativa per l'attività svolta in misura prevalente, sarebbe stata stabilita proprio a fronte della introduzione, in forza della medesima legge, dell'obbligo di iscrizione del socio alla gestione commercianti, al fine di non gravare eccessivamente l'attività di lavoro autonomo di dimensioni e redditi modesti (tenuto conto, tra l'altro, del fatto che, per l'assicurazione commercianti, quale sia il reddito ricavato, la contribuzione non può scendere al di sotto di una certa soglia ai sensi dell'art. 6, comma 7, della legge 31 dicembre



1991, n. 415, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 1992»).

Inoltre, l'incidenza sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria sarebbe evidente, in quanto l'intervento legislativo sarebbe stato realizzato con normativa d'urgenza, a pochi mesi di distanza dalla pronuncia sulla questione delle sezioni unite della Corte di cassazione la quale aveva respinto la tesi dell'INPS svolta negli innumerevoli giudizi pendenti analoghi a quello di specie.

Con memoria depositata il 3 maggio 2011, si è costituito l'INPS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

L'Istituto premette che la *quaestio iuris* riguarda la compatibilità della contemporanea iscrizione alla gestione commercianti di cui all'art. 1 della legge 27 novembre 1960, n. 1397 (Assicurazione obbligatoria contro le malattie per esercenti attività commerciali), come modificato dall'art. 1, comma 203, della legge n. 662 del 1996, e alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, di un socio amministratore di s.r.l. che svolga attività lavorativa all'interno della stessa società.

Nel riportare il quadro normativo di riferimento, si evidenzia come, in forza dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, sia stata prevista l'estensione dell'assicurazione obbligatoria a varie categorie di lavoratori autonomi indicati espressamente attraverso il rinvio all'art. 49 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), tra cui gli amministratori di società e, in forza dell'art. 1, comma 203, della legge n. 662 del 1996, sia stata prescritta – qualora ricorrano i presupposti di legge – l'iscrizione alla gestione commercianti anche ai soci di s.r.l.

La *ratio* della estensione dell'obbligo assicurativo anche a detti soci è stata ravvisata (parere del Consiglio di Stato, sezione seconda, 17 giugno 1998, n. 926) nella esigenza di evitare che, grazie allo schermo societario, la prestazione del socio di una s.r.l. espletata nell'ambito dell'impresa sia sottratta alla contribuzione previdenziale obbligatoria e, nel contempo, di superare la preesistente disparità di trattamento tra i titolari di ditte individuali e i soci di società di persone, da un lato, e di s.r.l., dall'altro.

L'INPS sottolinea che, a fronte della estensione ai sensi dell'art. 1, comma 203, dell'obbligo assicurativo ad altre categorie di soggetti prima esclusi (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 19 luglio 2005, n. 15167 e 17 aprile 2007, n. 9121), l'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996 ha previsto l'ipotesi del concomitante svolgimento da parte di un soggetto (da individuare tra quelli di cui ai commi precedenti), anche in un'unica impresa, di varie attività autonome previste dalla legislazione vigente in materia (commercianti, artigiani, coltivatori diretti).

Secondo l'interpretazione dell'INPS e della giurisprudenza di merito, il citato art. 1, comma 208 – che fonda l'individuazione dell'unica gestione assicurativa alla quale effettuare l'iscrizione in base al criterio della «prevalenza» dell'attività svolta – trova applicazione soltanto con riguardo alle attività concretanti fattispecie unitarie, ma caratterizzate dalla compresenza di elementi cosiddetti “misti” (iscrivibili in teoria presso diverse gestioni) e dalla unicità del reddito (commercianti, artigiani e coltivatori diretti).

Un conforto alla suddetta interpretazione lo si desume, ad avviso dell'INPS, anche dal contesto storico-normativo nel quale si inserisce tale disposizione. Infatti, in forza dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 1961, n. 184 (Norme di attuazione della legge 27 novembre 1960, n. 1397, per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali), con una disposizione di tenore letterale analogo a quello di cui all'art. 1, comma 208, il legislatore ha previsto per gli esercenti di piccole imprese commerciali e gli ausiliari del commercio, qualora esercitino contemporaneamente, anche in un'unica impresa, varie attività autonome assoggettabili distintamente a diverse forme di assicurazione obbligatoria contro le malattie, la iscrizione alla gestione assicurativa prevista per l'attività alla quale gli stessi dedicano personalmente la loro opera professionale in misura prevalente.

A detta dell'INPS, essendo stato il citato art. 2 emanato in attuazione della legge istitutiva dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali, non poteva che fare riferimento allo svolgimento contemporaneo delle varie attività autonome contemplate dalla legislazione vigente in materia di assicurazione obbligatoria (legge 27 novembre 1960, n. 1397, «Assicurazione obbligatoria contro le malattie per esercenti attività commerciali»; legge 29 dicembre 1956, n. 1533, «Assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli artigiani»; legge 22 novembre 1954, n. 1136, «Estensione dell'assistenza malattia ai coltivatori diretti»). Anche con l'art. 1, comma 208, il legislatore, dopo l'ampliamento soggettivo (art. 1, commi da 196 a 207, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica») dell'obbligo assicurativo alla gestione commercianti, avrebbe inteso evitare una duplice contribuzione nel caso di espletamento di cosiddette attività omologhe, produttive della stessa tipologia di reddito, ossia del cosiddetto reddito di impresa (commercio, artigianato e agricoltura).



L'INPS ritiene che alle attività di cui all'art. 1, comma 208, produttive di reddito di impresa (Capo VI del Testo unico, approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi»), non potrebbero accomunarsi quelle contemplate dall'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), in quanto queste ultime sono produttive di «reddito di lavoro autonomo» (Capo V del Testo unico, approvato con d.P.R. n. 917 del 1986).

L'INPS trae un ulteriore argomento, a sostegno della asserita compatibilità tra l'iscrizione alla gestione commercianti e alla gestione separata, dall'art. 59, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), che prevede un aumento dell'aliquota percentuale della contribuzione dovuta per la gestione separata, con riguardo ai soggetti che non risultino già iscritti ad altre forme assicurative obbligatorie. Inoltre, la stessa norma istitutiva della gestione separata ha previsto l'obbligatorietà dell'iscrizione ancorché l'attività che la determina non sia esclusiva, lasciando intendere che se i soggetti da essa considerati svolgono altre attività lavorative in presenza dei requisiti *ex lege*, debbano iscriversi alle corrispondenti gestioni previdenziali. Infine, il decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 2 maggio 1996, n. 281 (Regolamento recante modalità e termini per il versamento del contributo previsto dall'articolo 2, comma 30, della legge 8 agosto 1995, n. 335) – in virtù di delega conferita al Ministero del Lavoro dall'art. 2, comma 30, della legge n. 335 del 1995 – nel disciplinare le modalità di iscrizione e versamento della gestione separata, prevede distinte decorrenze della stessa norma (il citato art. 2) per coloro che risultino già pensionati o iscritti a forme pensionistiche obbligatorie e per coloro i quali non risultino iscritti alle predette forme.

Alla luce dei suddetti dati normativi emergerebbe, secondo l'Istituto, la conferma della piena compatibilità nel nostro sistema della duplice iscrizione alla gestione commercianti e alla gestione separata del socio-amministratore di s.r.l. che, al contempo, svolge attività lavorativa all'interno della stessa società.

Sotto un profilo logico-sistematico le contemporanee iscrizioni alle due gestioni sarebbero, peraltro, compatibili per una serie di considerazioni: 1) si fondano su titoli diversi: la percezione di redditi di lavoro autonomo quale amministratore di società, nel caso di gestione separata, e la percezione di redditi d'impresa, quale socio partecipe al lavoro aziendale, nel caso della gestione commercianti; 2) comportano l'assoggettamento a diverse forme ed aliquote di contribuzione; 3) l'obbligo del versamento dei contributi insorge in capo alla società committente (sia pure in parte), nel caso della gestione separata, ed in capo al lavoratore in proprio per la gestione commercianti; 4) i redditi imponibili hanno natura diversa: di lavoro autonomo per il compenso di amministratore (Capo V del Testo unico approvato con il d.P.R. n. 917 del 1986) e di reddito d'impresa per la quota degli utili spettanti quale socio che esercita l'attività commerciale (Capo VI del Testo unico approvato con il d.P.R. n. 917 del 1986).

Né, secondo l'INPS, la duplicità di iscrizione comporta una duplicazione di contribuzione, in quanto i relativi obblighi contributivi sono indipendenti tra loro e soggetti alle regole previste per la gestione di riferimento.

Il resistente ricorda che la Corte di cassazione, a partire dalla sentenza 5 ottobre 2007, n. 20886, si è orientata in senso difforme dall'impostazione sopra delineata. Invero, interpretando letteralmente l'art. 1, comma 208, e attribuendo alla «prevalenza» natura di «criterio unificante», ha ritenuto di includere tra le «varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria» anche le attività iscrivibili alla gestione separata (ex art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995).

Anche le sezioni unite della Corte di cassazione, con la citata sentenza 12 febbraio 2010, n. 3240, hanno aderito alla tesi dell'unicità dell'iscrizione, alla stregua di una esegesi letterale della norma.

Ad avviso dell'INPS, nella detta pronuncia si afferma erroneamente che «sono soggetti all'assicurazione di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 due tipi di reddito da lavoro autonomo, quelli di cui all'art. 49, primo comma, del d.P.R. n. 917 del 1986 che derivano dall'esercizio abituale ancorché non esclusivo di arti e professioni, e quelli di cui al secondo comma dello stesso articolo derivanti dagli uffici di amministratore e sindaco di società e da altri rapporti di collaborazione coordinata e continuativa».

Invero, dalla lettura coordinata dell'art. 53, secondo comma (che ha sostituito il citato art. 49, a seguito della riforma introdotta con il decreto legislativo 12 dicembre 2003, n. 344, recante «Riforma dell'imposizione sul reddito delle società, a norma dell'articolo 4 della legge 7 aprile 2003, n. 80») e dell'art. 50 dello stesso d.P.R., si evincerebbe che i redditi provenienti dall'attività di amministratore, alla luce della innovazione legislativa di cui al d.lgs. n. 344 del 2003, sono assimilati ai redditi di lavoro dipendente.

L'INPS critica, peraltro, anche l'affermazione contenuta nella detta sentenza secondo cui i conferimenti alla gestione separata hanno il sapore di «una tassa aggiuntiva su determinati tipi di redditi». Al riguardo, l'Istituto sottolinea che l'iscrizione alla gestione separata trova il suo fondamento logico-giuridico non nella mera percezione di un reddito, ma nell'espletamento di un'attività lavorativa con le caratteristiche previste *ex lege* e che non può escludersi il





pagamento della contribuzione previdenziale (che le sezioni unite definiscono «tassa»), nell'ipotesi di attività espletata in modo secondario o saltuario.

Peraltro, a detta dell'INPS, le sezioni unite della Corte di cassazione, nella richiamata sentenza, evidenziano che la novità più rilevante dell'art. 1, comma 203, della legge n. 662 del 1996 è stata quella di estendere l'iscrizione alla gestione commercianti anche ai soci di s.r.l. operanti nel settore commerciale, al fine di evitare che, grazie allo schermo della struttura societaria, la prestazione di lavoro del socio resa nella compagine, venga sottratta alla contribuzione previdenziale, limitando così la portata di tale norma all'ambito della ditta commerciale, mentre era da ricomprendere qualsiasi tipo di impresa (secondo il citato parere del Consiglio di Stato n. 926 del 1998).

Sulla base delle suddette premesse, le sezioni unite, dopo avere correttamente asserito che «la regola generale è che all'espletamento di duplice attività lavorativa, quando per entrambe si prevede la tutela assicurativa, deve corrispondere la duplicità di iscrizione», sono arrivate alla conclusione – non condivisa dall'INPS – che, se da un lato, con le disposizioni di cui all'art. 1, commi 203 e 208, si è voluto evitare che, grazie allo schermo della struttura societaria, la prestazione di lavoro del socio resa nell'impresa commerciale, fosse sottratta alla contribuzione, dall'altro si è voluto evitare la doppia iscrizione e quindi la doppia imposizione contributiva.

In questo modo, secondo l'INPS, si ammetterebbe la possibilità che un'attività lavorativa, purché assolutamente secondaria, non sia coperta da alcuna assicurazione previdenziale e ciò in contrasto con il principio di rilevanza costituzionale dell'universalità della tutela previdenziale di cui agli artt. 35 e 38 Cost. L'Istituto sottolinea, al riguardo, come la costituzione del rapporto assicurativo e gli effetti giuridici che gli sono propri sia imposta dallo svolgimento di un'attività lavorativa (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 21 novembre 2001, n. 14660) e il modesto rilievo, la saltuarietà e la natura di attività secondaria non possono giustificare la esclusione della copertura assicurativa.

Invero, ad avviso dell'ente, non si tratta di doppia imposizione contributiva, ma di una duplice iscrizione in virtù dei diversi presupposti che la giustificano. In merito richiama una pronuncia della Corte costituzionale (n. 133 del 1984), in base alla quale non è dato parlare di duplicazione di tutele nel caso di due concorrenti sistemi previdenziali riferiti a due attività lavorative non omogenee e, pertanto, ontologicamente distinte.

L'INPS evidenzia come con l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, il legislatore, nell'intento di fornire una interpretazione autentica dell'art. 1, comma 208, abbia chiarito che le attività autonome per le quali opera il principio dell'assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente sono quelle, ancorché concretanti delle fattispecie unitarie, caratterizzate dalla compresenza di elementi cosiddetti misti (iscrivibili in teoria a diverse gestioni) e dalla unicità del reddito (commercianti, artigiani e coltivatori diretti). Il legislatore, pertanto, avrebbe scelto una delle prospettate opzioni interpretative che si iscrive perfettamente nel sistema e che risulta compatibile con l'assetto sistematico e logico dell'ordinamento previdenziale. Da qui la piena compatibilità delle iscrizioni alla gestione commercianti e alla gestione separata (che non implica doppia imposizione contributiva) del socio lavoratore di una s.r.l. che svolge, al contempo, attività di amministratore della stessa società.

L'INPS ritiene, pertanto, infondate le censure mosse con riguardo al citato art. 12, comma 11, in quanto detta norma, effettivamente di interpretazione autentica, non sarebbe irragionevole, limitandosi ad assegnare alla disposizione interpretata – finalizzata ad ampliare l'area della tutela assicurativa e del prelievo contributivo – un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (sentenze n. 162 e n. 74 del 2008; n. 234 del 2007; n. 274 del 2006; n. 374 e n. 29 del 2002 e n. 525 del 2000).

L'INPS richiama, al riguardo, una pronuncia con la quale la Corte costituzionale (sentenza n. 172 del 2008) ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una norma di interpretazione autentica (art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006) che, in materia di ricalcolo della pensione sulla base di contributi con Stato estero convenzionato, aveva imposto – contrariamente all'orientamento costante della Corte di cassazione secondo cui si doveva tenere conto della retribuzione degli ultimi anni di lavoro – la riparametrazione della retribuzione secondo le aliquote contributive dell'assicurazione generale obbligatoria. Nella detta sentenza la Corte ha affermato che non poteva ritenersi lesa l'affidamento nella certezza dell'ordinamento giuridico, in quanto, a fronte di una interpretazione giurisprudenziale univoca, l'INPS aveva reso reale il dubbio ermeneutico continuando a sostenere il contrario.

Quanto agli orientamenti giurisprudenziali in seguito all'intervento del legislatore, l'ente richiama l'ordinanza interlocutoria della Corte di cassazione, sezione lavoro, 5 novembre 2010, n. 22558, la quale, dato atto della nuova norma e ritenendo infondate le richieste di rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle parti private in ordine agli artt. 3, 24, 102, 111 e 117 Cost., ha sollecitato una nuova pronuncia delle sezioni unite, invocando una riconsiderazione della problematica in generale.

Inoltre, evidenzia come anche i giudici di merito abbiano escluso possibili contrasti con la Costituzione, considerando l'autentica essenza interpretativa dell'art. 12, comma 11.



Alla luce delle suddette argomentazioni, l'INPS chiede la declaratoria di non fondatezza della sollevata questione di costituzionalità.

In data 22 novembre 2011, il resistente ha depositato memoria illustrativa, riportandosi alle deduzioni di cui alla memoria di costituzione e richiamando, a sostegno della non fondatezza della questione, le argomentazioni svolte dalla Corte di cassazione, sezioni unite, nella sentenza 24 maggio 2011, n. 17076.

Con atto depositato in data 3 maggio 2011, nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, non fondata.

In primo luogo, la difesa statale nega la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU. Al riguardo, precisa che la Corte EDU non ha mai espresso il principio del divieto assoluto di interventi legislativi retroattivi, ma, in alcuni casi, ha ritenuto legittimo l'intervento del legislatore che, per porre rimedio a una imperfezione tecnica della legge interpretata, aveva inteso, con legge retroattiva, ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore stesso (sentenza 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society contro Regno Unito*). Evidenzia, anche, come la Corte costituzionale abbia posto a fondamento di proprie decisioni (sentenza n. 1 del 2011) l'interpretazione dell'art. 6 CEDU datane dalla Corte EDU.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la finalità della norma censurata sia quella di chiarire il significato di una precedente legge, ovvero di esplicitare uno dei possibili significati tra quelli ragionevolmente ascrivibili alle statuizioni interpretate.

Al riguardo, richiama quanto affermato dalla Corte di cassazione nella citata sentenza n. 3240 del 2010, secondo cui la regola generale è che all'espletamento della duplice attività lavorativa, quando per entrambe si prevede la tutela assicurativa, deve corrispondere la duplicità di iscrizione. Nella detta pronuncia si precisa, altresì, che non sussiste duplicazione di contribuzione, in quanto a ciascuna fa capo una attività diversa e ciascuna delle obbligazioni contributive viene parametrata sulla base di compensi rispettivamente percepiti che non si cumulano, ma restano distinti e sottoposti alla rispettiva aliquota di prelievo.

Alla luce delle suddette argomentazioni, la difesa dello Stato ritiene non fondata la censura concernente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 CEDU.

Ad avviso della difesa statale, considerato che il censurato art. 12, comma 11, attribuisce all'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996 «una delle possibili letture del testo originario», non sarebbe ravvisabile neanche la violazione del canone di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del principio generale dell'affidamento (art. 111 Cost.). In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia come la duplicità di iscrizione del socio-lavoratore e amministratore di una s.r.l. sia in linea con la logica sottesa alla legge n. 335 del 1995, la quale prevede una particolare forma di tutela previdenziale basata sulla percezione dei redditi individuati dalla normativa fiscale. La *ratio* della gestione separata è quella di assicurare una tutela, sia unica, sia complementare a quella prevista per altre attività lavorative eventualmente svolte. L'ordinamento contempla i casi in cui è prevista l'iscrizione a più gestioni (ad esempio, il lavoratore dipendente che abbia anche un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa deve iscriversi anche alla gestione separata). La difesa erariale sottolinea come l'art. 1, comma 208 – che prevede l'individuazione della gestione assicurativa cui l'esercente deve essere iscritto in base al criterio della prevalenza – riguarda solo il caso degli esercenti attività commerciali i quali svolgono più attività cosiddette miste (commercianti, artigiani e coltivatori diretti).

Non potrebbe, invece, applicarsi all'ipotesi del socio di s.r.l. commerciale che svolga anche l'attività di amministratore, in quanto tale ultima attività non è configurabile come ipotesi di lavoro autonomo. Al riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea la distinzione effettuata dal decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del Testo unico delle imposte sui redditi), richiamato dalla legge n. 335 del 1995, tra reddito da lavoro autonomo derivante dall'esercizio di arti e professioni (art. 53) e reddito percepito in qualità di amministratore assimilabile a quello di lavoro dipendente (art. 50, lettera c-bis). Ad avviso della difesa erariale, le due attività non sono omogenee e, quando il citato art. 1, comma 208, fa riferimento alle attività di lavoro autonomo non includerebbe anche le attività di amministratore di società.

Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia come la norma censurata risponda al criterio della ragionevolezza, in quanto, individuando la corretta «lettura» dell'art. 1, comma 208, contribuisce a superare il contrasto giurisprudenziale, eliminando sia l'incertezza giuridica delle posizioni dei contribuenti, sia il rischio di una sostanziale disparità di trattamento di situazioni analoghe, in una materia quale quella contributivo-fiscale, nella quale è maggiore la necessità dell'equo trattamento.

Inoltre, ricorda che, in sede di interpretazione autentica, «il legislatore può modificare sfavorevolmente, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati» (con la sentenza n. 282 del 2005 della Corte costituzionale).



Sulla base delle suddette argomentazioni la difesa erariale nega, pertanto, anche la assunta violazione dell'art. 24, primo comma, Cost.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene infondata la censura mossa in riferimento all'art. 102 Cost. Infatti, come precisato dalla Corte costituzionale in varie sentenze richiamate (n. 374 del 2002, n. 229 del 1999 e n. 432 del 1997), «l'intervento legislativo retroattivo, tanto con la norma di interpretazione autentica quanto con norma innovativa, opera sul piano delle fonti, ossia della *regola iuris* che il giudice deve applicare e quindi non incide sulla potestà di giudicare e sull'ambito riservato alla funzione giurisdizionale».

### *Considerato in diritto*

1. — La Corte d'appello di Genova, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24, primo comma, 102, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dell'art. 12, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

2. — La rimettente premette di essere investita dell'appello principale, proposto dall'INPS, e dell'appello incidentale, proposto dalla signora L. L., avverso la sentenza con la quale il giudice di primo grado ha respinto l'opposizione di detta parte privata, avanzata avverso una cartella esattoriale per il pagamento dei contributi dovuti a titolo di iscrizione alla gestione assicurativa commercianti, ed ha accolto la domanda subordinata di annullamento della iscrizione alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico, obbligatorio e complementare), con condanna dell'INPS alla restituzione della relativa contribuzione.

Ad avviso della Corte sussisterebbero i presupposti per l'iscrizione della parte privata alla gestione commercianti, essendo quest'ultima, al contempo, vice-presidente del consiglio di amministrazione di una società esercente attività di vendita al dettaglio di abbigliamento e preposta al punto di vendita della stessa società, nella qualità di familiare coadiutore (figlia della socia B. L.).

È pacifico, peraltro, che ella è anche iscritta, per lo svolgimento dell'attività di amministratore, alla gestione separata prevista dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995.

La rimettente ritiene la questione rilevante, in quanto l'entrata in vigore, nelle more del giudizio di appello, del citato art. 12, comma 11, renderebbe legittima la doppia pretesa contributiva dell'INPS, dovendosi escludere il giudizio di prevalenza previsto dall'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1992, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), per i casi di svolgimento contemporaneo, anche in un'unica impresa, della duplice attività di amministratore e di socio (o familiare coadiutore di socio) esercente attività di vendita.

La Corte distrettuale ritiene la questione di legittimità costituzionale, anche non manifestamente infondata, con riferimento ai parametri invocati.

In particolare, il citato art. 12, comma 11, si porrebbe in contrasto: *a)* con l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio generale di ragionevolezza delle norme; *b)* con l'art. 24, primo comma, Cost., sotto il profilo della effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi; *c)* con l'art. 102 Cost. sotto il profilo della integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria; *d)* con l'art. 111, secondo comma, Cost. sotto il profilo della parità delle parti processuali. Secondo la rimettente sarebbero stati travalicati i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994) con riguardo alle leggi aventi efficacia retroattiva, in quanto: 1) secondo la ricostruzione effettuata dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 3240 del 12 febbraio 2010, la previsione dell'iscrizione alla gestione assicurativa per l'attività svolta in misura prevalente sarebbe stata introdotta proprio a fronte della statuizione, in forza della medesima legge, concernente l'obbligo d'iscrizione del socio di s.r.l. alla gestione commercianti, al fine di non gravare eccessivamente l'attività di lavoro autonomo di dimensioni e redditi modesti; 2) l'intervento legislativo sarebbe stato realizzato, incidendo sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, con normativa d'urgenza, a pochi mesi di distanza dalla pronuncia emessa sulla questione dalle sezioni unite della Corte di cassazione (con la citata sentenza n. 3240 del 2010), la quale aveva respinto la tesi sostenuta dalla difesa dell'INPS negli innumerevoli giudizi analoghi pendenti.



La norma censurata, ad avviso della Corte, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), approvata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto il legislatore nazionale, in mancanza di «superiori motivi di interesse generale», bensì al fine di aumentare il gettito contributivo dell'INPS, ed in mancanza dell'esigenza di chiarire un'oggettiva ambiguità del testo normativo, avrebbe emanato una norma dichiaratamente interpretativa in presenza di un notevole contenzioso e dell'intervento risolutivo delle sezioni unite della Corte di cassazione (con la sentenza n. 3240 del 2010) sfavorevole all'INPS, in tal modo violando il principio di «parità delle armi» tra le parti processuali.

3. — La questione non è fondata.

3.1. — È opportuno esporre il principale quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, nel quale essa si colloca.

L'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 ha stabilito che «A decorrere dal 1° gennaio 1996, sono tenuti all'iscrizione presso una apposita Gestione separata, presso l'INPS, e finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'articolo 49 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui al comma 2, lettera a), dell'articolo 49 del medesimo testo unico e gli incaricati alla vendita a domicilio di cui all'articolo 36 della legge 11 giugno 1971, n. 426. Sono esclusi dall'obbligo i soggetti assegnatari di borse di studio, limitatamente alla relativa attività».

L'art. 1, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nel sostituire l'art. 29, primo comma, della legge 3 giugno 1975, n. 160 (Norme per i miglioramenti dei trattamenti pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale), ha disposto che «L'obbligo di iscrizione nella gestione assicurativa degli esercenti attività commerciali di cui alla legge 22 luglio 1966, n. 613, e successive modificazioni e integrazioni, sussiste per i soggetti che siano in possesso dei seguenti requisiti: a) siano titolari o gestori in proprio di imprese che, a prescindere dal numero dei dipendenti, siano organizzate e/o dirette prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti la famiglia, ivi compresi i parenti e gli affini entro il terzo grado, ovvero siano familiari coadiutori preposti al punto di vendita; b) abbiano la piena responsabilità dell'impresa ed assumano tutti gli oneri e i rischi relativi alla sua gestione. Tale requisito non è richiesto per i familiari coadiutori preposti al punto di vendita, nonché per i soci di società a responsabilità limitata; c) partecipino personalmente al lavoro aziendale con carattere di abitudine e prevalenza; d) siano in possesso, ove previsto da leggi o regolamenti, di licenze o autorizzazioni e/o siano iscritti in albi, registri o ruoli».

L'art. 1, comma 208, della citata legge n. 662 del 1996, a sua volta, ha statuito che «Qualora i soggetti di cui ai precedenti commi esercitino contemporaneamente, anche in un'unica impresa, varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, sono iscritti nell'assicurazione prevista per l'attività alla quale gli stessi dedicano personalmente la loro opera professionale in misura prevalente. Spetta all'Istituto nazionale della previdenza sociale decidere sull'iscrizione nell'assicurazione corrispondente all'attività prevalente. Avverso tale decisione il soggetto interessato può proporre ricorso, entro 90 giorni dalla notifica del provvedimento, al consiglio di amministrazione dell'Istituto, il quale decide in via definitiva, sentiti i comitati amministratori delle rispettive gestioni pensionistiche».

Sull'interpretazione di tale normativa si è sviluppato un notevole contenzioso in ordine alla seguente questione: se il socio di una società commerciale nella forma della s.r.l., il quale partecipi personalmente al lavoro aziendale con carattere di abitudine e, nel contempo, sia anche amministratore della medesima, riscuotendo un apposito compenso, sia tenuto all'iscrizione (e debba versare la contribuzione) presso le due corrispondenti gestioni previdenziali, ossia alla gestione commercianti per la prima attività e alla gestione separata per la seconda, oppure sia tenuto all'iscrizione presso una sola delle due gestioni, da individuare come quella di competenza per la attività prevalente.

A tal riguardo va notato che la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* non coincide *in toto* con quella ora richiamata, perché nel caso in esame il soggetto, cui la doppia iscrizione si riferisce, non è un socio, ma il familiare coadiutore di un socio, familiare che nell'ambito della società svolge attività di amministratore (vice presidente) e, contemporaneamente, esercita nell'impresa attività di vendita.

Tuttavia, secondo la non implausibile motivazione della Corte territoriale, la questione sopra enunciata ben si pone anche con riferimento alla presente causa, «poiché sussistono i medesimi presupposti e la normativa applicabile è la medesima». Si deve procedere, dunque, nello scrutinio.

Il contenzioso, del quale si è fatto cenno, vede la prevalente giurisprudenza di merito (cui l'INPS aderisce) orientata nel senso di ritenere necessaria l'iscrizione presso le due corrispondenti gestioni previdenziali, mentre la giurispru-



denza di legittimità segue per lo più l'orientamento opposto, anche se pur nella sezione lavoro della Corte di cassazione si è manifestato un contrasto, che ha dato luogo alla sentenza delle sezioni unite civili n. 3240 del 2010.

Con tale sentenza è stato enunciato il seguente principio di diritto: «La regola dettata dall'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996 – secondo la quale i soggetti che esercitano contemporaneamente, in una o più imprese commerciali, varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, sono iscritti nell'assicurazione prevista per l'attività alla quale gli stessi dedicano personalmente la loro opera professionale in misura prevalente – si applica anche al socio di società a responsabilità limitata che eserciti attività commerciale nell'ambito della medesima e, contemporaneamente, svolga attività di amministratore, anche unico. In tal caso, la scelta dell'iscrizione nella gestione di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, o nella gestione degli esercenti attività commerciali, ai sensi dell'art. 1, comma 203, della legge n. 662 del 1996, spetta all'INPS, secondo il carattere di prevalenza. La contribuzione si commisura esclusivamente sulla base dei redditi percepiti dalla attività prevalente e con le regole vigenti nella gestione di competenza».

La disposizione censurata con l'ordinanza di rimessione, ossia l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, della legge n. 122 del 2010, – entrata in vigore dopo la richiamata pronuncia delle sezioni unite civili – dispone che «L'art. 1, comma 208 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 si interpreta nel senso che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti in una delle corrispondenti gestioni dell'INPS. Restano, pertanto, esclusi dall'applicazione dell'art. 1, comma 208, legge n. 662/1996 i rapporti di lavoro per i quali è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335».

Con ordinanza del 13 ottobre 2010, n. 22557, la sezione lavoro della Corte di cassazione ha di nuovo sollecitato l'intervento delle sezioni unite, rilevando che, dopo la sentenza n. 3240 del 2010, è intervenuta la disposizione ora menzionata, «che ha riaperto il discorso interpretativo».

Le sezioni unite civili si sono pronunziate con sentenza del 24 maggio 2011, n. 17076 (depositata l'8 agosto 2011), affermando i seguenti principi: «a) L'art. 12, comma 11, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010 n. 122 – che prevede che l'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 si interpreta nel senso che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti in una delle corrispondenti gestioni dell'INPS, mentre restano esclusi dall'applicazione dell'art. 1, comma 208, legge n. 662/1996 i rapporti di lavoro per i quali è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 – costituisce disposizione dichiaratamente ed effettivamente d'interpretazione autentica, diretta a chiarire la portata della disposizione interpretata, e pertanto, in quanto tale, non è lesiva del principio del giusto processo di cui all'art. 6 CEDU, trattandosi di legittimo esercizio della funzione legislativa garantita dall'art. 70 Cost.; b) In caso di esercizio di attività in forma d'impresa ad opera di commercianti, o artigiani, o coltivatori diretti, contemporaneamente all'esercizio di attività autonoma per la quale è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, non opera l'unificazione della contribuzione sulla base del parametro dell'attività prevalente, quale prevista dall'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

3.2. — Con riferimento al quadro sopra riassunto, si deve ricordare che il divieto di retroattività della legge, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006). Il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare, dunque, disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della CEDU, motivi sussistenti anche nel caso di specie.

La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, pertanto, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010, n. 24 del 2009).

In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009) a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale.

In questo quadro, nel caso in esame non sussiste violazione dell'art. 3 Cost.



Infatti, l'opzione ermeneutica prescelta dal legislatore non ha introdotto nella disposizione interpretata elementi ad essa estranei, ma le ha assegnato un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex multis*: sentenza n. 257 del 2011), cioè ha reso vincolante un dettato comunque ascrivibile al tenore letterale della disposizione interpretata. Ciò è reso palese dal rilievo che quella opzione interpretativa aveva trovato spazio nella giurisprudenza di merito formata in epoca anteriore all'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010; ed anche nella sezione lavoro della Corte di cassazione, tanto da provocare per ben due volte, in un breve arco di tempo, la rimessione della questione interpretativa dell'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996 alle sezioni unite della medesima Corte.

È significativo, poi, che queste ultime, con la pronunzia più recente (sopra richiamata), dopo avere affermato che la norma in questa sede censurata costituisce disposizione «dichiaratamente ed effettivamente di interpretazione autentica, diretta a chiarire la portata della disposizione interpretata», ne abbiano fatto applicazione, così superando il precedente orientamento.

Si deve ancora aggiungere che proprio il contrasto emerso in giurisprudenza sull'interpretazione dell'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996, in quanto fonte di dubbi ermeneutici con conseguente incremento del contenzioso, giustifica ulteriormente l'intervento legislativo finalizzato a garantire la certezza applicativa del sistema, con ciò ulteriormente escludendone ogni carattere d'irragionevolezza.

3.3. — Quanto agli altri profili di censura prospettati dalla Corte rimettente con riferimento all'art. 24, primo comma, Cost. (sarebbe violata l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi), all'art. 102 Cost. (sarebbe violata l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria), all'art. 111, secondo comma, Cost. (sarebbe violato il principio di parità delle parti processuali), si osserva: 1) il richiamo all'art. 24 Cost. non è pertinente, perché l'intervento legislativo qui censurato non incide su diritti processuali, bensì opera sul piano sostanziale e, dunque, non vulnera il diritto alla tutela giurisdizionale, a presidio del quale la norma costituzionale invocata è posta (sentenza n. 29 del 2002, punto 4.4. del Considerato in diritto); 2) non sussiste violazione dell'art. 102 Cost. perché, sulla base delle argomentazioni esposte nel punto che precede, l'intervento legislativo deve ritenersi legittimo, mentre non è configurabile a favore del giudice «una esclusività dell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la *potestas iudicandi*, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della *potestas* medesima» (sentenza n. 234 del 2007, punto 17. del Considerato in diritto); 3) del pari non sussiste violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., perché – fermo il punto che l'incidenza di una norma interpretativa su giudizi in corso è fenomeno fisiologico (sentenza n. 376 del 2004; ordinanza n. 428 del 2006) – detta norma non interferisce sull'esercizio della funzione giudiziaria e sulla parità delle parti nello specifico processo, bensì pone una disciplina generale ed astratta sull'interpretazione di un'altra norma e, dunque, si colloca su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme a singole fattispecie (ordinanza n. 428 del 2006 citata).

Per le ragioni fin qui esposte deve, altresì, escludersi la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

La rimettente, dopo aver ricordato l'approdo ermeneutico cui la giurisprudenza di questa Corte è pervenuta con le sentenze n. 349 e 348 del 2007, ritiene che la norma censurata, ponendosi in contrasto con il citato art. 6 della detta Convenzione, violi il diritto della parte ad un giusto processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale, nel significato e nella portata chiariti dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo e in assenza di «superiori motivi di interesse generale» idonei a giustificare l'intervento del legislatore, diretto in realtà ad aumentare il gettito contributivo dell'INPS (è richiamata la sentenza di detta Corte in causa Scordino contro Italia, n. 36813/2007).

Neppure sotto tale profilo la questione è fondata.

Fermi i principi affermati dalle citate sentenze n. 349 e 348 del 2007, questa Corte, nella sentenza n. 257 del 2011 ha trattato una questione per più versi analoga a quella qui in esame, così testualmente argomentando: «con riguardo all'art. 6 della CEDU si deve osservare che la Corte di Strasburgo, pur censurando in numerose occasioni indebite ingerenze del potere legislativo degli Stati sull'amministrazione della giustizia (per una ricognizione dei casi trattati, sentenza di questa Corte n. 311 del 2009), non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari al menzionato art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali (sentenza da ultimo citata, punto 8. del Considerato in diritto). La regola di diritto, affermata anche di



recente con sentenza della seconda sezione in data 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri contro Italia, è che “Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall’articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d’interesse generale, all’ingerenza del legislatore nell’amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L’esigenza della parità delle armi comporta l’obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte”.

Anche secondo la detta regola, dunque, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all’art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi di interesse generale» che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionali, nell’ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali.

Diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo d’influencare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto» (citata sentenza n. 257 del 2011, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Nella fattispecie, la norma censurata si è limitata ad enucleare una delle possibili opzioni ermeneutiche dell’originario testo normativo, peraltro già fatta propria da parte consistente della giurisprudenza di merito; il contrasto insorto sul tema è stato esaminato anche dalla Corte di cassazione che, secondo l’orientamento più recente (Cassazione, sezioni unite, sentenza 24 maggio 2011, n. 17076), si è uniformata alla soluzione prescelta dal legislatore; tale soluzione ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d’indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l’eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

Che poi il perseguimento di tali risultati abbia avuto riflessi anche sul gettito contributivo dell’INPS costituisce circostanza indiretta e di mero fatto, non idonea ad incidere sulla legittimità dell’intervento legislativo.

Conclusivamente, la questione di legittimità costituzionale sollevata con l’ordinanza in epigrafe deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 12, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, con l’ordinanza indicata in epigrafe, dalla Corte d’appello di Genova, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli articoli 3, 24, primo comma, 102, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all’articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2012.

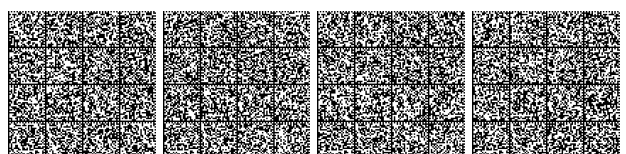
*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* CRISCUOLO

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI



## N. 16

Sentenza 23 - 26 gennaio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Caccia - Norme della Regione Sardegna - Derghe al divieto di prelievo venatorio - Adozione dei relativi provvedimenti da parte dell'assessore regionale della difesa dell'ambiente, sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) ovvero, se non ancora istituito, un comitato tecnico-scientifico *ad hoc* - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità del ricorso per oscurità del *petitum* - Reiezione.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5, art. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, primo comma; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-*bis*, comma 3; direttiva n. 79/409/CEE.

**Ambiente - Caccia - Norme della Regione Sardegna - Derghe al divieto di prelievo venatorio - Adozione dei relativi provvedimenti da parte dell'assessore regionale della difesa dell'ambiente, sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) ovvero, se non ancora istituito, un comitato tecnico-scientifico *ad hoc* - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione di altra disposizione inscindibilmente legata con quella denunciata - Reiezione.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5, art. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, primo comma; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-*bis*, comma 3; direttiva n. 79/409/CEE.

**Ambiente - Caccia - Norme della Regione Sardegna - Derghe al divieto di prelievo venatorio - Adozione dei relativi provvedimenti da parte dell'assessore regionale della difesa dell'ambiente, sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) ovvero, se non ancora istituito, un comitato tecnico-scientifico *ad hoc* - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa considerazione delle competenze legislative della Regione quali derivanti dallo statuto di autonomia - Reiezione.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5, art. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, primo comma; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-*bis*, comma 3; direttiva n. 79/409/CEE.

**Ambiente - Caccia - Norme della Regione Sardegna - Derghe al divieto di prelievo venatorio - Adozione dei relativi provvedimenti da parte dell'assessore regionale della difesa dell'ambiente, sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) ovvero, se non ancora istituito, un comitato tecnico-scientifico *ad hoc* - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5, art. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-*bis*, comma 3; direttiva n. 79/409/CEE.

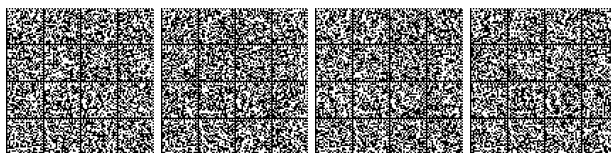
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente





## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5 (Disposizioni integrative della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 – Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 marzo-1° aprile 2011, depositato in cancelleria il 5 aprile 2011 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Pia Camassa per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

*Ritenuto in fatto*

1. — Giusta conforme deliberazione governativa, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato in data 29 marzo 2011, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5 (Disposizioni integrative della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 – Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), nella parte in cui, avendo introdotto nella legge della Regione autonoma Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), l'art. 59-*bis*, prevede, al comma 3 della norma novellata, che, ai fini della disciplina del prelievo venatorio in deroga, l'assessore regionale della difesa dell'ambiente adotti – previa deliberazione della Giunta e d'intesa cogli assessori dell'agricoltura e riforma agraria e dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale – il provvedimento in deroga «sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) ovvero, se non ancora istituito, un comitato tecnico-scientifico, composto da un esperto in materia di ambiente e fauna selvatica, un esperto in materia di coltivazioni agricole, un esperto in materia di salute pubblica», essendo precisato che detto comitato è istituito, su proposta dell'assessore della difesa dell'ambiente, con deliberazione della Giunta regionale.

1.1. — Secondo l'avviso del ricorrente, siffatta disposizione violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione in quanto sarebbe in contrasto con l'art. 19-*bis*, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), come introdotto dall'art. 1 della legge 3 ottobre 2002, n. 221 (Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE).

Il citato art. 19-*bis*, prosegue il ricorrente, nel recepire la normativa comunitaria, prevede che le deroghe alla direttiva 74/409/CEE siano applicate per periodi determinati, sentiti esclusivamente l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (ora ISPRA) o gli Istituti riconosciuti a livello regionale.

Per il ricorrente la norma censurata, non prevedendo l'acquisizione del parere di cui al citato art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, oltre a confliggere coi ricordati parametri costituzionali sia riguardo alla violazione dei vincoli derivanti dal rispetto dell'ordinamento comunitario sia riguardo alla competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente, eccede, altresì, dalle competenze statutarie fissate dall'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2. — Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, resistendo alla avversa domanda che ritiene inammissibile e, comunque, infondata.

2.1. — Preliminarmente, la resistente eccepisce la inammissibilità del ricorso per oscurità del suo *petitum*: non sarebbe, infatti, chiaro se la Presidenza del Consiglio si duole del fatto che «quello del comitato tecnico-scientifico previsto dalla legge regionale non sia [...] un parere degli istituti riconosciuti a livello regionale ovvero [...] che non sia prevista l'acquisizione del solo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica». L'alternatività fra le due prospettive impugnatorie renderebbe il ricorso inammissibile.

2.2. — Ad ogni modo, prosegue la Regione resistente, in ambedue i casi la questione sarebbe infondata.

Infatti, segnala la difesa regionale, la previsione del rilascio del parere da parte dell'IRFS sarebbe pienamente conforme alla previsione dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 il quale, appunto, menziona quali organi consultivi, accanto all'INFS (ora ISPRA), gli istituti riconosciuti a livello regionale. Tale duplice indicazione, fa notare la difesa



regionale, è un *unicum* nel corpo della legge n. 157 del 1992, in quanto solo nell'art. 19-*bis* citato il legislatore ha fatto riferimento al parere degli «istituti riconosciuti a livello regionale» come fungibile rispetto a quello dell'IRFS.

Tale circostanza, sottolinea parte resistente, rende non pertinenti le precedenti decisioni della Corte che hanno riguardato leggi regionali che tendevano ad escludere il parere dell'IRFS da determinati procedimenti amministrativi da esse disciplinati, ovvero ad eluderne gli effetti: infatti, in tutti questi casi la fonte legislativa statale prevedeva esclusivamente il parere dell'IRFS non ammettendo quello reso da altri organi.

La Regione osserva che il ricorrente, richiamando i precedenti della Corte, non si è reso conto del fatto che la disposizione interposta ora invocata ha «lasciato al legislatore regionale la scelta tra il parere dell'IRFS e il parere di un organismo regionale»; legittimamente, pertanto, la Regione avrebbe optato per la seconda soluzione.

Anche la previsione della sostituzione, nelle more della istituzione dell'organismo regionale, del parere reso dall'IRFS con quello rilasciato da un apposito Comitato è, secondo la Regione, legittima espressione del proprio potere di scelta.

A tal proposito la Regione aggiunge che irrilevante è la denominazione di istituto o di Comitato assegnata ai due organismi, in quanto anche nella ipotesi di parere reso da quest'ultimo, data la qualificazione tecnico-scientifica dei suoi componenti, sono salvaguardate le finalità proprie dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, ossia che le deroghe ai divieti di prelievo venatorio siano assunte con quelle cautele che assicurino l'adeguata protezione del patrimonio faunistico nazionale.

Aggiunge la parte resistente che, come lo stesso legislatore nazionale, al fine di contenere la spesa pubblica, ha soppresso, con l'art. 28 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, l'IRFS, attribuendone i compiti, unitamente a quelli di altri istituti operanti nell'ambito della tutela ambientale, all'ISPRA, così ha fatto il legislatore regionale, prevedendo che i compiti dell'IRFS possano essere svolti, sino alla sua istituzione, da un altro organo più agile e meno costoso del primo ma egualmente idoneo. D'altra parte, conclude la Regione, il ricorrente non censura la scelta di attribuire al Comitato la funzione consultiva in questione sotto il profilo del possesso di un'adeguata competenza tecnica.

Tutto ciò dimostrerebbe che la questione sollevata sarebbe frutto di un equivoco meramente nominalistico.

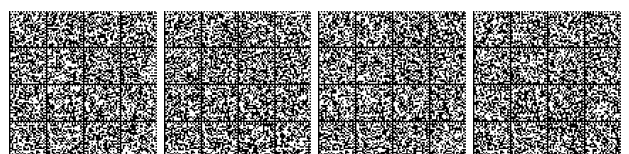
3. — Nell'imminenza della udienza pubblica il ricorrente ha depositato una breve memoria illustrativa, nella quale, insistendo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, precisa che la Regione autonoma Sardegna, nell'emanare la legge n. 5 del 2011, non avrebbe tenuto conto dei principi introdotti nella legge n. 157 del 1992 a seguito della entrata in vigore della legge n. 96 del 2010. A tale proposito la difesa pubblica precisa che, in applicazione di tali nuovi principi, l'ISPRA ha redatto una "Guida per la stesura dei calendari venatori" che ha trasmesso a tutte le Regioni onde sollecitare il rispetto «dei [...] passaggi fondamentali» della normativa comunitaria.

La circostanza che la legislazione sarda non si sia adeguata a tali innovazioni sarebbe ulteriore indice della sua illegittimità costituzionale.

3.1. — Anche la difesa della Regione autonoma Sardegna ha depositato una memoria illustrativa nella quale, ribadite le precedenti difese, ha dedotto la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sia perché il gravame è stato rivolto nei soli confronti del comma 3 del novellato art. 59-*bis* della legge regionale n. 23 del 1998 e non anche nei confronti del comma 4 — disposizione quest'ultima così inscindibilmente legata alla precedente da rendere inammissibile, ad avviso della Regione, la impugnazione solo della prima e non anche della seconda —, sia perché il ricorrente non ha fatto menzione nel suo atto delle competenze legislative regionali quali fissate, per la Sardegna, dal suo statuto speciale di autonomia.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5 (Disposizioni integrative della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 - Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), nella parte in cui, avendo introdotto nella legge della Regione autonoma Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), l'art. 59-*bis*, prevede, al comma 3 della norma novellata, che, ai fini della disciplina del prelievo venatorio in deroga, l'assessore regionale della difesa dell'ambiente adotti — previa deliberazione della Giunta e d'intesa cogli assessori dell'agricoltura e riforma agraria e dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale — il provvedimento in deroga «sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS)



ovvero, se non ancora istituito, un comitato tecnico-scientifico» istituito, su proposta del medesimo assessore della difesa dell'ambiente, con deliberazione della Giunta regionale.

1.1. — Secondo l'avviso del ricorrente siffatta disposizione violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione in quanto sarebbe in contrasto con l'art. 19-bis, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), il quale, a sua volta, nel recepire la normativa comunitaria, prevede che le deroghe alla direttiva 79/409/CEE sono applicate per periodi determinati, sentiti esclusivamente l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (ora ISPRA) o gli Istituti riconosciuti a livello regionale.

Per il ricorrente, infine, la norma censurata, non prevedendo l'acquisizione del parere di cui al citato art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, oltre a confliggere coi ricordati parametri costituzionali sia riguardo alla violazione dei vincoli derivanti dal rispetto dell'ordinamento comunitario sia riguardo alla competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente, eccederebbe altresì dalle competenze statutarie fissate dall'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2. — Nel costituirsi, la difesa regionale eccepisce, in via preliminare, la inammissibilità del ricorso sia perché ne sarebbe oscuro il *petitum* sia perché il ricorrente avrebbe impugnato il solo comma 3 del novellato art. 59-bis della legge regionale n. 23 del 1998, come introdotto per effetto dell'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2011, e non anche il successivo comma 4, disposizione questa così inscindibilmente legata con la precedente da rendere, ad avviso della Regione resistente, inammissibile il ricorso se non rivolto nei confronti di ambedue.

Viene, altresì, eccepito che il ricorrente avrebbe omissso di considerare le competenze legislative della Regione quali derivanti dallo statuto di autonomia.

3. — L'eccezione di inammissibilità è destituita di fondamento riguardo a tutti i profili sotto i quali è prospettata.

3.1. — Quanto al primo – supposta oscurità del *petitum* dovuta al fatto che non sarebbe dato comprendere se il ricorrente censura la disposizione impugnata poiché essa consente la adozione dei provvedimenti derogatori al divieto di prelievo venatorio previa acquisizione del parere dell'IRFS in luogo di quello reso dall'ISPRA ovvero poiché essa, sino alla istituzione del predetto Istituto regionale, consente la adozione dei citati provvedimenti derogatori previa acquisizione del parere reso da un ristretto Comitato tecnico-scientifico nominato, su proposta dell'assessore della difesa dell'ambiente, dalla Giunta regionale – osserva questa Corte che dall'esame del ricorso introduttivo del giudizio emerge con sufficiente chiarezza che il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso impugnare la disposizione introdotta dall'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2011 nella parte in cui essa non prevede, quale momento procedimentale strumentale alla adozione dei provvedimenti di competenza regionale in materia di deroghe al divieto di prelievo venatorio, la acquisizione del parere reso dall'ISPRA – organismo questo che, come è noto, per effetto dell'art. 28, comma 2, 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, svolge le funzioni in precedenza affidate all'INFS – prevedendo, invece, in via alternativa fra di loro, la acquisizione o del parere reso dall'IRFS ovvero, sino alla istituzione di questo, di quello reso da un Comitato *ad hoc*.

Nella prospettazione impugnatoria formulata nel ricorso le due ultime previsioni appaiono accomunate sotto la medesima censura di incostituzionalità; non vi è, pertanto, impugnazione ancipite ma, semmai, cumulativa di ambedue le proposizioni normative.

3.2. — Riguardo al secondo profilo in base al quale la resistente Regione eccepisce la inammissibilità del ricorso, osserva questa Corte che, sebbene il comma 4 del novellato art. 59-bis della legge regionale n. 23 del 1998 sia strettamente connesso con il precedente comma 3, in particolare proprio con riferimento alla espressione del parere finalizzato alla adozione dei provvedimenti in deroga al divieto del prelievo venatorio, posto che esso indica quali debbano essere i temi trattati nell'atto consultivo e le fonti di cognizione da considerare, tuttavia non vi è motivo, stante anche il principio dispositivo che disciplina il sistema della impugnazione in via principale di fronte alla Corte costituzionale degli atti aventi forza di legge, per ritenere che sia onere necessario del ricorrente, sotto comminatoria di inammissibilità del ricorso, procedere alla impugnazione non solo della disposizione normativa che ritiene direttamente violativa degli evocati precetti costituzionali ma anche di quelle ad essa eventualmente correlate da un, più o meno stretto, vincolo funzionale.

Ciò tanto più nel presente caso in cui, data la subordinazione logica che il comma 4 dell'art. 59-bis della legge regionale n. 23 del 1998 ha rispetto alla parte del comma 3 oggetto dell'incidente di costituzionalità, l'eventuale accoglimento del ricorso – pur nei limiti in cui è stato ora proposto – con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione nella parte impugnata, privando di contenuti sostanziali anche il successivo comma 4 così da renderlo un vuoto simulacro, determinerebbe, nei fatti, la definitiva inefficacia anche di questa altra disposizione legislativa, ancorché non impugnata.



3.3. — Riguardo alla mancata evocazione dei parametri statutari, al di là di una, sia pur non diffusamente argomentata, evocazione dei limiti competenziali fissati dall'art. 3, comma 1, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), vi è da dire che la opponibilità anche alle Regioni a statuto speciale dei vincoli stabiliti dall'art. 117, commi primo e secondo, della Costituzione rende non necessario l'esame della censura anche in base alle regole di competenza legislativa dettate dagli statuti di autonomia regionale.

4. — Quanto al merito, la questione non è fondata.

4.1. — In sostanza il ricorrente si duole del fatto che il legislatore regionale sardo, nel disciplinare l'esercizio del potere (espressamente attribuito alle Regioni dall'art. 19-*bis*, comma 1, della legge n. 157 del 1992) di consentire, nei limiti previsti dalla normativa comunitaria e da quella statale, deroghe al regime di divieto del prelievo venatorio abbia previsto che l'assessore regionale della difesa dell'ambiente adotti i relativi provvedimenti, non avendo sentito l'ISPRA, organismo statale come detto succeduto nei compiti già dell'INFS, ma «sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS)» ovvero, sino alla istituzione di questo, un Comitato tecnico-scientifico *ad hoc*.

Il ricorrente non tiene, evidentemente, conto della circostanza che proprio l'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, disposizione espressiva dei principi comunitari e statali che, in ipotesi, sarebbero stati violati dal legislatore sardo, consente che le deroghe al divieto di prelievo venatorio siano concesse sentito l'INFS (attualmente sostituito dall'ISPRA) «o gli istituti riconosciuti a livello regionale».

È, pertanto, di tutta evidenza, come dimostrato dall'uso della particella disgiuntiva «o», che lo stesso legislatore statale abbia previsto, in occasione della concessione delle citate deroghe, la possibilità, per l'organo regionale di amministrazione attiva, di giovare, in alternativa, sia del parere reso dall'ISPRA che di quello reso da omologhi organismi riconosciuti in ambito regionale.

5. — La scelta del legislatore sardo di ritenere sufficiente il solo parere rilasciato dall'Istituto riconosciuto a livello regionale deve essere, pertanto, considerata una legittima opzione, consentita da una piana esegesi della norma statale condotta in base al tenore testuale dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992.

È appena il caso di ricordare che l'art. 7 del decreto-legge 16 agosto 2006, n. 251 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), aveva provveduto a modificare il comma 3 dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 (vale a dire la disposizione legislativa presa a riferimento come norma interposta), sopprimendo la possibilità dell'opzione e rendendo quindi obbligatoria l'assunzione del parere dell'allora INFS, ma che il suddetto decreto non è stato convertito in legge nel termine di sessanta giorni e, pertanto, è decaduto.

A livello statistico, può essere di qualche interesse rilevare che un rapido esame della legislazione regionale di settore dà modo di censire un significativo numero di leggi regionali che prevedono, in alternativa al parere reso dall'ISPRA, il parere di un «istituto riconosciuto a livello regionale» (così, espressamente, l'art. 2, comma 3, della legge della Regione Lombardia 30 luglio 2008, n. 24, recante «Disciplina del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221 «Integrazione alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio in attuazione dell'art. 9 della direttiva comunitaria 79/409/CEE»», l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Calabria 27 marzo 2008, n. 6, recante «Disciplina del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221 «Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio in attuazione dell'art. 9 delle direttiva comunitaria 79/409/CEE»», l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2007, n. 30, recante «Disciplina del regime di deroga in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221 «Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157» e dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE» e, analogamente, l'art. 7-*bis*, comma 1, lettera g, della legge della Regione Marche n. 7 del 1995, come introdotto dall'art. 7 della legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria»»).

5.1. — La legittimità dell'opzione esercitata dal legislatore della Sardegna vale anche per quanto riguarda la previsione, nelle more della istituzione dell'IRFS (dovendosi per tale intendere la concreta istituzione, dato che quella meramente normativa, evidentemente non ancora attuata, risale alla entrata in vigore dell'art. 9 della legge regionale n. 23 del 1998), della possibilità di avvalersi del parere reso dal Comitato tecnico-scientifico *ad hoc*. Ciò in quanto si deve ritenere che, data la sua previsione a livello di legislazione primaria, anche questo sia un organismo «riconosciuto a livello regionale», del quale, giova sottolineare, non è affatto contestata dal ricorrente né la astratta qualificazione tecnica dei componenti, né le loro modalità di nomina, né la indipendente idoneità a svolgere funzioni consultive.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5 (Disposizioni integrative della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 – Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), sollevata, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* NAPOLITANO

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI

T\_120016

N. 17

*Ordinanza 23 - 26 gennaio 2012*

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Corte costituzionale - Pronunce - Errore materiale contenuto nel “Ritenuto in fatto” della sentenza n. 194 del 2011 - Correzione.**

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 32.

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, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

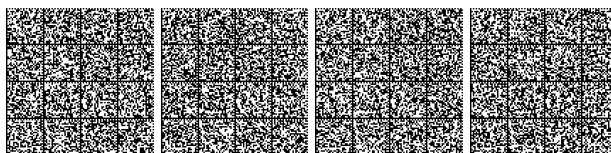
ORDINANZA

nel procedimento per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza 20 giugno 2011, n. 194.

Udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ravvisata la necessità di correggere l'errore materiale contenuto nel testo della sentenza indicata in epigrafe, al punto 2 del Ritenuto in fatto, dove si richiama l'ordinanza n. 4 del 2011 anziché l'ordinanza n. 14 del 2011.

Visto l'articolo 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dispone che, nel testo della sentenza n. 194 del 2011, al punto 2 del Ritenuto in fatto, in sostituzione delle parole «ordinanza n. 4», siano inserite le parole «ordinanza n. 14».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* GROSSI

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI

T\_120017



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 161

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 novembre 2011*  
(della Provincia autonoma di Bolzano)

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, che le Regioni sono tenute a redigere una relazione di fine legislatura - Disciplina delle modalità di redazione e del contenuto della relazione stessa - Disciplina della procedura di redazione in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale - Previsione dell'adozione con atto di natura regolamentare del Ministro per i rapporti con le regioni, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, di uno schema tipo per la relazione di fine legislatura - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Previsione, in caso di inadempimento dell'obbligo di redazione della relazione, del dovere del Presidente della Giunta regionale di darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale e delle province autonome - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale o di provincia autonoma riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le regioni - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali".**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 1.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione, in caso di grave dissesto finanziario, dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali" - Denunciato eccesso di delega per introduzione dell'autonomia fattispecie di grave dissesto finanziario e del collegamento alla stessa della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Denunciata adozione di norme dettagliate in materia di competenza della provincia autonoma - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa della Regione - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia di competenza regionale o di provincia autonoma riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le regioni.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.



**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione della non candidabilità del Presidente della Giunta regionale rimosso per grave dissesto finanziario alle cariche elettive a livello locale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni - Previsione, altresì, che lo stesso non possa essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle regioni, dello Stato e dell'unione europea per un periodo di dieci anni - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata irragionevolezza e mancanza di proporzionalità della sanzione dell'incandidabilità, in comparazione con altre ipotesi legislativamente previste, tutte connesse a gravissimi episodi di criminalità - Denunciata adozione di norme dettagliate in materia di competenza della provincia autonoma - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa provinciale - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali".**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Relazione di fine legislatura - Previsione, con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, in caso di mancata attuazione dei citati livelli o degli obiettivi di servizio, della nomina del Presidente della giunta regionale, quale commissario *ad acta* con poteri sostitutivi - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia costituzionale regionale e provinciale autonoma per l'introduzione di controlli governativi sull'attività delle regioni e province autonome - Denunciata violazione della competenza esclusiva in materia di organizzazione interna - Denunciata illegittima applicazione alle regioni e province autonome di controlli sostitutivi in materia di propria competenza ed in relazione al raggiungimento di "obiettivi" di servizio non previsti dalla Costituzione - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali".**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 4.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione, nelle more dell'insediamento del nuovo Presidente della giunta regionale, in luogo di quello rimosso, della nomina, con deliberazione del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute e sentito il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di un nuovo commissario *ad acta* per l'esercizio delle competenze del Presidente della giunta regionale concernenti l'ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista**





previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali".

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 5.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine legislatura - Previsione, con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, in caso di mancata attuazione dei citati livelli o degli obiettivi di servizio, della nomina del Presidente della giunta regionale, quale commissario *ad acta* con poteri sostitutivi - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciata illegittima applicazione alle regioni e province autonome di controlli sostitutivi in materia di propria competenza ed in relazione al raggiungimento di "obiettivi" di servizio non previsti dalla Costituzione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine mandato provinciale e comunale - Disciplina delle modalità di redazione e del contenuto della relazione - Disciplina della procedura di redazione in caso di scioglimento anticipato del consiglio provinciale e del consiglio comunale - Previsione dell'adozione con atto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di uno schema tipo di relazione - Previsione, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine mandato, del dovere del Presidente della Regione e del Sindaco di darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale e provinciale autonoma in materia di ordinamento degli enti locali - Lamentata adozione di norme dettagliate in materia di competenza regionale o provinciale autonoma - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa regionale e provinciale autonoma - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale o di provincia autonoma, riguardo allo schema tipo di relazione adottato dal Ministro dell'interno - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le regioni e gli enti locali".**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 4.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della facoltà del Ministro dell'economia e delle finanze di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile di enti pubblici in caso di squilibrio finanziario, evidenziato anche attraverso le rilevazioni SIOPE, riferibili a ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, disequilibrio consolidato della parte corrente di bilancio ed anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della potestà legislativa**



provinciale in materia di ordinamento degli enti locali - Denunciata violazione del divieto di conferimento, in materia di competenza regionale o provinciale autonoma, di funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, ad organi statali - Denunciata violazione del divieto di emanazione di regolamenti statali in materia regionale o di provincia autonoma - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali".

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 5.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco - Amministratori di enti locali riconosciuti responsabili dalla Corte dei conti anche in primo grado di danni cagionati con dolo o colpa grave - Divieto per gli stessi di ricoprire per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore di conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, in caso che la Corte accerti, valuti le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto finanziario, che lo stesso è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile - Previsione, altresì, dell'incandidabilità di sindaci e presidenti provinciali ritenuti responsabili ai sensi della normativa precedente, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, nonché di membro di consigli comunali, di consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo - Divieto, altresì, di ricoprire, per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale, né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale e provinciale autonoma in materia di ordinamento degli enti locali ove le disposizioni impugnate fossero ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome - Lamentata introduzione di forme di controllo non previste dallo Statuto - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali".**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco - Previsione, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocare il dissesto finanziario o lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive che la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e che, ove sia accertato il perdurare dell'inadempimento, il Prefetto assegna al Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione di dissesto e decorso infruttuosamente tale termine, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente, ai sensi dell'art. 141 del T.U. n. 267 del 2000 - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale e provinciale autonoma in materia di ordinamento degli enti locali ove le disposizioni impugnate**



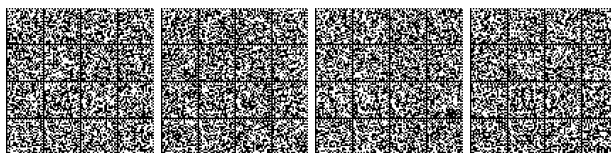
fossero ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome - Lamentata introduzione di forme di controllo non previste dallo Statuto - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali".

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Mancato rispetto del patto di stabilità interno - Previsione per le Regioni o province autonome inadempienti nell'anno successivo all'inadempimento delle seguenti misure: versamento all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità interno, dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato; divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minore dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti e possibilità di ottenere mutui e prestiti obbligazionari con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento di investimenti subordinato all'attestazione del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente; divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsivoglia titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale e di stipulare contratti di servizio elusivi del divieto di assunzione; rideterminazione della indennità di funzione e dei gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del trenta per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 gennaio 2010 - Previsione, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte degli enti locali, di sanzioni analoghe a quelle previste per le Regioni e Province autonome inadempienti - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della normativa statutaria regionale in ordine al patto di stabilità interno - Lamentata alterazione, con una fonte primaria adottata unilateralmente dallo Stato, dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni autonome - Denunciata illegittima applicazione in materia di competenza regionale di normativa statale, in luogo del dovere di adeguamento da parte della Regione - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali".**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 7.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della decorrenza e delle modalità di applicazione della normativa di cui al d.lgs. n. 149 del 2011 alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché agli enti locali ubicati nelle medesime, in conformità con i relativi statuti, con la procedura prevista dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Previsione, in caso di mancata conclusione della procedura stessa entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2011, della diretta ed immediata applicazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 149/2011 - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della norma statutaria che disciplina la competenza e la procedura di adozione delle norme di attuazione - Denunciata disciplina con legge ordinaria di settori oggetto di norme statutarie e di attuazione - Denunciato eccesso di delega per l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di**



**delega per violazione dei principi e criteri direttivi di cui alla legge n. 42 del 2009 e per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali".**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13.
- Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4, 17 e 18; D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare, art. 8.

Ricorso n. 161 depositato il 25 novembre 2011 della Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore* della Provincia, dott. Luis Durnvvalder, rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale dd. 14 novembre 2011, rep. n. 23229, rogata dal Segretario Generale della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano, dott. Hermann Berger, nonché in virtù di deliberazione di G.P. di autorizzazione a stare in giudizio n. 1709 del 14 novembre 2011, dagli avv.ti proff. Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz, e con questi elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, via di Ripetta n. 142, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 219 del 20 settembre 2011, per violazione degli articoli 4, n. 3, 8, n. 1, 9 n. 10, 16, 47 e 49-bis e 54 dello Statuto Speciale della Regione Trentino-Alto Adige, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, del Titolo VI, ed in particolare degli artt. 79, 80 e 81 dello Statuto Speciale della Regione Trentino-Alto Adige, degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare degli artt. 2, 4, 17 e 18, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare dell'art. 8, degli artt. 76, 100 e 126 della Costituzione, nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 219 del 20 settembre 2011 è stato pubblicato il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Con tale d.lgs. il Governo ha dato attuazione agli artt. 2 (recante «Oggetto e finalità»), 17 (recante «Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo») e 26 (recante «contrasto dell'evasione fiscale») della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale, introducendo ipotesi sanzionatorie e premiali anche con riferimento alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Con il presente ricorso Provincia Autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del sopra citato d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, per i seguenti motivi di

## D I R I T T O

I. Violazione degli articoli 4, n. 3, 8, n. 1, 9 n. 10, 16, 47 e 49-bis e 54 dello Statuto Speciale della Regione Trentino-Alto Adige, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, del Titolo VI, ed in particolare degli artt. 79, 80 e 81 dello Statuto Speciale della Regione Trentino-Alto Adige, degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare degli artt. 2, 4, 17 e 18, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare dell'art. 8, degli artt. 76, 100 e 126 della Costituzione, nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

Prima di analizzare nel dettaglio le singole disposizioni impugnate, la Provincia Autonoma di Bolzano espone alcune considerazioni di carattere generale in merito all'applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 impugnato all'ordinamento della Provincia ricorrente.

I.1. L'art. 13 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante «Disposizioni concernenti le Regioni a Statuto speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano» stabilisce che: «La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le



disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

Tale disciplina si pone, innanzitutto, in netto contrasto con i principi e criteri direttivi imposti dal Parlamento al Governo con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

Infatti, l'art. 1, comma 2 della sopra citata legge delega, recante «ambito di intervento» sancisce che «Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27».

Di conseguenza non sono applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano i principi ed i criteri contenuti nelle altre disposizioni della legge delega in parola, tra cui, in particolare (per quanto interessa la presente causa), quelli a cui è stato dato attuazione con il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 qui impugnato, avente ad oggetto «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42, rubricati rispettivamente «Oggetto e finalità», «Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo» e «contrasto dell'evasione fiscale»).

Si noti che anche codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, nella sentenza n. 201 del 2010, ha espressamente riconosciuto che la «clausola di esclusione», contenuta nell'articolo 1, comma 2 della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano sono quelli contenuti negli articoli 15, 22 e 27 della legge delega stessa.

Il decreto legislativo impugnato si pone, quindi, in primis in palese contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

2. Con la disposizione di cui all'art. 13 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 il Governo non ha, però, violato soltanto i principi e criteri della legge delega del 5 maggio 2009, n. 42, ma ha introdotto, inoltre, un meccanismo sostitutivo di applicazione immediata e diretta di disposizioni statali in una materia caratterizzata dalla preventiva intesa tra Stato e Province Autonome (artt. 104 e 107 dello Statuto speciale).

Infatti, per quanto attiene il rapporto con gli ordinamenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, l'articolo 13 introduce due «fasi» per l'allineamento dei relativi sistemi normativi.

Il primo comma dell'art. 13 dispone che nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime, la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 sono stabilite, in conformità con i relativi Statuti speciali e con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e cioè attraverso lo strumento paritetico delle norme di attuazione e con le procedure rafforzate previste dagli Statuti per la loro emanazione (art. 107 dello Statuto speciale).

Il secondo comma dell'art. 13 sancisce, tuttavia, che, qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, attuativo della legge delega sul federalismo fiscale, non risultino concluse le procedure pattizie previste dagli Statuti speciali per l'attuazione delle norme di rango statutario e sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Quest'ultima disposizione si pone in netto contrasto con tutta una serie di norme statutarie e di attuazione statutaria.

1.2.1 Al riguardo occorre osservare, in primo luogo, come il Governo, introducendo la possibilità di una imposizione unilaterale, immediata e diretta, dei propri «meccanismi sanzionatori e premiali» in una materia contrassegnata dalla necessità di una preventiva intesa con le Province Autonome di Trento e di Bolzano, si è reso autore di una evidente violazione del principio pattizio e di leale collaborazione.

Il carattere pattizio della disciplina in esame è espressamente previsto dalla stessa legge delega del 5 maggio 2009, n. 42, in forza della quale il Governo ha emanato il decreto legislativo in esame, che al già richiamato art. 1, comma 2, recante «ambito di intervento» sancisce che alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli Statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27 della legge stessa.

Il citato articolo 27 demanda, per le Autonomie speciali, il coordinamento della finanza pubblica a specifiche norme di attuazione statutaria (cfr. art. 107 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige). Nello stesso tempo la disposizione in parola non fa alcun cenno in merito alla possibilità di una imposizione unilaterale, immediata e diretta, di «meccanismi sanzionatori e premiali» nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano da parte del Governo.



Si aggiunga che lo strumento delle norme di attuazione è il meccanismo più adatto e sensato per procedere ad un coordinamento efficace delle varie competenze e discipline coinvolte dall'intervento statale.

Infatti, nello specifico sono interessate anche le potestà legislative ed amministrative provinciali in materia di ordinamento degli uffici e del personale (articolo 8, n. 1) e l'autonomia finanziaria riconosciuta dal Titolo VI dello Statuto speciale. Per gli aspetti sostanziali rilevano, altresì, la competenza concorrente in materia di finanza locale (articoli 80 e 81), in relazione alla contabilità degli enti locali, quella in materia di igiene e sanità (articolo 9, n. 10), le competenze provinciali per la forma di governo (art. 47 e 49-bis) e le competenze della Giunta provinciale di vigilanza e tutela sulle amministrazioni comunali (art. 54.).

I.2.2 Sul punto si aggiunga, in particolare, che i «meccanismi sanzionatori e premiali» di cui al decreto legislativo in esame incidono, in forma rilevante, direttamente sul Titolo VI dello Statuto speciale intitolato «Finanza delle Regione e delle Province».

Secondo l'art. 104 dello Statuto speciale le norme del Titolo VI dello Statuto stesso possono essere modificate solo con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province Autonome (si veda sul punto anche il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, che nell'art. 1 fa espresso richiamo all'art. 104 dello Statuto speciale per le modifiche al Titolo VI dello Statuto stesso, nonché le sentenze Corte cost. n. 133 del 2010, n. 341 del 2009, n. 334 del 2009 e n. 356 del 1992).

Si ricorda che il Titolo VI dello Statuto speciale è stato recentemente oggetto di modifica, proprio nelle forme pattizie di cui all'art. 104 dello Statuto speciale (cfr. art. 2, commi da 106 a 125 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 - legge finanziaria 2010), ove lo Stato e le Province Autonome di Trento e Bolzano si sono accordati in merito al concorso finanziario delle Province Autonome stesse agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, nonché al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, 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.

In particolare, l'art. 79 dello Statuto speciale, come modificato dalla predetta legge 23 dicembre 2009, n. 191, riguardante il concorso delle Province Autonome agli obiettivi di finanza pubblica — che in particolare ai commi 3 e 4 prevede che non trovano applicazione nelle Province Autonome le misure adottate per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale e 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 ed alle Province Autonome e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal predetto articolo 79 — è pertanto modificabile solamente con la procedura prevista dall'articolo 104 (come ribadito dal comma 2 dello stesso articolo 79 St.).

Nella fattispecie al nostro esame il Governo è incorso in una duplice violazione dell'art. 104 dello Statuto speciale e precisamente:

nella totale mancanza di una qualsiasi forma preventiva di accordo con le Province Autonome di Trento e di Bolzano in merito alla modifica attuata, come, invece, richiesto dalla norma statutaria;

nella violazione della riserva di legge contenuta nell'art. 104, comma 1, dello Statuto speciale; infatti, nel caso concreto la disposizione impugnata è stata varata nella forma di un «decreto legge», e non nella forma e con le garanzie dell'intesa e della «legge ordinaria dello Stato» (legge rinforzata), come invece prescritto dalla norma statutaria.

In merito ai requisiti di cui sopra si ricorda anche la recente sentenza n. 133 del 2010, nella quale codesta Ecc.ma Corte costituzionale, con riferimento alla Provincia Autonoma di Trento, ma con principi applicabili anche alla Provincia Autonoma di Bolzano, ha statuito che: «Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello Statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della Regione o delle Province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando la legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale... La conclusione appena enunciata deve estendersi anche alla Provincia autonoma di Bolzano, in base alla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale, a seguito del ricorso di una Provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statuario della Regione Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche all'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 341 e n. 334 del 2009)); si ricorda anche la sentenza n. 356 del 1992 di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, ove si legge «È vero che l'art. 5 della legge n. 386 del 1989, approvato con la procedura rinforzata di cui all'art. 104, primo comma, dello statuto regionale previa «concorde richiesta del Governo e delle due Province», è insuscettibile di essere derogato da norme successive non adottate con il medesimo procedimento».

La previsione di una disciplina statale immediatamente e direttamente applicabile in via sussidiaria all'approvazione della normativa di attuazione statutaria si pone, quindi, in palese contrasto con gli articoli 104 e 107 dello Statuto



speciale e con il principio di leale collaborazione tra Stato e Province Autonome, in quanto comporta la possibilità di una modificazione unilaterale dell'ordinamento provinciale da parte dello Stato.

Si noti, inoltre, che nel caso specifico il consenso tra Governo e Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano non è stato raggiunto, fatto che risulta dallo stesso preambolo del decreto legislativo impugnato che fa espresso richiamo alla mancata intesa in sede di Conferenza unificata nella seduta del 18 maggio 2011.

2.3 Non solo, ma bisogna ricordare anche che nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano il rapporto tra fonti normative statali e provinciali è già regolato da una apposita norma di attuazione (decreto legislativo 18 marzo 1992, n. 266) che non può essere abrogata con un decreto legislativo del Governo (Corte cost., Sent. n. 145/2005, n. 302/2003, n. 412/2001 e n. 356/1994).

Infatti, nelle materie di competenza provinciale, l'articolo 2 del decreto legislativo 18 marzo 1992, n. 266, recante «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», prevede a carico delle Province Autonome di Trento e Bolzano non l'applicazione diretta delle fonti statali, bensì semplicemente un onere di adeguamento della propria legislazione, nel termine di sei mesi dalla pubblicazione o nel più ampio termine stabilito, alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale e pertanto, nelle materie di competenza esclusiva, alle disposizioni qualificabili come norme fondamentali delle riforme economiche e sociali, e nelle materie di competenza concorrente alle disposizioni che fossero realmente principi fondamentali.

Nelle more dell'adeguamento, la normativa di attuazione statutaria dispone l'applicazione delle norme provinciali preesistenti e vigenti.

Pertanto, si deve concludere per l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 e la non applicabilità delle disposizioni contenute in tale decreto legislativo alle Regioni a Statuto speciale ed in particolare, per quanto qui ci interessa, alle Province Autonome di Trento e di Bolzano senza previa intesa.

I.3. Independentemente dalla questione sull'applicabilità o meno delle disposizioni del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e di Bolzano, senza previa intesa, le singole disposizioni impuginate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione di precisi parametri statuari e di attuazione statutaria.

L'art. 2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante «Responsabilità politica del presidente della giunta regionale» qualifica al comma 2 quale «grave violazione di legge» il «grave dissesto finanziario», come definito dal comma 1 con riferimento esclusivo al disavanzo sanitario, con le conseguenze previste dall'ordinamento costituzionale per la fattispecie della grave violazione di legge per gli organi regionali, e cioè lo scioglimento del Consiglio regionale, nonché la rimozione del Presidente della Giunta regionale per responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della Regione ove sia accertata dalla Corte dei conti la sussistenza delle condizioni di cui al comma 1 e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale, e il successivo divieto di candidatura alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, nonché di nomina quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea per un periodo di tempo di dieci anni (comma 3).

Tale disciplina si pone in netto contrasto con gli artt. 47 e 49-bis dello Statuto speciale, recentemente modificati (rectius introdotti) dalla legge costituzionale n. 2/2001, che attribuiscono alla potestà legislativa della Provincia Autonoma di Bolzano la definizione della forma di governo, ivi compresa la determinazione dei casi e delle cause di scioglimento del Consiglio provinciale, di rimozione del Presidente della Provincia, nonché delle relative procedure.

Non solo, ma in nessun caso il Governo può modificare con un decreto legislativo le norme statutarie richiamate, con riferimento ai presupposti oggettivi richiesti per la rimozione del Presidente (art. 49-bis comma 7 St.).

Infatti, mentre l'art. 2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 individua come causa di rimozione del Presidente della Provincia la «grave violazione di legge», la norma statutaria richiede che le gravi violazioni di legge siano inoltre «reiterate».

Oltre ai parametri statuari citati, l'art. 2 è censurabile anche per violazione dell'art. 126 della Costituzione, in quanto in tale articolo non è definito un obbligo di legge che, qualora violato, comporterebbe le «gravi violazioni di legge» che giustificano lo scioglimento degli organi a norma dell'art. 126 stesso. Si noti sul punto che il «grave dissesto finanziario» può verificarsi anche a prescindere da specifiche «violazioni di legge», per cui la norma censurata sembra essere afflitta anche da irragionevolezza.

L'art. 2 continua, poi, corredando la disciplina di specifiche ipotesi d'intervento sostitutivo statale.

Così, ai sensi del comma 4, qualora si verificano una o entrambe le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1, il Governo, in attuazione dell'articolo 2, comma 84, della citata legge n. 191 del 2009, nell'esercizio del



potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione, nomina un commissario ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che sostituisce il Presidente della Giunta regionale nominato commissario *ad acta* ai sensi dell'articolo 2, commi 79 e 83, della citata legge n. 191 del 2009.

Nelle more dell'insediamento del nuovo Presidente della Giunta regionale, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute e sentito il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, nomina un nuovo commissario *ad acta* per l'esercizio delle competenze del Presidente della Giunta regionale concernenti l'ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili (comma 5).

Una ulteriore previsione di intervento sostitutivo statale e di gestione commissariale della Regione da parte del Presidente della Regione, è introdotta dal comma 7, con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, qualora una Regione dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, non provveda alla attuazione dei citati livelli e al raggiungimento degli obiettivi di servizio in coerenza con il patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

La sopra citata disciplina sull'esercizio del potere sostitutivo statale in materia sanitaria e nelle altre materie di competenza provinciale (artt. 8, 9 e 16 dello Statuto) si pone in palese contrasto con la normativa di attuazione statutaria che nell'articolo 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, recante «Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616» definisce chiaramente i casi e le modalità di esercizio di tale potere.

Secondo l'art. 8, infatti, il Governo, solamente «in caso di accertata inattività degli organi regionali e provinciali» che «comporti inadempimento agli obblighi comunitari» può prescrivere «con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione o la provincia interessata un congruo termine per provvedere».

Solo «qualora l'inattività degli organi regionali o provinciali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dei predetti organi».

L'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 regola, quindi, in maniera precisa i casi e le modalità di esercizio del potere sostitutivo con una disciplina del tutto diversa rispetto a quella introdotta dal Governo nell'art. 2 dell'impugnato d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149.

I.4. Analoghe censure devono essere sollevate con riferimento all'art. 3 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante «Decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti».

L'articolo in parola prevede al comma 1, nel caso del verificarsi del «grave dissesto finanziario» delineato dal decreto legislativo stesso, ipotesi di decadenza automatica dei direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità del dissesto, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, nonché dei componenti del collegio dei revisori dei conti.

Secondo il comma 2 agli stessi soggetti di cui al comma 1 si applica altresì l'interdizione da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo di dieci anni.

La sanzione dell'interdizione dovrebbe essere irrogata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale. Il giudizio sulla relativa impugnazione è devoluto alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo.

Qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori delle Regioni, ove costituito, e degli enti alle medesime riconducibili, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori delle regioni, degli enti locali e di altri enti pubblici per un periodo fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata.

La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari (comma 3).

L'articolo in parola si pone in netto contrasto con le competenze legislative ed amministrative primarie della Provincia Autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici e del personale (articolo 8, n. 1) ed è, pertanto, costituzionalmente illegittimo.

I.5. Parallelamente a quanto previsto dall'art. 2 per il livello regionale, l'articolo 6 dell'impugnato d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante «Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco» introduce al comma 1 nel testo unico degli enti locali (sostituendo il comma 5 dell'articolo 248 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) una nuova disciplina delle conseguenze del dissesto finanziario dell'ente locale, quando questo costituisca l'effetto della responsabilità degli amministratori locali ovvero del Sindaco o del Presidente di Provincia, accertata dalla Corte dei conti.





In questo caso le sanzioni previste sono, per gli amministratori, il divieto di ricoprire incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, e, per il Sindaco o il Presidente di Provincia il divieto di candidatura alle cariche elettive e di nomina a livello di organi ed organismi (enti vigilati o partecipati da enti pubblici) comunali, provinciali, regionali, nazionali ed europei per un periodo di dieci anni.

Inoltre qualora a seguito della dichiarazione di dissesto siano accertate gravi responsabilità dei revisori o ritardata o mancata comunicazione da parte di essi delle prescritte informazioni, nei confronti dei revisori ritenuti responsabili è prevista la sanzione di non poter essere nominati nei collegi di revisione degli enti locali ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni in ragione della gravità dei fatti accertati, con contestuale trasmissione dell'accertamento al relativo ordine professionale (comma 1).

La disciplina relativa al livello di governo locale, si completa con l'individuazione delle responsabilità anche nella fase, precedente al dissesto, in cui si manifestano i presupposti oggettivi in grado di provocare il dissesto finanziario — quali comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, anche a seguito di verifiche ispettive svolte ai sensi dell'articolo 5 del decreto in esame e dell'articolo 14, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, o violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata o irregolarità contabili o squilibri strutturali di bilancio — e lo stesso ente locale non abbia adottato nel termine assegnato le misure correttive indicate dalla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 1, comma 168 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

L'applicazione delle relative sanzioni interviene qualora l'inadempimento si sia protratto ulteriormente, quando il Prefetto dopo aver diffidato l'ente a deliberare il dissesto, in mancanza, nomina un commissario per la predetta deliberazione e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 (articolo 6, comma 2).

Ferma restando la disposizione di salvaguardia contenuta nell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), con riferimento alle competenze nelle materie dell'ordinamento degli enti locali e della finanza locale spettanti rispettivamente alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano, l'articolo 6, anche nella parte in cui non integra testualmente il predetto Testo unico, si pone in contrasto con le disposizioni statutarie attributive delle predette competenze (artt. 4, n. 3; 16; 80 e 81 St.), nonché, soprattutto, con l'art. 54 dello Statuto che attribuisce alla Giunta provinciale il potere di vigilanza e tutela sui comuni del proprio territorio, ivi incluso il potere di scioglimento dei loro organi, nonché quello di nominare i commissari in loro sostituzione, come disciplinato nel Capo XI del D.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 3/L («Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige»), in particolare agli articoli 82 e 83, per quanto riguarda le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo da parte della Giunta provinciale e le ipotesi di scioglimento e sospensione del Consiglio comunale.

Inoltre, è ravvisabile un contrasto delle predette disposizioni statali con l'articolo 79 dello Statuto speciale, il quale, al comma 3, attribuisce alle Province autonome, tra l'altro, le funzioni di coordinamento in materia finanziaria nei confronti degli enti locali e il potere di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica ed il controllo successivo sulla gestione, anche ai sensi della recente normativa di attuazione statutaria (decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti»).

I.6. L'articolo 1 (Relazione di fine legislatura regionale) e l'art. 4 (Relazione di fine mandato provinciale e comunale) del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, al dichiarato «fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa», impongono rispettivamente alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, l'obbligo di redigere una relazione al termine della legislatura o del mandato, relativa all'attività politico-amministrativa svolta, prevedendo per il caso di inadempimento dell'obbligo, che l'organo di vertice tenuto alla relazione (Presidente della Giunta regionale ovvero della Provincia ovvero sindaco) debba darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale del rispettivo ente.

Secondo i citati articoli 1 e 4 la relazione, certificata dall'organo di controllo interno o rispettivamente dall'organo di revisione dell'ente locale, è soggetta alla verifica, da parte del Tavolo tecnico interistituzionale, istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, della conformità ai dati finanziari in proprio possesso ed alle informazioni fatte pervenire alla banca dati di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. È fatto, inoltre, obbligo di pubblicare sul sito istituzionale dell'ente sia la relazione sia il rapporto del predetto Tavolo tecnico interistituzionale.



Il contenuto obbligatorio della relazione è predeterminato dalla norma statale, secondo cui la relazione deve riportare:

- 1) sistema ed esiti dei controlli interni (regioni e enti locali; lettera *a*) del comma 4 dell'art. 1 e lettera *a*) del comma 4 dell'art. 4);
- 2) eventuali rilievi della Corte dei conti (regioni e enti locali; lettera *b*) del comma 4 dell'art. 1 e lettera *b*) del comma 4 dell'art. 4);
- 3) eventuali azioni intraprese per contenere la spesa (regioni e enti locali; lettera *d*) del comma 4 dell'art. 1 e lettera *e*) del comma 4 dell'art. 4);
- 4) quantificazione della misura dell'indebitamento (regioni e enti locali; lettera *e*) del comma 4 dell'art. 1 e lettera *f*) del comma 4 dell'art. 4); situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario (regioni; lettera *e*) del comma 4 dell'art. 1 e situazione finanziaria patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dall'ente locale ai sensi del codice civile ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio (enti locali; lettera *d*) del comma 4 dell'art. 4);
- 5) eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio (regioni; lettera *c*) del comma 4 dell'art. 1);
- 6) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard (enti locali; lettera *e*) del comma 4 dell'art. 4);
- 7) individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio; stato certificato del bilancio regionale (regioni; lettere *t* e *g*) del comma 4 dell'art. 1).

La predetta disciplina è lesiva dell'assetto statuario in quanto definisce, innanzitutto, in assenza del prescritto accordo, regole di dettaglio immediatamente applicabili, demandando alle apposite norme di attuazione unicamente la decorrenza e le modalità di applicazione delle predette regole, in violazione dei già citati articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 133 del 2010).

Non solo, ma le disposizioni statali contestate vengono ad incidere in ambiti riconducibili alla potestà legislativa ed amministrativa della Provincia Autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici e del personale (articolo 8, n. 1) e di contabilità, come prevista dalle norme di attuazione statutaria (in particolare l'articolo 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 attribuisce alle Province Autonome la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti delle province medesime e degli enti da esse dipendenti), nonché di finanza locale (articoli 80 e 81 St.) in relazione agli enti locali e di igiene e sanità (articolo 9, n. 10), essendo il finanziamento del settore sanitario posto interamente a carico del bilancio provinciale, per quanto attiene gli enti sanitari (Corte costituzionale, sentenza n. 341 del 2009).

Più in generale si deve osservare come le disposizioni contestate interferiscono con l'autonomia finanziaria riconosciuta dal Titolo VI dello Statuto speciale, ed in particolare modo con l'articolo 79 dello Statuto.

Le predette norme statali che attribuiscono al Tavolo tecnico interistituzionale il potere di verificare la conformità di quanto esposto nella relazione con i dati finanziari in proprio possesso e con le informazioni fatte pervenire alla banca dati di cui all'articolo 13 della citata legge n. 196 del 2009, sembrano introdurre, inoltre, una forma di controllo esterno di natura politico-istituzionale, comunque non prevista dall'ordinamento costituzionale e statutario, che risulta integrato da parte di una fonte subordinata in violazione delle prescritte procedure paritetiche. In particolare tale forma di controllo sembra sovrapponibile a quella già prevista e disciplinata per il controllo sulla gestione, assegnata ad un apposito organo di rilievo costituzionale posto in posizione di indipendenza quale è la Corte dei conti (articolo 100 della Costituzione; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto»), che soddisfa l'esigenza e la finalità di verificare l'economicità della gestione, a garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29 del 1995.

I.7. Nell'ambito del sistema dei controlli governativi si colloca, poi, anche l'articolo 5 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (regolarità della gestione amministrativo-contabile) che attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze il potere di verificare la regolarità della gestione amministrativo-contabile ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. *d*) della citata legge n. 196 del 2009, qualora un ente evidenzia situazioni di squilibrio finanziario desumibili da indicatori predeterminati dalla stessa norma. Al correlato decreto attuativo, da assumere previa intesa in sede di



Conferenza unificata, è altresì demandata la definizione di adeguate forme di contraddittorio tra il Ministero e gli enti sottoposti a verifica.

L'attribuzione del predetto potere di verifica ministeriale non può essere esercitata nei confronti delle Regioni e delle Province Autonome ai sensi del richiamato articolo 14, comma 1, lettera *d*) della legge n. 196 del 2009, data l'esclusione espressa del riferimento al livello di governo regionale contenuta nella stessa lettera *d*).

In ogni caso tale potere di verifica ministeriale viene ad incidere sul potere di vigilanza sugli enti locali attribuito alla Giunta provinciale dall'articolo 54 dello Statuto, sulle funzioni di coordinamento di finanza pubblica nei confronti degli enti locali e degli enti ed organismi del sistema provinciale, attribuite alle Province autonome dell'articolo 79, comma 3, del medesimo Statuto e sulle potestà riconosciute alle Province in materia di finanza locale (articoli 80 e 81 dello Statuto speciale).

L'attribuzione di compiti ispettivi al Ministero in materie di competenza provinciale determina, altresì, la violazione dell'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «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», il qual dispone che, nelle materie di competenza delle province autonome, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione (*cf.* Corte costituzionale, sentenze n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993).

1.8. L'articolo 7 dell'impugnato d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (Mancato rispetto del patto di stabilità interno) definisce nei commi da 1 a 4 le sanzioni per il caso di inadempimento degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, riferendosi espressamente anche alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Per il livello regionale esso prevede il riversamento al bilancio dello Stato dell'importo corrispondente allo scostamento tra il risultato raggiunto e l'obiettivo programmato, nonché, in mancanza di versamento, il recupero a valere sulle giacenze ed, inoltre, in mancanza della trasmissione della certificazione prescritta, il blocco di qualsiasi prelievo dai conti di tesoreria statale; il divieto di impegnare spese correnti, al netto di quelle per la sanità, nella misura stabilita con riferimento agli impegni dell'ultimo triennio; il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; il divieto per gli istituti finanziari di erogare finanziamenti in assenza dell'attestazione del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità; il blocco delle assunzioni del personale; la riduzione del trenta per cento delle indennità del Presidente e dei componenti della Giunta (comma 1). Analogamente sono definite le sanzioni per i Comuni della Provincia Autonoma (comma 2).

Il particolare ordinamento finanziario della Provincia Autonoma di Bolzano, contenuto nel nuovo Titolo VI dello Statuto speciale, così come modificato ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto medesimo (*cf.* art. 2, commi da 106 a 125 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 - legge finanziaria 2010), stabilisce le regole per la definizione del patto di stabilità e prevede espressamente che trovino applicazione nella Provincia le sole disposizioni sull'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché quelle relative al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno previste dallo Statuto speciale e non altre definite dalla legge dello Stato, per cui non si applicano le misure che lo Stato adotta per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale (articolo 79 St.).

Per quanto attiene, dunque, la definizione delle sanzioni derivanti dal mancato rispetto del patto di stabilità interno per la Provincia Autonoma di Bolzano e per gli enti locali del rispettivo territorio, la legge ordinaria dello Stato non può definire unilateralmente il loro contenuto, circoscrivendo, inoltre, l'oggetto della normativa di attuazione statutaria alla decorrenza e alle modalità di applicazione della disciplina nei confronti delle Province Autonome e dei Comuni del rispettivo territorio, in violazione del principio consensuale derivante dagli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale (Corte costituzionale, sentenza n. 133 del 2010).

Per gli enti locali la disposizione in esame è incompatibile, altresì, con le previsioni del predetto articolo 79, comma 3, St. che attribuisce alla Provincia Autonoma di Bolzano il potere di definire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno per i propri enti locali e le relative funzioni di coordinamento, in relazione alla competenza statutaria spettante alla Provincia stessa in materia di finanza locale (articoli 80 e 81 e relativa norma di attuazione statutaria di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 17 e 18).

In attuazione della predetta potestà è stata emanata la legge provinciale 18 agosto 1983, n. 32.

Con riferimento alla riduzione delle indennità di organi regionali appare opportuno ricordare che la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi, concludendo per l'illegittimità delle relative norme statali (sentenza n. 157 del 2007).



P. Q. M.

*Si insiste affinché codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 219 del 20 settembre 2011.*

Roma, 16 novembre 2011

Avv. prof. FERRARI - Avv. prof. RIZ

12C0789

## N. 162

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 novembre 2011  
(della Regione Siciliana)*

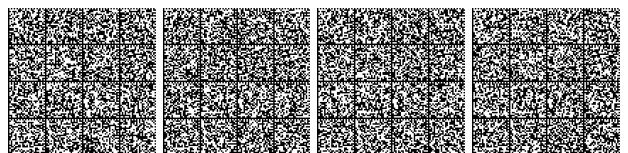
**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione, in caso di grave dissesto finanziario, dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato eccesso di delega per applicazione alle Regioni a statuto speciale di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciato eccesso di delega per introduzione dell'autonomia fattispecie di grave dissesto finanziario e del collegamento alla stessa della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le regioni.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione della non candidabilità del Presidente della Giunta regionale rimosso per grave dissesto finanziario alle cariche elettive a livello locale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni - Previsione, altresì, che lo stesso non possa essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle regioni, dello Stato e dell'unione europea per un periodo di dieci anni - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato eccesso di delega per applicazione alle Regioni a statuto speciale di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Relazione di fine legislatura - Previsione, con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, in caso di mancata attuazione dei citati livelli o degli obiettivi di servizio, della nomina del Presidente della giunta regionale, quale commissario *ad acta* con poteri sostitutivi - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato eccesso di delega per applicazione alle Regioni a statuto speciale di principi diversi da quelli contenuti**



**negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciata violazione dell'autonomia costituzionale regionale per l'introduzione di controlli governativi sull'attività delle regioni e province autonome - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 4.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione, nelle more dell'insediamento del nuovo Presidente della giunta regionale, in luogo di quello rimosso, della nomina, con deliberazione del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute e sentito il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di un nuovo commissario *ad acta* per l'esercizio delle competenze del Presidente della giunta regionale concernenti l'ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato eccesso di delega per applicazione alle Regioni a statuto speciale di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 5.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine legislatura - Previsione, con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, in caso di mancata attuazione dei citati livelli o degli obiettivi di servizio, della nomina del Presidente della giunta regionale, quale commissario *ad acta* con poteri sostitutivi - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato eccesso di delega per applicazione alle Regioni a statuto speciale di principi diversi da quelli contenuti negli artt. 15, 12 e 27 della legge n. 42 del 2009, applicabili alle stesse, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della decorrenza e delle modalità di applicazione della normativa di cui al d.lgs. n. 149 del 2011 alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché agli enti locali ubicati nelle medesime, in conformità con i relativi statuti, con la procedura prevista dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Previsione, in caso di mancata conclusione della procedura stessa entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2011, della diretta ed immediata applicazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 149/2011 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione delle norme statutarie che disciplinano la competenza e la procedura di adozione delle norme di attuazione - Denunciata disciplina con legge ordinaria di settori oggetto di norme statutarie e di attuazione - Denunciato eccesso di delega per violazione dei principi e criteri direttivi di cui alla legge n. 42 del 2009 - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13.
- Costituzione, artt. 76 e 119; Statuto della Regione Siciliana, artt. 8, 9, 10 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1 e 27.

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



*pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna 370 presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42», entrambi per violazione per eccesso di delega dell'art. 76 della Costituzione in riferimento agli articoli 1 e 27 della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, unitamente alla violazione dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento all'art. 119 della Costituzione nonché:

quanto all'art. 13 primo periodo e all'art. 2 del decreto legislativo suindicato, alla violazione degli artt. 8, 9 e 10 dello Statuto;

e quanto al secondo periodo dell'art. 13 del decreto legislativo suindicato, alla violazione dell'art. 43 dello Statuto.

#### F A T T O

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - serie generale - n. 219 del 20 settembre 2011, è stato pubblicato il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42» che, al capo III recante le «Disposizioni finali», contiene l'art. 13 «Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Detto articolo recita:

«1. La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.»

L'art. 2 del medesimo decreto legislativo disciplina la responsabilità politica del presidente della Giunta regionale ed, in particolare, dispone:

«1. La fattispecie di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario, si verifica in una regione assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'articolo 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, al verificarsi congiuntamente delle seguenti condizioni:

a) il presidente della giunta regionale, nominato Commissario *ad acta* ai sensi dell'articolo 2, rispettivamente commi 79 e 83, della citata legge n. 191 del 2009, non abbia adempiuto, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso;

b) si riscontri, in sede di verifica annuale, ai sensi dell'articolo 2, comma 81, della citata legge n. 191 del 2009, il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento;

c) sia stato adottato per due esercizi consecutivi, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del conseguente incremento delle aliquote fiscali di cui all'articolo 2, comma 86, della citata legge n. 191 del 2009, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef al livello massimo previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

2. Il grave dissesto finanziario di cui al comma 1 costituisce grave violazione di legge e in tal caso con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma primo, della Costituzione, sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale nonché la rimozione del Presidente della Giunta regionale per responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della regione, ove sia accertata dalla Corte dei conti la sussistenza delle condizioni di cui al comma 1 e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale. Il decreto del Presidente della Repubblica è adottato previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali espresso a maggioranza di due terzi dei componenti. Alla riunione del Consiglio dei Ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale interessato.



3. Il Presidente rimosso ai sensi del comma 2 è incandidabile alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni. Il Presidente rimosso non può essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea per un periodo di tempo di dieci anni.

4. Qualora si verificano una o entrambe le condizioni di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1, il Governo, in attuazione dell'articolo 2, comma 84, della citata legge n. 191 del 2009, nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione, nomina un commissario ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che sostituisce il Presidente della Giunta regionale nominato commissario *ad acta* ai sensi dell'articolo 2, commi 79 e 83, della citata legge n. 191 del 2009.

5. Nelle more dell'insediamento del nuovo Presidente della Giunta regionale, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute e sentito il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, nomina un nuovo commissario *ad acta* per l'esercizio delle competenze del Presidente della Giunta regionale concernenti l'ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili.

6. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, primo periodo, del citato decreto legislativo n. 68 del 2011.

7. Con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità ove una regione dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, non provveda alla attuazione dei citati livelli e al raggiungimento degli obiettivi di servizio in coerenza con le previsioni di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, il Presidente della Giunta regionale è nominato commissario *ad acta* ai sensi dell'articolo 8 della citata legge n. 131 del 2003, per l'esercizio dei poteri sostitutivi».

Le disposizioni surriportate si profilano illegittime se pur sotto differenti profili per i seguenti motivi di

## D I R I T T O

*Violazione per eccesso di delega dell'art. 76 della costituzione in riferimento agli artt. 1 e 27 della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, nonché dell'art. 10 della L.C. n. 3/2001 con riferimento art. 119 della Costituzione.*

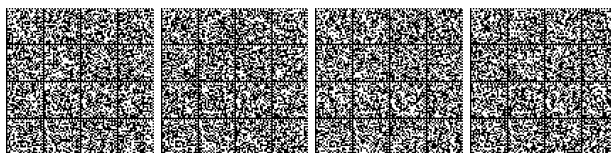
Il decreto legislativo suindicato, come espressamente risulta dalla titolazione, costituisce attuazione dei principi e criteri recati dagli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che, ai sensi della legge di delega, non si applicano alle Autonomie differenziate anche in forza di quanto precisato da codesta Ecc.ma Corte la quale ha rilevato (sent. n. 201/2010) che l'«art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15 22 e 27» e ha ritenuto che di conseguenza non sono applicabili alla Regione Siciliana i principi ed i criteri di delega contenuti in altre disposizioni della medesima legge di delega precisando altresì che la conclusione enunciata «è fondata su una sicura esegesi del dato normativo, priva di plausibili alternative».

In forza del surriportato disposto della legge delega e dell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, entrambe le norme degli artt. 2 e 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 sono lesive della speciale autonomia della Regione Siciliana per violazione dei parametri rubricati.

In proposito è il caso di ricordare che Codesta Ecc.ma Corte, con sentenza n. 503/2000 ha ritenuto «costituzionalmente illegittimo — per violazione dell'art. 76 della Costituzione — il decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134, in quanto tale decreto disciplina un oggetto estraneo alla delega conferita dalla legge n. 59 del 1997».

Codesta Ecc.ma Corte ha, poi, confermato il proprio orientamento con svariate pronunce in relazione alla conformità della norma delegata alla norma delegante (sentenza n. 425/2000; ed inoltre nn. 292, 276, 163 e 126/2000; nn. 15 e 7/1999; n. 456/1998) precisando che «il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega» (v., *ex plurimis* sentenze nn. 276, 163, 126 e 425 del 2000; nn. 15 e 7 del 1999).

Ebbene, da una tale valutazione comparativa emerge chiaramente il mancato rispetto della delega e, dunque, la lesività delle disposizioni in esame che incidono sulla prerogative statutarie di questa Regione.



Inoltre, occorre tenere nella dovuta considerazione il canone interpretativo «lex posterior generalis non derogat legi priori specialis», (sentenza n. 29/1976) che è stato ampiamente disatteso dalle suindicate disposizioni del decreto legislativo in esame.

Considerate le disposizioni del presente decreto legislativo, ritenere applicabili — sia con modalità e decorrenza da concordare come indicato nel primo periodo dell'art. 13, che in virtù della clausola di applicazione diretta di cui al capoverso — alle Autonomie differenziate disposizioni che, almeno per quanto riguarda la Regione siciliana, contrastano con le previsioni statutarie contraddice l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato l'art. 119 della Costituzione, costituente principio cardine di tutto il processo di riforma del c.d. «federalismo fiscale» del quale il decreto in argomento fa parte integrante.

Detto art. 10 della L.C. n. 3/2001, dispone infatti che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

La conferma da parte di tale disposizione del precedente assetto delle competenze dello Stato e della regione Siciliana è espressamente sancita dalla L. n. 131 del 2003 recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3», il cui art. 11 rubricato «Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» al comma 1 prevede che «Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Ora, le disposizioni del decreto in oggetto, che hanno appunto quale riferimento l'art. 119 della Costituzione come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, risultano prevedere forme di autonomia per le regioni ben meno ampie di quella già attribuita dallo Statuto regionale siciliano.

Ne consegue che l'intero articolo 13, che pretende di rendere applicabili nei confronti della Regione norme che ne comprimono l'autonomia e, in particolare l'art. 2, comporti come quest'ultimo, violazione anche dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 con riferimento all'art. 119 della Costituzione.

*Violazione degli artt. 8, 9 e 10 dello Statuto d'autonomia.*

Si ravvisa inoltre la violazione delle norme rubricate da parte dell'art. 2, applicabile alla Regione siciliana in forza della previsione dell'art. 13; la suindicata norma disciplina la «Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale», e risulta nel complesso introdurre presupposti e procedure per la decadenza di organi regionali (Presidente ed Assemblea regionale siciliana) ulteriori e diversi da quelli di cui agli artt. da 8 a 10 dello Statuto. Ne consegue che la disposizione in esame non è suscettibile di applicazione a questa Regione neanche attraverso norme di attuazione dello stesso Statuto.

Al riguardo si rileva che l'art. 2, al comma 1 indica le tre condizioni al verificarsi delle quali si determina un «grave dissesto finanziario» riferito al disavanzo sanitario. In particolare stabilisce che i presupposti perché la fattispecie si configuri sono: che le tre condizioni indicate si verifichino congiuntamente e in una regione già assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'art. 2, comma 77 della l. n. 191 del 2009.

Le suddette condizioni, indicate alle lettere a), b) e c) sono:

a) che il Presidente, già nominato commissario *ad acta*, non abbia adempiuto immotivatamente, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro, ovvero non abbia adempiuto agli obblighi operativi ivi previsti, anche solo dal punto di vista temporale;

b) che si riscontri il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano medesimo con perdurare del disavanzo sanitario oltre i limiti in esso consentiti o suo aggravamento;

c) che sia stato adottato per due esercizi consecutivi un incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale irpef pari al livello massimo previsto, ove non siano stati raggiunti gli obiettivi del piano e si sia proceduto già al conseguente incremento delle aliquote fiscali come previsto dall'art. 2, co. 86, l. n. 191 del 2009.

I primi due presupposti, già ad una prima lettura, appaiono del tutto irragionevoli, in quanto riferiti ad attività che il Presidente della Regione svolge come organo statale, in qualità di commissario *ad acta*.

Il comma 2 configura il predetto grave dissesto finanziario come «grave violazione di legge» ai sensi del primo comma dell'articolo 126 Cost., e conseguente attivazione della procedura sanzionatoria ivi prevista (vale a dire la rimozione del Presidente della Giunta regionale «per fallimento del proprio mandato di amministrazione dell'ente regione»).

Il comma 3 prevede un'ulteriore sanzione conseguente alla rimozione del Presidente e la procedura per comminarla (DPCM, adottato previa delibera del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni; le relative controversie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo). È prevista, infatti, l'interdizione per dieci anni da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.





Il comma 4 prevede la riduzione del 30 per cento del rimborso relativo alle spese elettorali sostenute in campagna elettorale per il partito, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi altra carica pubblica elettiva entro 10 anni dalla rimozione.

Gli altri commi dell'art. 2 in esame prevedono ulteriori interventi sanzionatori nei confronti del Presidente della Regione che confliggono con lo Statuto regionale.

In proposito si osserva che lo status del Presidente della Regione siciliana è pressoché integralmente regolato dallo statuto speciale, come modificato dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano), per ciò che concerne i poteri, la durata nella carica (art. 9), la mozione di sfiducia (art. 10), la rimozione dalla carica (art. 8).

Si reputa opportuno, in proposito, riportare le norme statutarie suindicate.

L'art. 9 dispone che «1. Il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale.

2. Il Presidente della Regione nomina e revoca gli Assessori, tra cui un Vicepresidente che lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento.

3. In armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto, l'Assemblea regionale, con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, stabilisce le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli Assessori, le eventuali incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, nonché i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione.

4. La carica di Presidente della Regione può essere ricoperta per non più di due mandati consecutivi.

5. La Giunta regionale è composta dal Presidente e dagli Assessori. Questi sono preposti ai singoli rami dell'Amministrazione».

Il successivo articolo 10 disciplina la mozione di sfiducia da parte dell'Assemblea nei confronti del Presidente della Regione e così stabilisce: «1. L'Assemblea regionale può approvare a maggioranza assoluta dei suoi componenti una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione presentata da almeno un quinto dei suoi componenti e messa in discussione dopo almeno tre giorni dalla sua presentazione. Ove la mozione venga approvata, si procede, entro i successivi tre mesi, alla nuova e contestuale elezione dell'Assemblea e del Presidente della Regione.

2. In caso di dimissioni, di rimozione, di impedimento permanente o di morte del Presidente della Regione, si procede alla nuova e contestuale elezione dell'Assemblea regionale e del Presidente della Regione entro i successivi tre mesi.

L'art. 8 dello Statuto stabilisce, infine, le modalità di rimozione dalla carica del Presidente della Regione prevedendo che «Il Commissario dello Stato di cui all'art. 27 può proporre al Governo dello Stato lo scioglimento della Assemblea regionale per persistente violazione del presente Statuto.

Il decreto di scioglimento deve essere preceduto dalla deliberazione delle Assemblee legislative dello Stato.

L'ordinaria amministrazione della Regione è allora affidata ad una Commissione straordinaria di tre membri, nominata dal Governo nazionale su designazione delle stesse Assemblee legislative.

Tale Commissione indice le nuove elezioni per l'Assemblea regionale nel termine di tre mesi.

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica con l'osservanza delle forme ai cui ai secondo e al terzo comma è disposta la rimozione del Presidente della Regione, se eletto a suffragio universale e diretto, che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o reiterate e gravi violazioni di legge. La rimozione può altresì essere disposta per ragioni di sicurezza nazionale».

Dalla comparazione fra i contenuti dell'art. 2 in esame e quelli delle norme statutarie surriportate risulta di tutta evidenza l'illegittimità costituzionale della predetta norma con riguardo alle prerogative statutarie di questa Regione.

*Violazione dell'art. 43 dello Statuto d'autonomia.*

Ulteriormente censurabile risulta infine capoverso dell'art. 13, che — identicamente all'art. 37 del decreto legislativo n. 118 del 2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, con riferimento al quale questa Regione ha promosso questione di legittimità costituzionale — prevede la diretta e immediata applicazione, nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto nell'ipotesi che non si arrivi nei termini stabiliti a definire le necessarie norme di attuazione. Detta clausola risulta ulteriormente lesiva delle attribuzioni statutarie della Regione perché arreca un vulnus anche al principio pattizio consacrato nello Statuto.



Infatti anche a voler ritenere, diversamente da quanto prospettato da questa difesa, che le disposizioni del decreto possano applicarsi nei confronti della Regione siciliana ciò non potrebbe avvenire che attraverso la procedura prevista dallo Statuto.

Ed invero in tal senso è esplicita anche la legge di delegazione sia nel secondo comma dell'art. 1, che nell'art. 27 ove prevede che ai principi recati dalla stessa legge gli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano si adeguano «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi».

E invece il legislatore delegato, inserendo la clausola di cedevolezza surriportata e che oggi si impugna finisce per equiparare in toto a quelle a Statuto ordinario le Regioni a Statuto speciale e le Province Autonome.

Al riguardo può rammentarsi che un analogo tentativo di mortificazione dell'autonomia speciale è stato vanificato da codesta ecc.ma Corte costituzionale che, con sentenza n. 383 del 1994, ha giudicato illegittimo, per eccesso di delega e violazione delle competenze in materia di disciplina del pubblico impiego, spettanti alla Regione Friuli-Venezia Giulia e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'art. 3 del D.Lgs. n. 470 del 1993. E ciò in quanto anche detta norma, in violazione del principio espresso dalla legge di delegazione, n. 421 del 1992, al cui rispetto il legislatore delegato era tenuto anche in sede di adozione di disposizioni correttive, aveva cancellato la distinzione attraverso cui si era inteso preservare il carattere esclusivo della competenza riconosciuta dagli statuti imponendo anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome l'identico obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi desumibili dal capo II del titolo II del D.Lgs. n. 29 del 1993.

È perciò di tutta evidenza come il meccanismo di applicazione automatica delle disposizioni delegate, di cui all'art. 13, disposto sempre in violazione delle disposizioni di cui alla legge delega e dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento all'art. 119 della Costituzione, si appalesa in contrasto anche con l'art. 43 dello Statuto. Ne deriva, infatti, specificatamente la sottrazione al negoziato sul federalismo fiscale tra Regione siciliana e Stato di materie per le quali non è possibile prescindere dal rispetto del principio pattizio ivi consacrato.

Né la previsione della cedevolezza della disciplina statale mette al riparo dal vulnus delle attribuzioni regionali perché non avendo lo Stato interesse alla definizione pattizia delle materie de quibus è probabile che si configuri la condizione di mancato completamento della relativa procedura come pure che, per la stessa ragione, la transitorietà dell'applicazione del decreto legislativo possa dilatarsi sine die e, comunque, perché il principio pattizio stabilito dallo Statuto di autonomia e ribadito dall'art. 27 della legge di delega n. 42/2009 subirebbe pregiudizio anche da una deroga temporalmente limitata che avrebbe in ogni caso refluenze sulla speciale autonomia garantita alla Regione.

*P. Q. M.*

*Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, entrambi per violazione per eccesso di delega dell'art. 76 della Costituzione in riferimento agli articoli 1 e 27 della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, unitamente alla violazione dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento all'art. 119 della Costituzione nonché:*

*quanto all'art. 13 primo periodo e all'art. 2 del decreto legislativo suindicato, alla violazione degli artt. 8, 9 e 10 dello Statuto;*

*e quanto al secondo periodo dell'art. 13 del decreto legislativo suindicato, alla violazione dell'art. 43 dello Statuto.*

*Con riserva di ulteriori deduzioni.*

*Si deposita con il presente atto:*

*1) Autorizzazione a ricorrere.*

Palermo, 16 novembre 2011

Avv. FIANDACA - Avv. BALLI



## N. 163

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 novembre 2011*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Pareri, autorizzazioni o assensi di organi o enti, ovvero verifiche preventive, previsti per gli interventi edilizi - Possibilità di sostituirli con autocertificazioni, attestazioni, asseverazioni o certificazioni del progettista o di altri tecnici abilitati - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le disposizioni statali che escludono le autorizzazioni sismiche e, più in generale, le autorizzazioni paesaggistiche e ambientali dall'applicazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Violazione di principio fondamentale nella materia "governo del territorio" - Incidenza sulla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 54, comma 6, nella parte in cui aggiunge il comma 10-bis all'art. 5 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1.
- Costituzione, art. 117, [comma secondo, lett. s),] comma terzo, in relazione all'art. 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ed all'art. 5, comma 3, lett. c), del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Regime dei materiali inerti derivanti dall'attività di smontaggio e costruzione di manufatti - Possibilità di riutilizzazione nella stessa area di intervento - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione generalizzata dei suddetti materiali dalla qualifica di rifiuti e dal relativo trattamento - Contrasto con la normativa nazionale e comunitaria - Invasione della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 55, comma 3, nella parte in cui aggiunge il comma 7-octies all'art. 6 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Parte IV, e in particolare artt. 184, comma 3, [lett. b)] e 184-bis; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006; direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Procedimento per il permesso di costruire - Riferimento alla decorrenza dei termini per l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che ha eliminato il termine dilatorio di efficacia delle autorizzazioni paesaggistiche - Invasione della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 65, comma 1, che sostituisce l'art. 17 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1, limitatamente al comma 12 del novellato art. 17.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146, comma 11, come modificato dall'art. 4, comma 16 [lett. e), n. 6)], del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modifiche, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Riferimento alla decorrenza dei termini per l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della normativa statale che ha eliminato il termine dilatorio di efficacia delle autorizzazioni paesaggistiche - Invasione della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 70, comma 1, che sostituisce l'art. 21 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1, limitatamente al comma 8 del novellato art. 21.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146, comma 11, come modificato dall'art. 4, comma 16 [lett. e), n. 6)], del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modifiche, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

**Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Umbria - Procedura di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Prevista necessità di allegare all'istanza la relazione paesaggistica o la relazione paesaggistica semplificata, anziché tutta la documentazione prevista dal D.P.C.M. 12 dicembre 2005 o dal D.P.R. 9 luglio 2010, n. 149 (rispettivamente, per l'autorizzazione paesaggistica ordinaria o semplificata) - Ricorso del Governo -**



**Denunciato contrasto con la normativa statale di riferimento - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 72, che sostituisce l'art. 22 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1, limitatamente al comma 2 del novellato art. 22.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146, commi 3 e 9.

**Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Umbria - Procedura di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Prevista trasmissione dell'autorizzazione senza indugio alla Soprintendenza competente e prevista possibilità di dare inizio ai lavori successivamente all'avvenuto rilascio dell'autorizzazione stessa - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla disciplina statale, che prevede il parere preventivo e vincolante della Soprintendenza in ordine alla proposta di diniego o di rilascio dell'autorizzazione trasmessa dal Comune - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 72, che sostituisce l'art. 22 della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1, limitatamente ai commi 3 e 4 del novellato art. 22.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146, commi 1, 2, 5 e 9.

**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Interventi edilizi ricompresi nei piani di bacino per l'assetto idrogeologico - Previsto silenzio assenso sulla richiesta di parere all'Autorità idraulica competente - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale di riferimento - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 73, nella parte in cui inserisce l'art. 22-ter nella legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 20, comma 4.

**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Scarichi delle acque reflue in pubblica fognatura - Previsto silenzio assenso sulla richiesta di parere preventivo agli organi competenti, ai fini dei piani attuativi, dei titoli abilitativi edilizi e dell'agibilità degli edifici - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale di riferimento - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 73, nella parte in cui inserisce l'art. 22-quinquies nella legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 20, comma 4.

**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) sugli strumenti urbanistici comunali e loro varianti - Attribuzione al Comune del ruolo di Autorità competente - Possibilità, in alternativa, che la medesima funzione sia affidata a soggetto scelto mediante idonea procedura ai sensi del decreto legislativo n. 163 del 2006, ovvero addirittura ad un soggetto privato - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il principio di separazione fra autorità competente per la VAS e autorità procedente (che elabora il piano o programma), sancito dalla disciplina statale e dalla giurisprudenza amministrativa - Invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 87, comma 1, che inserisce l'art. 8-bis nella legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 5, lett. p) e q), 11, comma 2, 12, comma 4, 13, 14 e 15.

**Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Umbria - Pianificazione urbanistica comunale - Piani attuativi relativi ad interventi nelle aree vincolate ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio - Sottoposizione al parere della Soprintendenza, "limitatamente alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali previste" - Ricorso del Governo - Denunciata equivocità della disposizione regionale, suscettibile di essere intesa nel senso che il parere dell'organo statale sul piano attuativo faccia venir meno quello sui singoli progetti delle opere comprese nel piano o riguardi solo le opere di urbanizzazione e infrastrutturali in esso previste - Contrasto con la disciplina statale - Invasione della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 89, comma 3, che sostituisce il comma 11 dell'art. 24 della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146.



**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) - Esclusione automatica dal campo di applicazione di essa dei programmi urbanistici che non comportano varianti al piano regolatore generale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale di settore, con la giurisprudenza amministrativa, nonché con la normativa e con la giurisprudenza comunitarie - Invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Violazione di obblighi comunitari.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 91, comma 2, che aggiunge il comma 9-*bis* all'art. 28 della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *s*); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 5; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, artt. 2 e 3, n. 2 e n. 3; sentenza della Corte di giustizia CE 22 settembre 2011, C-295/10.

**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Nozione di “aree boscate” - Previsione interpretativa secondo cui non si considerano boschi quelli ricadenti nelle aree indicate dal comma 2 dell'art. 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, pur se sottoposti a vincolo provvedimentale di tutela paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla disciplina statale di riferimento, che tiene ferma l'efficacia dei vincoli provvedimentali preesistenti al codice - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 124, comma 1, che aggiunge l'art. 71-*bis* alla legge regionale 24 marzo 2000, n. 27.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s*); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 142, commi 2 e 4, e 157.

**Ambiente - Norme della Regione Umbria - Procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) - Esclusione dal campo di applicazione di essa delle varianti di una serie di piani nonché di intere categorie di piani e programmi - Previsione, a tal fine, che i Comuni valutino ed attestino che i predetti strumenti urbanistici non comportano impatti significativi sull'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disciplina statale di settore, nonché con la normativa e con la giurisprudenza comunitarie - Invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Violazione di obblighi comunitari.**

- Legge della Regione Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 136, comma 1, che inserisce il comma 4-*bis* nell'art. 3 della legge regionale 16 febbraio 2010, n. 12.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *s*); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 6, commi 2 e 3; 11 e 12; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, artt. 2 e 3, n. 2 e n. 3; sentenza della Corte di giustizia CE 22 settembre 2011, C-295/10.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12, nei confronti della Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria del 16 settembre 2011, n. 8, pubblicata nel B.U.R. Regione Umbria n. 41 del 21 settembre 2011 recante «Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli enti locali territoriali» quanto:

all'art. 54, comma 6, che introduce il comma 10-*bis* all'art. 5 della legge regionale n. 1/2004 per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in materia di governo del territorio;

all'art. 55, comma 3, nella parte in cui aggiunge il comma 7-*octies* all'art. 6 della legge regionale n. 1/2004, per violazione dell'articolo 117, comma 1, e dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione;

all'art. 65, comma 1, che sostituisce l'art. 17 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente al comma 12 del novellato art. 17, ed all'art. 70, comma 1, che sostituisce l'art. 21 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente al comma 8 del novellato art. 21, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione;

all'art. 72, che sostituisce l'art. 22 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione;

all'art. 73, nella parte in cui inserisce l'art. 22-*ter* e l'art. 22-*quinquies* nella legge regionale n. 1/2004 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione;

all'art. 87, comma 1, che inserisce l'articolo 8-*bis* nella legge regionale n. 11/2005 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione;

all'art. 89, comma 3, che sostituisce il comma 11 dell'art. 24 della legge regionale n. 11/2005 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione;



all'art. 91, comma 2, che aggiunge il comma 9-*bis* all'art. 28 della legge regionale n. 11/2005 per violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera *s*), della Costituzione;

all'art. 124, comma 1, che aggiunge l'art. 71-*bis* alla legge regionale n. 27/2000 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione;

all'art. 136, comma 1, che inserisce il comma 4-*bis* nell'art. 3 della legge regionale n. 12/2010 per violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera *s*), della Costituzione.

La legge della Regione Umbria n. 8 del 2011 viene impugnata con riferimento alle norme sopra indicate giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 11 novembre 2011 in allegato in estratto al presente ricorso.

*Motivi:*

1) L'art. 54, comma 6, che introduce il comma 10-*bis* all'art. 5 della legge regionale n. 1/2004, viola l'art. 117, comma 3, Cost., in materia di governo del territorio.

L'articolo 54, comma 6, che introduce il comma 10-*bis* all'art. 5 della legge regionale n. 1/2004, stabilisce che «Nei casi in cui la presente legge prevede l'acquisizione di pareri, autorizzazioni o assensi di organi o enti, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi possono essere sostituiti da autocertificazioni, attestazioni, asseverazioni o certificazioni del progettista di cui all'articolo 17, comma 1 e all'articolo 21, comma 1 o di altri tecnici abilitati, salve le verifiche successive degli organi o amministrazioni preposti».

La disposizione è in contrasto con le disposizioni statali in materia di autorizzazioni sismiche e, più in generale, di autorizzazioni paesaggistiche ed ambientali.

Le autorizzazioni sismiche sono state escluse dall'applicazione della SCIA ai sensi dell'articolo 94 del d.P.R. n. 380/2001 («Testo unico in materia edilizia»), a mente del quale «Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione»; in generale con l'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, come interpretato dall'articolo 5, comma 3, lettera *c*) del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito dalla legge n. 106 del 2011 è, inoltre, stato disposto che «nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la SCIA non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale».

Proprio in materia di autorizzazioni sismiche codesta Corte costituzionale ha, del resto, affermato che l'autorizzazione regionale debba essere esplicita per gli interventi edilizi in zone classificate sismiche poiché «l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui, ugualmente, compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali», pertanto, non può consentirsi l'introduzione di modalità di «controllo successivo o semplificato» ove siano coinvolti interessi primari della collettività» (Corte Cost. sent. n. 182/2006).

La disciplina statale richiamata pone un principio fondamentale della materia del territorio poiché il controllo *ex ante* della legittimità dell'attività privata è necessario ed irrinunciabile in ragione del rilievo primario e costituzionale degli interessi coinvolti dalle predette autorizzazioni, interessi che diversamente non troverebbero adeguata tutela nella verifica *ex post* della legittimità dell'intervento sul territorio.

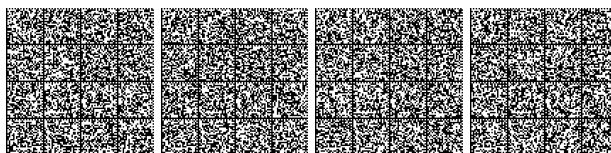
La disciplina regionale, inoltre, nel contrastare con quella statale invade la competenza esclusiva della tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali riservata allo Stato ex art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione.

La predetta disposizione regionale, pertanto, nel prevedere una disciplina in contrasto con un principio fondamentale della materia posto dalla normativa statale, viola l'articolo 117, comma 3, Cost., in materia di governo del territorio ed incidendo sulla tutela dei beni ambientali, paesaggistici e culturali viola l'art. 117, comma 2, della Costituzione.

2) L'art. 55, comma 3, nella parte in cui aggiunge il comma 7-*octies* all'art. 6 della legge regionale n. 1/2004, viola l'articolo 117, comma 1, e l'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione.

L'articolo 55, comma 3, aggiunge, tra gli altri, il comma 7-*octies* all'articolo 6 della legge regionale n. 1/2004, introducendo un regime di semplificazione per l'impiego di materiali inerti derivanti dall'attività di smontaggio e costruzione di manufatti, quando vengano riutilizzati nella stessa area di intervento.

In particolare la disposizione censurata dispone che: «I materiali inerti derivanti dalle attività di smontaggio e costruzione di manufatti possono essere riutilizzati nella stessa area di intervento, a condizione che l'utilizzo avvenga senza ulteriori trattamenti e comunque senza comportare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana».



La richiamata disposizione è interpretabile nel senso di escludere dalla qualifica di rifiuti e, conseguentemente, dall'applicazione della normativa che ne disciplina il trattamento, i materiali inerti che residuino da operazioni di demolizione e da attività edilizia.

Orbene, in base alla normativa comunitaria e nazionale, non è possibile adottare esclusioni generalizzate o presunzioni assolute di esclusione dal campo di applicazione della normativa in materia di rifiuti, ma è necessario effettuare una valutazione, caso per caso, al fine di verificare se l'intenzione del detentore sia quella di disfarsi del bene o della sostanza stessi o se ricorrano le condizioni per poter qualificare la sostanza come sottoprodotto.

In particolare l'articolo 184, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 include tra i rifiuti speciali «i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'art. 184-bis».

Pertanto, fatto salvo il caso in cui ricorrano le condizioni di cui al citato articolo 184-bis e sia, quindi possibile qualificare il residuo produttivo come sottoprodotto e non come rifiuto, i residui oggetto delle disposizioni regionali, devono essere gestiti conformemente alle prescrizioni contenute nella Parte IV del d.lgs. n. 152/2006.

Sulla base di queste premesse la disposizione contenuta nell'articolo 55, comma 3, che inserisce il comma 7-octies all'articolo 6 della legge regionale n. 1/2004, contrasta con la vigente normativa nazionale di settore sulla disciplina dei rifiuti, così come stabilita, in ambito nazionale, dalla Parte IV del d.lgs. n. 152/2006, ed in ambito comunitario dalla direttiva 2006/12/CE, oggi sostituita dalla direttiva 2008/98/CE.

La norma regionale, infatti, nella parte in cui consente la riutilizzazione, nella stessa area di intervento, di materiali inerti derivanti dalle attività di smontaggio e costruzione di manufatti, senza assoggettare tale attività alle prescrizioni in materia di autorizzazioni all'esercizio di impianti di trattamento rifiuti, esclude aprioristicamente e genericamente che tali materiali (i materiali da demolizione) rientrino nell'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti.

Consentire la lavorazione di materiali da demolizione sottraendoli alla disciplina in materia di rifiuti per la semplice circostanza per cui essi sono «riutilizzati», così come prospettato dalla disposizione regionale in esame, significa escluderli automaticamente dalla categoria dei rifiuti in maniera non coerente con la normativa nazionale e comunitaria in materia.

La norma regionale in questione, pertanto, detta disposizioni in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia di rifiuti e, di conseguenza, viola l'articolo 117, comma 1, e l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

3) L'art. 65, comma 1, che sostituisce l'art. 17 della legge regionale n. 1/2004, relativamente al novellato comma 12 dell'art. 17 cit., e l'art. 70, comma 1, che sostituisce l'art. 21 della legge regionale n. 1/2004, relativamente al comma 8 del novellato art. 21, violano l'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

L'articolo 65, comma 1, sostituisce l'articolo 17 della legge regionale n. 1/2004.

Il comma 12 del novellato articolo 17 prevede che decorsi inutilmente i «termini per l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica» senza che il dirigente o il responsabile della competente struttura comunale abbia adottato un provvedimento di diniego in ordine alla domanda, il permesso di costruire si intende assentito per effetto della dichiarazione del progettista abilitato.

Anche l'articolo 70 comma 1, che sostituisce l'articolo 21 della stessa legge n. 1/2004, fa riferimento, al comma 8, alla decorrenza dei termini per l'efficacia delle autorizzazioni paesaggistiche.

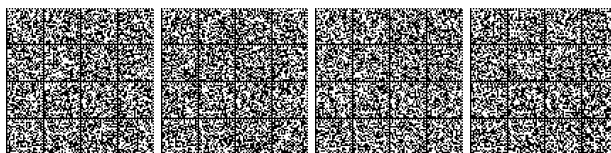
Dette norme si pongono in contrasto con la previsione statale di cui all'art. 4 comma 16 del d.l. n. 70/2011, come convertito nella legge n. 106/2011 che, modificando l'articolo 146, comma 11, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha eliminato il termine dilatorio di efficacia delle autorizzazioni paesaggistiche.

Le suddette norme regionali pertanto violano la citata norma statale del codice dei beni culturali, espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

4) L'art. 72, che sostituisce l'art. 22 della legge regionale n. 1/2004, relativamente ai commi 3, 4 e 2 del novellato art. 22, viola l'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

L'articolo 72, che sostituisce l'articolo 22 della legge regionale n. 1/2004, in materia di autorizzazione paesaggistica, al comma 3 prevede che «l'autorizzazione paesaggistica è trasmessa senza indugio alla Soprintendenza competente ...» ed al comma 4 che «l'inizio dei lavori previsti dal titolo abilitativo edilizio e le opere (...) possono essere effettuati successivamente all'avvenuto rilascio dell'autorizzazione paesaggistica».

Le disposizioni contrastano con la normativa statale di riferimento ed in particolare con l'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004 («Codice dei beni culturali e del paesaggio»).



Con l'entrata in vigore dell'articolo 146 del Codice (concernente, appunto, l'autorizzazione paesaggistica), il potere statale di annullamento dell'autorizzazione per vizi di legittimità, introdotto dalla legge n. 431 del 1985 (c.d. legge Galasso) e mantenuto in via transitoria dall'articolo 159 dello stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio, è stato sostituito dal parere preventivo della Soprintendenza statale, esteso alla compatibilità paesaggistica dell'intervento progettato, in ordine alla proposta di rilascio o diniego dell'autorizzazione trasmessa dal comune (ovvero dalla regione o dalla diversa amministrazione competente).

Al momento, e fino a quando i vincoli paesaggistici non saranno integrati con le «prescrizioni d'uso» secondo quanto previsto dagli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-*bis* e 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), il parere della Soprintendenza è vincolante (art. 146, comma 5).

L'effetto autorizzatorio che rende legittimo l'intervento di trasformazione del territorio vincolato (art. 146, commi 1 e 2) è ricollegato al rilascio dell'autorizzazione, che presuppone il parere della Soprintendenza, o, quanto meno, l'infuocato decorso del termine previsto dal legislatore statale per il suo rilascio (art. 146, comma 9).

Ebbene, la norma regionale non precisa tale vincolatività del parere della sovrintendenza e, di conseguenza, già sotto questo primo aspetto si pone in contrasto con la citata normativa statale.

Sotto altro aspetto, inoltre, l'art. 72 della legge in esame nel riformulare il comma 2 dell'articolo 22 della l.r. n. 1/2004, prevedendo che «Ai fini dell'autorizzazione paesaggistica è allegata all'istanza la relazione paesaggistica o la relazione paesaggistica semplificata in base alle relative normative», omette di precisare che a corredo dell'istanza deve essere presentata tutta la documentazione prevista dal regolamento attuativo dell'articolo 146, comma 3, del d.lgs. n. 42/2004 (oggi d.P.C.M. 12 dicembre 2005) o, per gli interventi di lieve entità, dal regolamento attuativo dell'articolo 146, comma 9, dello stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio (oggi d.P.R. n. 149/2010) e non soltanto la relazione paesaggistica.

Le ridette violazioni assumono rilievo tanto più ove si consideri che codesta Corte costituzionale ha più volte affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata per la legislazione statale, in quanto alle regioni «non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sent. n. 235/2011, sent. n. 101/2010, sent. n. 232/2008).

Le disposizioni regionali, ponendosi in contrasto con le suddette disposizioni statali e, conseguentemente, con l'articolo 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, sono pertanto viziata da illegittimità costituzionale.

5) L'art. 73, nella parte in cui inserisce l'art. 22-*ter* e l'art. 22-*quinqies* nella legge regionale n. 1/2004 viola l'articolo 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione.

L'articolo 73 della legge in questione integra la l.r. n. 1/2004 inserendo gli artt. 22-*ter* (adempimenti in materia di assetto idraulico) e 22-*quinqies* (scarichi delle acque reflue in pubblica fognatura), introducono delle ipotesi di silenzio-assenso, come noto precluse nella materia ambientale.

Il silenzio-assenso, inteso quale atteggiamento della pubblica amministrazione cui la legge conferisce il significato di acconsentire al rilascio di provvedimenti autorizzativi, non può trovare applicazione alla materia «ambiente» ai sensi dell'articolo 20, comma 4, della legge n. 241/1990.

La giurisprudenza costituzionale, proprio esprimendosi in tema di formazione del silenzio-assenso in materia paesaggistica ed ambientale, ha affermato: «quando sono in gioco beni costituzionalmente protetti, l'autorizzazione implicita è da escludere proprio a garanzia di adeguata tutela di tali beni» (Corte costituzionale n. 307/1992).

Le predette disposizioni regionali, prevedendo che, nel silenzio dell'amministrazione competente, il parere per gli interventi ricompresi nei piani di bacino per l'assetto idrogeologico e quello in materia di scarico delle acque reflue in pubblica fognatura si intendono positivamente rilasciati, si pongono in contrasto con la disciplina statale in materia e, di conseguenza, con l'articolo 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione.

6) L'art. 87, comma 1, che inserisce l'articolo 8-*bis* nella legge regionale n. 11/2005 viola l'articolo 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione.

L'art. 87, comma 1, inserisce l'articolo 8-*bis* nella l.r. n. 11/2005.

Il primo comma attribuisce al comune il ruolo di autorità competente nell'ambito della procedura VAS per alcune tipologie di strumenti urbanistici (strumenti urbanistici comunali e loro varianti).

Tale disposizione si pone in contrasto con la disciplina statale di riferimento nella misura in cui dovesse in concreto consentire di attribuire al medesimo soggetto le funzioni di autorità procedente e di autorità competente, così come definite dal d.lgs. n. 152/2006.





L'art. 5 del d.lgs. n. 152/2006 distingue, infatti, l'autorità competente (lettera *p*) dall'autorità procedente (lettera *q*), definendo la prima come la pubblica amministrazione a cui compete l'attività di valutazione ambientale e la seconda come la pubblica amministrazione che elabora il piano o programma.

Anche le ulteriori disposizioni sulla VAS contenute nel d.lgs. n. 152/2006 si muovono nel senso, univoco, della necessità di separazione fra le due differenti autorità (segnatamente: art. 11, comma 2; art. 12, comma 4; artt. 13, 14 e 15).

L'obbligatorietà di tale distinzione è stata, inoltre, confermata dalla giurisprudenza amministrativa che in più occasioni ha evidenziato come l'individuazione dell'autorità competente per la VAS nell'ambito della stessa amministrazione comunale tenuta all'approvazione del piano sarebbe illegittima, in quanto una struttura competente per la VAS completamente interna al comune stesso non offrirebbe sufficienti garanzie di imparzialità e terzietà nella valutazione ambientale, determinando una illegittima commistione fra funzioni di amministrazione attiva (approvazione piano) e di controllo (valutazione ambientale), con la conseguenza di vanificare le finalità — previste dalla normativa comunitaria e da quella nazionale di attuazione — proprie della valutazione ambientale strategica.

Il giudice amministrativo ha invero chiarito la necessità della natura dialettica del rapporto tra l'autorità che adotta l'atto di pianificazione e l'autorità competente ad esprimere la valutazione ambientale, in cui quest'ultima si deve porre in una posizione di imparzialità e terzietà rispetto alla prima, onde garantire l'efficacia del giudizio sulle caratteristiche ambientali dell'atto sottoposto al suo vaglio (T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione II, 17 maggio 2010, n. 1526).

Il contrasto è ancor più evidente nella parte in cui l'art. 87, comma 1, nell'inserire l'art. 8-*bis*, al comma 2 di questo articolo consente l'attribuzione delle funzioni di autorità competente ad un soggetto «scelto mediante idonea procedura ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163», ovvero addirittura ad un soggetto che ben potrebbe avere natura privata, attesa la palese difformità con l'art. 5, lettera *p*) del d.lgs. n. 152/2006 che, in attuazione della direttiva 42/2001 CE, definisce l'autorità competente indicandola nella «pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi».

La disciplina regionale, pertanto, dettando disposizioni difformi dalla disciplina statale di riferimento, invade la competenza statale esclusiva riservata allo Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost.

7) L'art. 89, comma 3, che sostituisce il comma 11 dell'art. 24 della legge regionale n. 11/2005 viola l'articolo 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione.

L'articolo 89, comma 3 nel sostituire il comma 11 dell'articolo 24 della l.r. n. 11/2005, prevede che i piani attuativi relativi ad interventi nelle aree vincolate ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 (e dell'articolo 4, comma 2, della l.r. n. 1/2004) siano adottati dal comune, previo parere della Commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio, e che «Il parere della commissione è trasmesso alla Soprintendenza competente unitamente alla documentazione del piano attuativo e una relazione tecnico-illustrativa, per il parere di cui all'articolo 146, comma 5 del d.lgs. n. 42/2004, limitatamente alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali previste».

La formulazione della disposizione regionale è tale da ingenerare l'equivoco che l'espressione del parere da parte della Soprintendenza sul piano attuativo faccia venir meno il parere della Soprintendenza in ordine ai singoli progetti delle opere comprese nel piano attuativo, così derogando in particolare alle disposizioni dell'art. 146 decreto legislativo n. 42/2004, che richiede sempre e comunque l'espressione del parere dell'organo statale sulla base del progetto di ogni singolo intervento, e non solo per quelli relativi alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali, corredato della proposta di provvedimento formulata dall'Amministrazione procedente e della documentazione prevista dall'articolo 146, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2004.

Parimenti la formulazione genera l'equivoco che il parere della Soprintendenza sia limitato solo alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali previste nel piano e non ad ogni singolo intervento come previsto dall'art. 146.

La norma regionale contrasta, pertanto, con la disciplina statale alla quale è riservata in via esclusiva la competenza in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e si pone quindi, in contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione.

8) L'art. 91, comma 2, che aggiunge il comma 9-*bis* all'art. 28 della legge regionale n. 11/2005 viola l'articolo 117, comma 1 e comma 2, lettera *s*) della Costituzione.

L'art. 91, comma 2 della legge in esame aggiunge il comma 9-*bis* all'art. 28 della l.r. n. 11/2005, il quale prevede che «Gli interventi promossi da soggetti privati sono attuati mediante il programma urbanistico di cui al comma 7-*bis* e, qualora comporti variante allo strumento urbanistico, lo stesso è approvato in deroga ai limiti ed alle prescrizioni di cui all'articolo 27, comma 4 della l.r. n. 27/2000 e dell'articolo 67 comma 3, della l.r. n. 11/2005 con le modalità di cui all'articolo 15 della stessa l.r. n. 11/2005 e nel rispetto degli articoli 25 comma 2, 27 commi 1, 2 e 6, 29 e 30, commi 4 e 5 della l.r. n. 27/2000, in continuità con le aree urbane esistenti».



La previsione sembra escludere in via automatica i programmi urbanistici che non comportano variante allo strumento urbanistico dal campo di applicazione della VAS.

La disposizione è, di conseguenza, in contrasto con la normativa statale di settore di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 152/2006, che individua al comma 2 le categorie di piani e programmi da sottoporre obbligatoriamente alla VAS e ai commi 3 e 3-bis quei piani e programmi per i quali è preventivamente necessaria la verifica di assoggettabilità ai sensi dell'art. 12, applicabile anche i programmi urbanistici in esame.

Del resto la recente giurisprudenza comunitaria e nazionale ha affermato la necessità della VAS anche qualora i piani ed programmi non prevedano varianti allo strumento urbanistico.

La giurisprudenza amministrativa si è così espressa: «Il Collegio ... ritenendo che la previsione di sottoporre a procedura di v.a.s. e di verifica di esclusione anche i piani urbanistici di particolare complessità e impatto, pur se conformi alla strumentazione urbanistica comunale, sia conforme alla normativa in materia di valutazione ambientale strategica.

Né la definizione di piani e programmi data dall'art. 5, d.lgs. n. 152/2006, né le previsioni di cui agli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 152/2006, invero, consentono di affermare l'esclusione dalla valutazione ambientale strategica dei piani urbanistici che non comportino variante al piano regolatore generale, laddove possano avere significativi impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale» (Tar Milano, sez. II, 2194/2011).

Nello stesso senso è, inoltre, la giurisprudenza comunitaria, dalla cui lettura si evidenzia anche un contrasto tra la disciplina regionale censurata e quella comunitaria, posto che a mente dell'art. 3, n. 3 della direttiva n. 2001/42 in coordinato disposto con il n. 2 dello stesso articolo, non può essere esclusa in via automatica a livello nazionale la valutazione ambientale per i piani che possono in ipotesi avere un effetto sull'ambiente, come avverrebbe nel caso in esame.

In particolare, l'art. 2 della direttiva 2001/42/CEE dispone:

«Ai fini della presente direttiva:

a) per «piani e programmi» s'intendono i piani e i programmi (...) nonché le loro modifiche:

che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal Parlamento o dal Governo e

che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;

b) per «valutazione ambientale» s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione a norma degli articoli da 4 a 9; ...».

Ai sensi dell'art. 3 di detta direttiva:

«1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi,

a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva [85/337] (...),

(...).

3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale (...), la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

(...).

5. Gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

Ciò, come detto, trova conferma nella recente giurisprudenza comunitaria: «46. Il margine discrezionale di cui gli Stati membri dispongono in forza dell'art. 3, n. 5, della direttiva 2001/42 per determinare taluni tipi di piani che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente trova i suoi limiti nell'obbligo enunciato all'art. 3, n. 3, di detta direttiva, letto in combinato disposto con il n. 2 dello stesso articolo, di sottoporre ad una valutazione ambientale i piani che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente, segnatamente per le loro caratteristiche, il loro impatto e le zone che potrebbero esserne coinvolte.



47. Conseguentemente, lo Stato membro che dovesse fissare un criterio avente come conseguenza che, in pratica, la totalità di una categoria di piani resterebbe a priori sottratta all'obbligo di valutazione ambientale eccederebbe il margine di discrezionalità di cui dispone ai sensi dell'art. 3, n. 5, della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con i nn. 2 e 3 dello stesso articolo, a meno che la totalità dei piani esclusi potesse considerarsi, sulla base di criteri pertinenti come, in particolare, il loro oggetto, l'estensione del terreno cui si riferiscono o la sensibilità degli spazi naturali di cui trattasi, come inidonea a produrre un impatto ambientale significativo (v. in tal senso, per quanto riguarda il margine di discrezionalità che l'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337 concede agli Stati membri, sentenza 16 luglio 2009, causa C-427/07, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-6277, punto 42 e giurisprudenza ivi citata (sentenza della Corte di Giustizia del 22 settembre 2011 nel procedimento C-295/10).

La norma regionale contrasta, pertanto, con la disciplina statale alla quale è riservata in via esclusiva la competenza in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e si pone quindi, in contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione, nonché con l'art. 117, comma 1, che impone alla legislazione regionale di rispettare gli obblighi comunitari.

9) L'art. 124, comma 1, che aggiunge l'art. 71-bis alla legge regionale n. 27/2000, viola l'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

La norma contenuta nell'articolo 124, comma 1, aggiunge l'articolo 71-bis alla l.r. n. 27/2000, dettando un'interpretazione autentica dell'articolo 15 della medesima legge regionale, nonché dell'articolo 5, comma 3, lettera c) della l.r. n. 28/2001, concernenti le aree boscate.

Recita il predetto articolo 71-bis: «Le disposizioni di cui all'art. 15 commi della presente legge e all'art. 5, comma 3, lettera c) della legge regionale 19 novembre 2001, n. 28, si interpretano nel senso che non si considerano boschi quelli ricadenti nelle aree indicate al comma 2 dell'articolo 146 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, come recepito nel comma 2, dell'articolo 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, anche quando i boschi medesimi siano sottoposti a vincolo provvedimentale di tutela paesaggistica, fermo restando il regime autorizzatorio previsto dal d.lgs. medesimo».

Tale previsione, non considerando boschi quelli ricadenti nelle aree indicate al comma 2 dell'articolo 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, anche quando i boschi medesimi sono sottoposti a vincolo provvedimentale di tutela paesaggistica, si pone in contrasto con l'articolo 142, comma 4 del Codice di beni culturali e del paesaggio che, invece, mantiene in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all'articolo 157 del medesimo codice, andando ad incidere sulla portata applicativa dello stesso articolo 157 concernente il mantenimento dell'efficacia dei vincoli provvedimentali preesistenti al codice.

Ancorché la norma preveda che resta fermo il regime autorizzatorio previsto dal d.lgs. n. 142/2004, essa incide sugli effetti dei provvedimenti di vincolo previsti dall'art. 157 nella loro portata di atti che non soltanto appongono il vincolo, ma lo appongono dopo aver qualificato il bene come appartenente ad una determinata tipologia di interesse paesaggistico ed ambientale che non può essere aprioristicamente snaturata.

La disciplina regionale, pertanto, dettando disposizioni difformi dalla disciplina statale di riferimento, invade la competenza statale esclusiva riservata allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

10) L'art. 136, comma 1, che inserisce il comma 4-bis nell'art. 3 della legge regionale n. 12/2010, viola l'articolo 117, comma 1 e comma 2, lettera s), della Costituzione.

L'art. 136, comma 1 inserisce il comma 4-bis nell'art. 3 della l.r. n. 12/2010.

La disposizione aggiunta prevede che «Fatto salvo quanto previsto dall'art. 3, comma 4, sono esclusi dal campo di applicazione della VAS le varianti di cui all'art. 18, commi 2, 3, 3-bis, 4,5 e 9-bis della l.r. n. 11/2005, i piani attuativi, i programmi urbanistici, gli interventi relativi a procedimenti in materia di sportello unico per le attività produttive ed edilizia (SUAPE), relativi a piani regolatori comunali approvati ai sensi delle ll.rr. n. 31/1997 e n. 11/2005. Ai fini dell'esclusione della VAS il comune valuta ed attesta che tali strumenti urbanistici non comportano impatti significativi sull'ambiente, con le modalità previste all'art. 8-bis, comma 2 della l.r. n. 11/2005».

Dopo aver introdotto un'esclusione automatica dal campo di applicazione della VAS per numerose ipotesi di piani e programmi urbanistici, il secondo periodo del comma 4-bis, in modo peraltro contraddittorio, mitiga l'automatismo prevedendo che ai fini dell'esclusione della VAS il comune valuti ed attesti che le varianti non incidano in modo significativo sull'ambiente rimandando alla procedura prevista dall'art. 8-bis, comma 2 della l.r. n. 11/2005.

L'intero comma 4-bis detta disposizioni difformi rispetto alla disciplina statale di riferimento, contenuta, in particolare, nell'art. 6 e negli artt. 11 e 12 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 («Norme in materia ambientale»).



In particolare i commi 2 e 3 dell'art. 6 prevedono che la valutazione di impatto strategico deve essere effettuata per tutti i programmi ed i piani, salvo quelli richiamati al comma 3 per i quali la VAS deve essere preceduta da una verifica di assoggettabilità, alla procedura della VAS secondo quanto disposto dall'art. 11, comma 1, lettera a).

Tale previsione, nell'escludere in via generale intere categorie di piani e programmi dal campo di applicazione della VAS (piani attuativi, programmi urbanistici, ecc.), si pone in contrasto con la normativa statale di settore di cui all'art. 6 del d.lgs n. 152/2006, che invece al comma 2, in via di principio prevede che i piani e i programmi sono sottoposti obbligatoriamente alla VAS, salvo al comma 3 e 3-bis, in via d'eccezione indicare i piani e programmi per i quali è necessaria la verifica di assoggettabilità ai sensi dell'art. 12.

La disciplina regionale censurata contrasta, inoltre, con quella comunitaria, posto che a mente dell'art. 3, n. 3 della direttiva 2001/42, in coordinato disposto con il n. 2 dello stesso articolo, non può essere esclusa in via automatica a livello nazionale la valutazione ambientale per i piani che possono in ipotesi avere un effetto sull'ambiente, come avverrebbe nel caso in esame.

In particolare l'art. 2 della direttiva 2001/42/CEE così dispone:

«Ai fini della presente direttiva:

a) per «piani e programmi» s'intendono i piani e i programmi (...) nonché le loro modifiche:

che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e

che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;

b) per «valutazione ambientale» s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'*iter* decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione a norma degli articoli da 4 a 9; ...».

Ai sensi dell'art. 3 di detta direttiva:

«1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi,

a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva [85/337] (...),

(...).

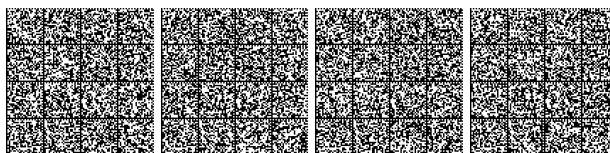
3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale (...), la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

(...).

5. Gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

Ciò, come detto, trova conferma nella recente giurisprudenza comunitaria: «46. Il margine discrezionale di cui gli Stati membri dispongono in forza dell'art. 3, n. 5, della direttiva 2001/42 per determinare taluni tipi di piani che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente trova i suoi limiti nell'obbligo enunciato all'art. 3, n. 3, di detta direttiva, letto in combinato disposto con il n. 2 dello stesso articolo, di sottoporre ad una valutazione ambientale i piani che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente, segnatamente per le loro caratteristiche, il loro impatto e le zone che potrebbero esserne coinvolte.

47. Conseguentemente, lo Stato membro che dovesse fissare un criterio avente come conseguenza che, in pratica, la totalità di una categoria di piani resterebbe a priori sottratta all'obbligo di valutazione ambientale eccederebbe il margine di discrezionalità di cui dispone ai sensi dell'art. 3, n. 5, della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con i nn. 2 e 3 dello stesso articolo, a meno che la totalità dei piani esclusi potesse considerarsi, sulla base di criteri pertinenti come, in particolare, il loro oggetto, l'estensione del terreno cui si riferiscono o la sensibilità degli spazi natu-



rali di cui trattasi, come inidonea a produrre un impatto ambientale significativo (v. in tal senso, per quanto riguarda il margine di discrezionalità che l'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337 concede agli Stati membri, sentenza 16 luglio 2009, causa C-427/07, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-6277, punto 42 e giurisprudenza ivi citata (sentenza della Corte di Giustizia del 22 settembre 2011 nel procedimento C-295/10).

L'art. 12, inoltre, detta uno specifico procedimento per effettuare la verifica alla assoggettabilità della VAS che coinvolge l'autorità procedente, quella competente ed i soggetti competenti in materia ambientale, prevedendo l'adozione di un parere finale sull'assoggettabilità.

La disciplina regionale, pertanto, non rispetta quella statale anche sotto ulteriore profilo poiché, in ogni caso, prevede una procedura di verifica di assoggettabilità alla VAS, attraverso il richiamo al procedimento dell'art. 8-bis, che non contiene sufficienti indicazioni procedurali in merito alla valutazione della significatività degli impatti e, di conseguenza, anche sotto tale aspetto, consente una arbitraria esclusione dalla VAS di intere categorie di piani e programmi.

La norma regionale contrasta, in sintesi, con la disciplina statale alla quale è riservata in via esclusiva la competenza in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e si pone quindi, in contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione e con l'art. 117, comma 1, della Costituzione che impone alla legislazione regionale di rispettare gli obblighi comunitari.

*P. Q. M.*

*Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria del 16 settembre 2011, n. 8, pubblicata nel B.U.R. Regione Umbria n. 41 del 21 settembre 2011 recante «Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli enti locali territoriali» quanto:*

*all'art. 54, comma 6, che introduce il comma 10-bis all'art. 5 della legge regionale n. 1/2004 per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in materia di governo del territorio;*

*all'art. 55, comma 3, nella parte in cui aggiunge il comma 7-octies all'art. 6 della legge regionale n. 1/2004, per violazione dell'articolo 117, comma 1, e dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione;*

*all'art. 65, comma 1, che sostituisce l'art. 17 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente al comma 12 del novellato art. 17, ed all'art. 70, comma 1, che sostituisce l'art. 21 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente al comma 8 del novellato art. 21, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione;*

*all'art. 72, che sostituisce l'art. 22 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente ai commi 2, 3 e 4 del novellato art. 22, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione;*

*all'art. 73, nella parte in cui inserisce l'art. 22-ter e l'art. 22-quinquies nella legge regionale n. 1/2004 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione;*

*all'art. 87, comma 1, che inserisce l'articolo 8-bis nella legge regionale n. 11/2005 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione;*

*all'art. 89, comma 3, che sostituisce il comma 11 dell'art. 24 della legge regionale n. 11/2005 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione;*

*all'art. 91, comma 2, che aggiunge il comma 9-bis all'art. 28 della legge regionale n. 11/2005 per violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera s), della Costituzione;*

*all'art. 124, comma 1, che aggiunge l'art. 71-bis alla legge regionale n. 27/2000 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione;*

*all'art. 136, comma 1, che inserisce il comma 4-bis nell'art. 3 della legge regionale n. 12/2010 per violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera s) della Costituzione.*

*Si allega l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 novembre 2011.*

Roma, addì 8 novembre 2011

*L'Avvocato dello Stato: FIDUCCIA*



## N. 164

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 novembre 2011*  
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Vendemmia verde - Concessione di un aiuto fino ad euro 250 per ettaro sottoposto a vendemmia verde alle imprese viticole siciliane che abbiano aderito nella vendemmia dell'anno 2011 alla misura della vendemmia verde e che deliberino una compartecipazione alle spese di gestione per il relativo mancato conferimento - Previsione che all'onere relativo si provveda con le riduzioni di spesa derivanti dalla modifica dell'art. 4 della legge regionale n. 19 del 2005 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata inidonea e non puntuale copertura finanziaria, riferendosi la riduzione di spese ad un esercizio ormai chiuso - Violazione del principio dell'annualità del bilancio.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 14.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Istituzione di un fondo denominato "Fondo regionale di garanzia" al fine di agevolare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione delle produzioni agricole - Previsto affidamento della gestione del fondo anche all'ISMEA previa stipula di apposita convenzione - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione delle disposizioni del codice degli appalti, nonché del Trattato dell'Unione Europea, data la riconducibilità del servizio di gestione del fondo di garanzia alla categoria generale dei servizi bancari e finanziari per i quali è preclusa la possibilità di fare ricorso ad affidamenti diretti con convenzioni - Esorbitanza dei limiti previsti dallo statuto regionale derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza come operante in ambito comunitario.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 15, primo comma, limitatamente all'inciso "ovvero all'ISMEA previa stipula di apposita convenzione".
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); statuto della Regione Siciliana, art. 14.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Modifica di norme in materia di garanzie fornite dai soci garanti di cooperative agricole e alimentari - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato ampliamento della platea dei destinatari della disposizione di sostegno alle cooperative agricole di cui all'art. 2 della legge regionale n. 37 del 1994 già valutata dal Consiglio dell'Unione Europea ai fini della verifica della compatibilità con il mercato comune - Denunciato conseguente contrasto con la decisione del Consiglio dell'Unione Europea, a seguito dell'attribuzione di benefici anche per situazioni non contemplate, con pericolo di esporre lo Stato italiano alla procedura di infrazione comunitaria - Disparità di trattamento tra i possibili soggetti beneficiari - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione per l'aggravio delle procedure.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 17, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, primo comma.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Servizio di meccanizzazione agricola gestito dall'Ente di sviluppo agricolo (E.S.A.) - Prevista non applicazione per il triennio 2011/2013 della disposizione di cui all'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1998 sulla riorganizzazione del servizio - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 19.
- Costituzione, art. 97.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Agevolazioni fiscali per la ricomposizione fondiaria - Proroga per un biennio delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 60 della legge regionale 2 del 2002, volte a favorire la ricomposizione fondiaria e consistenti nell'esenzione dalle imposte di bollo e catastale e nella riduzione dell'imposta di registro e ipotecaria in favore degli acquirenti di terreni agricoli - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata mancata quantificazione delle minori entrate per il biennio 2012-2013 - Mancata indicazione delle risorse con cui farvi fronte - Inosservanza dell'obbligo di copertura per gli esercizi futuri.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 20.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.



**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Personale dei consorzi agrari - Personale in servizio alla data del 31 dicembre 2009, cessati dallo stesso in conseguenza dello scioglimento del consorzio o della chiusura definitiva di settori di attività - Applicabilità della legge regionale n. 21 del 2002 sul trasferimento di tale personale, sino all'età pensionabile, nell'apposita area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la RESAIS S.p.A. - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata mancata quantificazione dell'onere relativo e omessa indicazione delle risorse con cui dare copertura alla nuova maggiore spesa di durata, peraltro, non determinata - Violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 22.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di disciplina del "debbio" - Prevista possibilità della bruciatura nella Regione di paglia, sfalci e potature nonché di altro materiale agricolo nell'ambito dell'azienda in cui si producono - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con il decreto legislativo n. 205 del 2010, art. 13, che, recependo la nuova normativa europea sui rifiuti (direttiva 2008/98/CE) ha escluso la possibilità della combustione dei residui colturali senza relativa produzione di energia, attività configurata come smaltimento di rifiuti agricoli sottoposti alla parte IV del codice dell'ambiente, sanzionabile ai sensi dell'art. 256 dello stesso codice - Lesione della competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Interferenza nella materia penale di esclusiva spettanza dello Stato.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 25.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. l) e lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 185, lett. f), come sostituito dal comma 1 dell'art. 13 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

**Agricoltura - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia - Attribuzione all'Istituto della competenza a curare ed assicurare i libri genealogici e i registri anagrafici delle razze allevate nella regione - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con l'art. 3 della legge n. 30 del 1991, norma fondamentale di riforma economico sociale, che, in attuazione di direttive comunitarie, ha disposto che tale competenza spetti alle associazioni nazionali di allevatori di specie o di razze, dotati di personalità giuridica e in possesso dei requisiti stabiliti con decreto del Ministro dell'agricoltura e foreste.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 26, comma 1, lettera e).
- Costituzione, art. 117, primo comma.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Agenzia per il Mediterraneo - Prevista utilizzazione per l'espletamento dell'attività istituzionale dell'Agenzia di somme trasferite dallo Stato - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata omessa indicazione di altra modalità di copertura degli oneri - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 35.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 97.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Modifica di norme in materia di integrazione regionale di fondi rischi per i consorzi fidi - Prevista integrazione dei fondi rischi costituiti presso i confidi anche se non in possesso dei parametri e dei punteggi previsti dall'art. 3 della legge regionale n. 11 del 2005 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 36.
- Costituzione, art. 97.

**Sanità - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni per il contrasto all'obesità giovanile - Prevista autorizzazione della somministrazione nelle scuole della Regione, presso i distributori automatici, di spremuta di arance fresche, confezioni di frutta fresca tagliata e altre produzioni ortofrutticole siciliane - Divieto nei distributori automatici della somministrazione di bevande gassate di ogni tipologia - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata lesione della libera circolazione delle merci con discriminazione per i produttori industriali di bevande gassate - Contrasto con la norma del Trattato dell'Unione europea che vieta espressamente agli Stati membri di introdurre restrizioni volte a proteggere indirettamente le merci prodotte al proprio interno.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 38.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120, primo comma.



**Esecuzione forzata - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di personale della Fiera del Mediterraneo e dei Consorzi di bonifica - Somme oggetto di contributi straordinari finalizzati al pagamento di salari, stipendi, competenze e oneri accessori, erogati dall'Amministrazione regionale in favore del personale dell'Ente autonomo Fiera del Mediterraneo e ai consorzi di bonifica - Assoggettamento alla disciplina di cui all'art. 159 (Norme sulle esecuzioni nei confronti degli enti locali) del d.lgs. n. 267 del 2000 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata sostanziale impignorabilità di tali contributi da parte dei creditori dei suddetti enti, con sottoposizione delle somme in questione alla disciplina dell'art. 514 cod. proc. civ. - Limitazione arbitraria della responsabilità patrimoniale degli enti sopra indicati nei confronti dei terzi creditori - Illegittima interferenza in materia di diritto privato - Omessa idonea indicazione della copertura delle nuove spese.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 40.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma secondo, lett. l).

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di personale delle società a partecipazione regionale - Previsione che, per gli anni 2011, 2012 e 2013, gli enti regionali e le società a totale partecipazione regionale, per sopperire al bisogno di esperti e/o dirigenti, debbano prioritariamente attingere al proprio personale - Utilizzabilità da parte dell'Amministrazione regionale di tali dipendenti - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata promiscuità di utilizzo dei dipendenti provenienti da amministrazioni, enti e società diversi senza distinguere se gli stessi siano titolari di contratti a tempo indeterminato e/o determinato, instaurati o meno in base a procedure di selezione pubblica - Violazione dei principi in materia di accesso al pubblico impiego.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana del 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713, art. 41.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

L'Assemblea regionale siciliana, nella seduta del 9 novembre 2011, ha approvato il disegno di legge n. 732-672-699-700-713 dal titolo «Interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca. Norme in materia di artigianato, cooperazione e commercio. Variazioni di bilancio», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il 12 novembre 2011.

Gli articoli 14, 15, 17, 19, 20, 22, 25, 26, 35, 36, 38, 40, 41 del cennato provvedimento legislativo danno adito a censure di costituzionalità per le motivazioni che di seguito si espongono:

Art. 14 (*Vendemmia verde*). — 1. Alle imprese viticole siciliane, che hanno aderito nella vendemmia relativa all'anno 2011, alla misura della vendemmia verde, in conformità all'art. 103-*novodecies* del regolamento (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007 del Consiglio, (regolamento unico *OCM*), pubblicato in G.U.U.E. del 16 novembre 2007, L 299, ed all'art. 12 del regolamento (CE) 27 giugno 2008 n. 555/2008 della Commissione, pubblicato in G.U.U.E. del 30 giugno 2008, L 170, socie di cantine iscritte all'Albo delle cooperative a mutualità prevalente operanti quali imprese attive nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli così come definite dall'art. 1, comma 2, lettere *b*) e *c*) del regolamento (CE) 15 dicembre 2006, n. 1998/2006 della Commissione, pubblicato in G.U.U.E. del 28 dicembre 2006, L 379, che deliberano una compartecipazione alle spese di gestione per il relativo mancato conferimento, è concesso un aiuto fino ad euro 250 per ettaro sottoposto a vendemmia verde.

2. Con decreto del Dirigente generale del dipartimento regionale interventi strutturali per l'agricoltura dell'Assessorato regionale delle risorse agricole ed alimentari sono stabilite le procedure per la concessione dell'aiuto di cui al comma 1, ivi comprese le modalità di controllo del cumulo per evitare sovrapposizione di interventi. L'importo massimo concedibile a ciascun beneficiario ai sensi del presente articolo a titolo di «*de minimis*» è di euro 3.750,00 e può essere presentata un'unica istanza per ogni cantina sociale cooperativa.

3. Gli aiuti di cui al comma 1 sono concessi alle condizioni e nei limiti previsti dal regolamento (CE) 20 dicembre 2007, n. 1535/2007 della Commissione, pubblicato in G.U.U.E. 21 dicembre 2007, n. L 337.

4. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, determinato in 2.500 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2011, si provvede con le riduzioni di spesa derivanti dalle seguenti modifiche normative:

*a*) alla lettera *f*) del comma 1 dell'art. 4 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19, le parole «3.000 migliaia di euro» sono sostituite dalle seguenti: «2.500 migliaia di euro»;

*b*) alla lettera *h-septies*) del comma 1 dell'art. 4 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19, le parole «3.000 migliaia di euro» sono sostituite dalle seguenti: «1.000 migliaia di euro».

Codesta eccellentissima Corte, con costante e consolidata giurisprudenza e da ultimo nella sentenza n. 386 del 2008 ha affermato che «le leggi istitutive di nuove spese debbono recare una esplicita indicazione del relativo mezzo





di copertura (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958) e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis* sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961)».

Proprio in occasione di un giudizio su una legge della Regione siciliana ha avuto modo di acclarare che per quest'ultima» l'art. 17, secondo comma, dello Statuto dispone che la legislazione regionale si svolge entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato. Il che comporta che il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 359/2007).

Codesta Corte ha, inoltre, ribadito che il principio dell'obbligo della «copertura» va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidono sull'esercizio in corso. Orbene, per gli oneri quantificati in 2.500 migliaia di euro per l'anno 2011 derivanti dalle norme in esame, il legislatore prevede che si provveda con le riduzioni di spesa derivanti dalla modifica dell'art. 4 della legge regionale n. 19/2005.

Disposizione quest'ultima che autorizzava «per l'esercizio 2005» l'istituzione del capitolo 613940 con la dotazione di 100.000 migliaia di euro.

Le somme stanziare sul predetto capitolo nel corso dell'esercizio finanziario del 2005 sono state in parte utilizzate e quelle non impegnate entro l'anno hanno costituito economia di spesa che, a seguito dell'approvazione del rendiconto della regione, hanno contribuito alla determinazione dell'avanzo di amministrazione applicato nel 2006 ai sensi delle vigenti norme di contabilità.

Alla luce di quanto esposto ritenendo che non costituisca idonea e puntuale copertura degli oneri derivanti dalla disposizione *de qua* la riduzione di spese riferentesi ad un esercizio ormai definitivamente chiuso, in contrasto con il principio costituzionale dell'annualità del bilancio, non ci si può esimere dal sottoporre l'art. 14 in questione al vaglio di codesta eccellentissima Corte per violazione dell'art. 81, quarto comma.

Art. 15 (*Fondo regionale di garanzia*). — 1. Al fine di agevolare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione delle produzioni agricole, è istituito un fondo denominato «Fondo regionale di garanzia» la cui gestione è affidata ad una banca o ad un intermediario finanziario in possesso dei necessari requisiti tecnici ed organizzativi, individuati nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica, ovvero all'ISMEA previa stipula di apposita convenzione.

2. La dotazione iniziale del fondo regionale di garanzia di cui al comma 1 è quantificata in 2.775 migliaia di euro cui si fa fronte con le economie disponibili al 31 dicembre 2010 dell'art. 4, comma 1, della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19.

3. Con decreto dell'Assessore regionale per le risorse agricole ed alimentari sono fissate le modalità e le condizioni del Fondo regionale di garanzia.

4. Gli aiuti di cui al presente articolo sono concessi alle condizioni e nei limiti previsti rispettivamente dal regolamento (CE) 20 dicembre 2007, n. 1535/2007 della Commissione, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti *minimis* nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli, pubblicato nella G.U.U.E. del 21 dicembre 2007, L 337 e dal Regolamento (CE) 15 dicembre 2006, n. 1998/2006 della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato agli aiuti di Stato di importanza minore *«de minimis»* pubblicato nella G.U.U.E. del 28 dicembre 2006, L 379, nel settore della lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli di cui all'allegato I del Trattato CE.

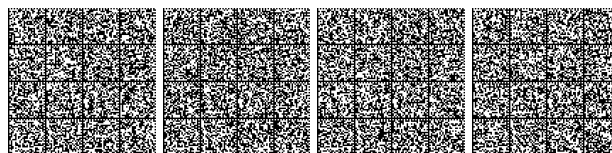
La norma trascritta è censurabile sotto il profilo della violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera e) Cost. e dell'art. 14, lettera g) dello Statuto speciale.

Prima di prospettare i singoli rilievi si ritiene necessario delineare, alla luce di quanto affermato da codesta eccellentissima Corte, con le sentenze n. 45 e n. 221 del 2010, le linee fondamentali del riparto delle competenze legislative nel settore degli appalti pubblici tra Stato e Regione siciliana.

L'art. 14, lettera g) dello Statuto speciale, approvato con regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, attribuisce alla Regione siciliana competenza esclusiva in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse nazionale».

In presenza di siffatta specifica attribuzione, deve ritenersi che, non contemplando il novellato Titolo V della parte II della Costituzione, la materia «lavori pubblici» trova applicazione, in base all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione», la previsione statutaria prima citata.

Ciò, tuttavia, come costantemente affermato da codesta Corte (*ex plurimis* sentenze n. 431/2007, n. 322/2008 e n. 411/2008), non comporta che — in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono nel territorio della Regione — la legislazione regionale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non trovino applicazione le disposizioni di principio contenute nel primo menzionato «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».



Il primo comma del medesimo art. 14 dello Statuto speciale sopra citato prevede, infatti, che la competenza esclusiva della Regione deve essere esercitata nei limiti delle leggi costituzionali e senza pregiudizio delle riforme economico-sociali.

In questa prospettiva vengono in rilievo in primo luogo i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e quindi le disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello dell'Unione europea.

Peraltro la Regione siciliana è indubbiamente vincolata in base all'art. 117, primo comma della Costituzione al rispetto degli obblighi internazionali ai quali sono riconducibili i principi generali del diritto comunitario e delle disposizioni contenute nel Trattato del 25 marzo 1957 istitutivo della Comunità europea, ora ridenominato, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e, in particolare, di quelle che tutelano la concorrenza (sentenza C.C. n. 45/2010).

Codesta Corte ha altresì precisato che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e) dell'art. 117 della Costituzione «non può che riflettere quella operante in ambito comunitario» (sentenza n. 401 del 2007).

Avuto riguardo al diritto comunitario, devono essere ricomprese in tale nozione «le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da assicurare “la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici”» (sentenza n. 401/2007).

Sul punto quindi la Regione siciliana nel dettare norme in materia di lavori pubblici di interesse regionale, pur esercitando una competenza esclusiva specificamente attribuita dallo Statuto di autonomia «deve non di meno rispettare, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo di evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste al livello europeo» e che sono espressione dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e delle norme di riforma economico-sociale (sentenza n. 45/2010).

Le norme del predetto Codice che attengono, da un lato alla scelta del contraente (alla procedura di affidamento) e, dall'altro, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione, costituiscono un legittimo limite all'esplicarsi della potestà legislativa esclusiva della Regione. Questa quindi si ritiene non possa adottare, per quanto riguarda la tutela della concorrenza, una disciplina con contenuti difformi da quella assicurata dal legislatore statale con il decreto legislativo n. 163 del 2006, in attuazione delle prescrizioni poste dall'U.E. (sentenza C.C. n. 221/2010).

Orbene nella disposizione in esame il legislatore al primo comma dispone che l'affidamento ad una banca o ad un intermediario finanziario del servizio di gestione del Fondo regionale di garanzia avvenga alternativamente o con procedure di evidenza pubblica o con “convenzione con l'ISMEA».

Quest'ultima previsione, consistente nell'individuazione «*ope legis*» del gestore del servizio, configura una palese violazione delle disposizioni del codice degli appalti nonché del Trattato dell'Unione europea. Il servizio in questione è infatti riconducibile all'allegato II A (categoria 6) del decreto legislativo n. 166/2006 ed in base all'art. 20, comma 2 del medesimo è soggetto, quanto alla scelta del contraente, alla disciplina dell'evidenza pubblica di cui al capo III del Codice dei contratti. L'art. 20, comma 2 prescrive infatti che «gli appalti di servizi elencati nell'allegato II A sono soggetti alle disposizioni del presente codice. L'allegato II A, categoria 6 individua i servizi bancari e finanziari escludendo i contratti relativi all'emissione, all'acquisto, alla vendita ed al trasferimento di titoli o di altri strumenti finanziari, nonché di servizi forniti da banche centrali».

È evidente che il servizio di gestione del fondo di garanzia, non rientrando nelle fattispecie escluse espressamente, è riconducibile alla categoria generale dei servizi bancari e finanziari per i quali è preclusa la possibilità di far ricorso ad affidamenti diretti con convenzioni. Peraltro, ai contratti stipulati con la Pubblica Amministrazione che hanno come oggetto attività di rilevanza economica, come nel caso *in specie*, devono sempre applicarsi le regole della comunità europea sulla concorrenza e, in particolare, gli obblighi di parità di trattamento e di trasparenza e non discriminazione di cui agli articoli 43 e 49 del Trattato.

Nello specifico l'applicazione di dette previsioni comunitarie comporta che deve essere assicurata l'apertura alla concorrenza (C. Giust. CE: 13 settembre 2007, C. 260/04; sez. I 13 ottobre 2005, C-458/03) e che ogni interessato ha diritto di avere accesso ad informazioni adeguate prima che venga attribuito un servizio pubblico di modo che se lo avesse desiderato, sarebbe stato in grado di manifestare il proprio interesse a conseguirlo (C. Giust. CE sez. I, 10 novembre 2005, C-29/04). Inoltre, trasparenza e pubblicità devono essere date alla notizia dell'indizione della procedura di affidamento; imparzialità e non discriminazione devono determinare le regole di conduzione della Pubblica Amministrazione. L'art. 30 del decreto legislativo n. 163/2006 (dal titolo concessione di servizi) peraltro al comma 3 richiama «i principi generali relativi ai contratti pubblici» (nel rispetto dei quali, oltre che di quelli desumibili dal Trattato, deve avvenire la scelta del concessionario di servizi), che sono quelli di «trasparenza, adeguata pubblicità, non



discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità»; principi i quali impongono la previa indizione di una gara, seppure informale.

In proposito il Consiglio di Stato nella decisione n. 60 del 10 gennaio 2007 ha affermato che «la configurazione della convenzione alla stregua di una fattispecie atipica, estranea a quella dell'appalto di servizi non incide sulla soggiacenza al principio di evidenza pubblica valevole per tutte le attività contrattuali della P.A. pur se non soggette espressamente a disciplina di stampo nazionale o di derivazione europea».

«E tanto in ossequio ai principi del Trattato in tema di tutela della concorrenza valevoli al di là dei confini tracciati da direttive specifiche in quanto tesi ad evitare restrizioni ingiustificate e sproporzionate alla regola generale della libertà di competizione. Detti principi sono vieppiù pertinenti nel caso in cui, pur in assenza di un corrispettivo pecuniario a carico dell'ente pubblico, viene in rilievo un'utilità contendibile subspecie di vantaggio pubblicitario e di avvicinamento ad una clientela di notevole dimensione».

Art. 17 (*Modifica di norme in materia di garanzie fornite dai soci garanti di cooperative agricole ed alimentari*).

— 1. Dopo il comma 3 dell'art. 27 della legge regionale 6 febbraio 2008, n. 1, è aggiunto il seguente comma:

«3-bis. Fermo restando lo stanziamento autorizzato dal Consiglio dell'Unione europea con decisione 2003/277/CE dell'8 aprile 2003, nel caso in cui, in relazione alla garanzia prestata dal socio, il creditore non sia stato ammesso, in tutto o in parte, nello stato passivo della cooperativa e tuttavia abbia promosso azioni esecutive nei confronti dei soci garanti, gli importi dei debiti garantiti, ai fini della presente legge, sono quelli risultanti dai provvedimenti giudiziari passati in giudicato. Eventuali transazioni sono concluse nei limiti previsti dal comma 2. Non hanno diritto a fruire dell'intervento esclusivamente i soggetti che abbiano concorso alla insolvenza della cooperativa, la cui responsabilità sia stata accertata, nei modi e nelle forme previste dall'art. 2393 e seguenti del codice civile, o con sentenze penali di condanna definitiva, con esclusione delle sentenze che abbiano definito il procedimento ai sensi dell'art. 444 c.p.p. Resta salvo il diritto della Regione di ripetere quanto corrisposto a seguito dell'intervento, nei confronti dei soci che non abbiano titolo a beneficiare dell'intervento, subentrando nelle relative garanzie.».

2. Al comma 2 dell'art. 2 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 37, dopo le parole «secondo la vigente normativa in materia» sono aggiunte le seguenti: «e da altri soggetti anche privati che abbiano acquistato il credito a norma della vigente legislazione in materia di circolazione dei beni».

L'articolo in esame configura nella sostanza un'ampliamento della platea dei destinatari della disposizione di cui all'art. 2 della legge regionale n. 37/1994.

Tale norma rappresentando un aiuto di Stato alle cooperative agricole ha costituito oggetto dell'esame prima della Commissione e successivamente del Consiglio dell'Unione europea ai fini della verifica della compatibilità con il mercato comune.

In particolare il Consiglio, con decisione dell'8 aprile 2003, ha ritenuto il sostegno finanziario disposto dalla Regione siciliana con la cennata legge n. 37 del 1994 compatibile con il mercato comune in quanto riferentesi esplicitamente alla legge n. 237/1993, già valutata positivamente dallo stesso Consiglio con decisione del 22 luglio 1997, in quanto «definisce l'elenco dei beneficiari in funzione dei criteri richiesti per l'iscrizione nell'elenco di cui alla normativa nazionale».

Un'ulteriore estensione dei benefici, come nel caso *in specie*, per fattispecie non contemplate dalla legge regionale n. 37/1994, né tanto meno dalle leggi nazionali n. 237/1993 e n. 338/2000, non è da ritenersi consentibile.

Il Consiglio europeo, infatti, ha ritenuto, con la decisione prima citata, conforme all'art. 88, paragrafo 2, del Trattato CE l'intervento finanziario della Regione unitamente alle leggi statali di riferimento, poiché esistono circostanze eccezionali tali da consentire di considerare compatibile il sostegno economico «a titolo di deroga e nella misura strettamente necessaria». L'attribuzione dei benefici anche per situazioni originariamente non contemplate dalla più volte cennata legge regionale n. 37/1994, ponendosi in palese contrasto con la decisione del Consiglio dell'Unione espone lo Stato italiano alla procedura di infrazione comunitaria e costituisce violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione, nonché degli articoli 3 e 97 Cost. La norma infatti da un canto attribuisce benefici a soggetti che, in applicazione di delimitati confini contenuti nella decisione di compatibilità comunitaria del 2003, dovrebbero essere esclusi e dall'altro non tiene conto della situazione di coloro i quali, nelle medesime condizioni di quelli ora considerati dalla norma testè approvata, non presentarono nei termini l'istanza di ammissione perché sforniti dei requisiti richiesti.

Disparità di trattamento che si potrebbe inoltre riscontrare, secondo quanto rappresentato dai competenti organi regionali ai sensi dell'art. 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 488/1969, anche rispetto a numerosi richiedenti nelle medesime condizioni degli attuali beneficiari nei confronti dei quali si è già concluso negativamente il procedimento amministrativo per l'attribuzione del beneficio.



La norma, infine, introducendo un'ulteriore fattispecie ammissibile comporterebbe l'obbligo per gli uffici competenti di riformulare una nuova graduatoria dei beneficiari a modifica di quella già definitiva ed operante con innegabile aggravio di procedure e conseguente violazione del principio di cui all'art. 97 della Costituzione.

Art. 19 (*Disposizione transitoria*). — 1. Al fine di venire incontro alle difficoltà finanziarie degli enti locali territoriali, esclusivamente per il triennio 2011/2013, non trova applicazione la disposizione di cui al comma 4 dell'art. 1 della legge regionale 31 agosto 1998, n. 16.

La disposizione sopra riportata prevede il rinvio, per un ulteriore triennio, della riorganizzazione del servizio di meccanizzazione agricola gestito dall'E.S.A. che, secondo quanto stabilito dall'art. 1 della legge regionale n. 16 del 1998, doveva essere avviata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, sulla base dei principi di efficienza, efficacia ed economicità di gestione, anche mediante la revisione delle tariffe applicate, al fine di assicurare una copertura minima del 40% della spesa entro un biennio.

Detta previsione legislativa non ha trovato sinora applicazione a seguito del susseguirsi di proroghe del termine originario disposte da numerose leggi regionali e, in ultimo, dall'art. 11 della legge regionale n. 13/2009.

Il procrastinarsi per un ulteriore triennio del processo di riordino del servizio in questione, non giustificabile peraltro con l'apodittica affermazione delle difficoltà finanziarie degli enti locali territoriali, cui in ipotesi si potrebbero eventualmente applicare tariffe differenziate, crea un innegabile nocumento al buon andamento della pubblica amministrazione, tutelato dall'art. 97 della Costituzione, che verrebbe compromesso dalla prosecuzione di una gestione inefficace, inefficiente ed antieconomica, riconosciuta come tale dal legislatore sin dal 1998 e bisognosa di un sollecito processo di riorganizzazione.

Art. 20 (*Norme in materia di agevolazioni fiscali per la ricomposizione fondiaria*). — 1. Al comma 1 dell'art. 60 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, le parole «31 dicembre 2011» sono sostituite dalle parole «31 dicembre 2013».

2. La disposizione del presente articolo trova applicazione con decorrenza 1° gennaio 2012.

La disposizione prevede l'ulteriore proroga per un biennio delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 60 della legge regionale n. 2 del 2002 volte a favorire la ricomposizione fondiaria e consistenti nell'esenzione dalle imposte di bollo e catastale e nella riduzione dell'imposta di registro e ipotecaria in favore degli acquirenti di terreni agricoli.

La norma testé approvata non contiene, a differenza di quanto previsto dall'art. 60 legge regionale n. 2/2002 e dall'art. 32 della legge regionale n. 2/2007, né la quantificazione delle minori entrate per il biennio 2012-2013 né, tantomeno, l'indicazione delle risorse con cui farvi fronte, ponendosi così in palese contrasto con l'art. 81, quarto comma della Costituzione.

Codesta eccellentissima Corte con costante giurisprudenza ha affermato che l'osservanza del precetto posto dall'art. 81 vale non solo per l'esercizio in corso ma anche per gli esercizi successivi e costituisce il parametro di riferimento per valutare l'attendibilità delle deliberazioni comportanti oneri aggiuntivi e/o minori entrate che vanno a gravare sugli esercizi futuri. L'esigenza imposta dalla costante interpretazione dell'art. 81, quarto comma, lungi dal costituire un inammissibile vincolo per i Parlamenti futuri, tende ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguate ponderazioni dell'eventuale squilibrio futuro (sentenza C.C. n. 25/1993).

L'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura per gli esercizi futuri è invero diretta ad indurre il legislatore a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale tra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'eventuale indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri autorizzati previsti per gli anni futuri.

Art. 22 (*Norme in materia di personale dei consorzi agrari*). — 1. La disciplina di cui alla legge regionale 28 novembre 2002, n. 21, va interpretata nel senso che la stessa si applica al personale dei consorzi agrari in servizio alla data del 31 dicembre 2009 e che cessano dal medesimo servizio in conseguenza dello scioglimento del consorzio o della chiusura definitiva di settori di attività.

La norma sopra trascritta sostanzialmente prevede che i dipendenti dei Consorzi agrari, in servizio alla data del 31 dicembre 2009, a seguito dello scioglimento o della chiusura definitiva di settori di attività degli stessi siano trasferiti, in applicazione dell'art. 1 della legge regionale n. 21/2002, sino al raggiungimento dell'età pensionabile nell'apposita area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la RESAIS S.p.a., società a totale partecipazione regionale finanziata da annuali trasferimenti a carico del bilancio della Regione.

La disposizione, al pari della precedente prima menzionata, non quantifica l'onere derivante dall'applicazione né provvede ad indicare le risorse con cui dare copertura alla nuova, maggiore spesa di durata peraltro non determinata.

Né d'altronde dai lavori parlamentari possono evincersi idonei elementi atti a determinare l'ammontare complessivo della maggiore spesa ed a indicare le necessarie risorse finanziarie. Né, tantomeno, risulta redatta dall'ammini-



strazione regionale la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri e sulla correlata copertura finanziaria di cui all'art.7 legge regionale n. 47/1977, giacché la previsione legislativa è di origine parlamentare.

Non si può peraltro legittimamente sostenere che sia soddisfatta l'esigenza di indicazione delle risorse, voluta dall'art. 81, quarto comma della Costituzione (sentenza C.C. n. 66/1959), dall'esistenza nel bilancio regionale del capitolo 242525, le cui disponibilità sono già totalmente utilizzate per dare attuazione alla previsione della legge regionale n. 21/2002 senza l'integrazione che il legislatore intende introdurre con la norma censurata.

L'iscrizione della spesa nei documenti finanziari degli anni successivi sarebbe, infatti, sorretta da una previsione legislativa priva dell'indispensabile indicazione dei mezzi di copertura.

Non sono sufficienti a far superare la censura di costituzionalità i chiarimenti forniti dall'amministrazione regionale ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 488/1969. Gli stessi infatti, sebbene indichino in 15 unità i beneficiari della disposizione e quantifichino l'ammontare dell'onere annuale in circa 492.000 euro, non contengono la proiezione decennale della spesa in relazione anche alle dinamiche salariali ed al raggiungimento dell'età pensionabile dei lavoratori. L'amministrazione regionale inoltre non dà garanzie idonee in merito alla copertura finanziaria della norma in questione in quanto fa riferimento alla potenziale capienza del capitolo 242525. Non viene infatti specificato se tale capienza sia effetto dell'avvenuto esodo del personale dei consorzi agrari reinserito nel ruolo speciale transitorio della RESAIS S.p.a. in virtù della legge regionale n. 31/2002. L'asserita disponibilità di risorse potrebbe infatti derivare dalla riduzione del numero dei dipendenti provenienti da enti diversi dai consorzi agrari posti in liquidazione beneficiari di specifiche e distinte leggi con autonome coperture finanziarie e stanziamenti.

Codesta eccellentissima Corte ha precisato che il principio della copertura finanziaria previsto dall'art. 81 Cost. costituisce la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa e che al rispetto di tale principio, rientrando tra quelli di coordinamento finanziario, sono tenuti tutti gli enti in cui si articola la Repubblica.

Corollario di tale principio è quello dell'equilibrio finanziario sostenibile, di cui il Patto di stabilità e crescita costituisce il principale parametro esterno.

Principio quest'ultimo che, avvalorato dall'art. 119 della Costituzione, si pone in piena sintonia con i criteri di convergenza europea ed implica la stretta osservanza dell'obbligo di una finanza pubblica responsabile a garanzia della complessiva tenuta del disegno costituzionale.

Codesta eccellentissima Corte ha pertanto più volte precisato che «il legislatore regionale non può sottrarsi alle fondamentali esigenze di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 si ispira» (*ex multis* sentenza n. 359 del 2007) ed ha anche chiarito che la copertura di nuove spese, come indubbiamente quella in esame derivante dall'interpretazione estensiva di una norma preesistente, deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenza n. 141 del 2010).

Codesta Corte ha, altresì, ribadito che il principio di cui all'art. 81, quarto comma Cost. è vincolante anche per le regioni a statuto speciale (sentenza C.C. n. 213/2008), specificando che una ragionevole indicazione di mezzi di copertura deve sussistere in caso di spese pluriennali, come quella introdotta dalla norma censurata per gli anni successivi affinché il legislatore tenga conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese, la cui attuazione, che si riflette sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti negli esercizi futuri (sentenza n. 25/1993, n. 384/1991).

Esigenze queste non tenute in alcun conto dalla norma contenuta nell'art. 22 che, si ripete, non quantifica la nuova maggiore spesa e non provvede a reperire le risorse con cui farvi fronte ponendosi in evidente contrasto con l'art. 81, quarto comma della Costituzione.

Art. 25 (*Norme in materia di disciplina del «debbio»*). — 1. In attuazione della lettera f), dell'art. 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come sostituito dal comma 1 dell'art. 13 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, nella Regione è ammessa la bruciatura di paglia, sfalci e potature nonché di altro materiale agricolo, forestale naturale non pericoloso, utilizzati in agricoltura come pratica agricola, nell'ambito dell'azienda in cui si producono e fermo restando il divieto per le aree individuate ai sensi della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE pubblicata nella G.U.U.E. 26 gennaio 2010, n. L 20 e della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, pubblicata nella G.U.U.E. 22 luglio 1992, n. L 206.

2. L'Assessore regionale per le risorse agricole ed alimentari, d'intesa con l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, con decreto da adottarsi entro il termine tassativo di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplina l'utilizzo del «debbio» quale buona e normale pratica agricola, in conformità a quanto previsto dall'art. 2, lettera f) della direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE, pubblicata nella G.U.U.E. 22 novembre 2008, n. L 312.



Al fine dell'esame della sopratrascritta norma è necessario rilevare che il decreto legislativo n. 205 del 3 dicembre 2010, che ha recepito la nuova normativa europea sui rifiuti (direttiva 2008/98 CE) ha modificato le precedenti norme contenute nella parte IV del codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152/2006), cambiando la modalità con cui vengono considerati i residui delle colture agricole e chiarendo il campo di applicazione della norma sui rifiuti stessi. L'art. 13 della nuova normativa, infatti, riscrivendo e sostituendo l'art. 185 del codice dell'ambiente, indica tra le categorie escluse dal campo di applicazione del decreto «paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana».

Risulta di conseguenza esclusa la possibilità della combustione dei residui colturali senza relativa produzione di energia, attività che si configura quindi come smaltimento di rifiuti agricoli sottoposti alla parte IV del codice dell'ambiente e pertanto sanzionabile ai sensi dell'art. 256 dello stesso codice.

Così ripercorso il quadro normativo di riferimento, è necessario verificare se lo stesso trova applicazione nell'ambito regionale siciliano.

Codesta eccellentissima Corte con costante giurisprudenza antecedente e successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione (*ex plurimis* sent. 222/2003), ha chiarito che la tutela dell'ambiente è un valore trasversale che interseca materie diverse quali, principalmente, l'urbanistica, i beni ambientali e la sanità.

L'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione riserva la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» alla competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 10 della legge costituzione n. 3/2001 ha sancito che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Lo statuto speciale siciliano non prevede esplicitamente la materia «ambiente» e pertanto necessita verificare, di volta in volta, sotto quale aspetto la tutela ambientale venga considerata, poiché la Regione siciliana gode di competenza esclusiva sotto il profilo urbanistico e della tutela del paesaggio, ed è titolare di competenza legislativa concorrente sotto il profilo dell'igiene e della sanità.

Orbene, poiché la normativa in questione non è direttamente riconducibile ad alcuna delle materie di competenza regionale, compresa quella dell'agricoltura e foreste deve concludersi che nel caso in specie debba ritenersi attribuito allo Stato non solo il recepimento, ma anche la disciplina di attuazione della cennata direttiva europea 2008/98/CE.

E deve conseguentemente ritenersi applicabile in Sicilia l'impianto normativo statale sopra riassunto con conseguente illegittimità costituzionale di ogni norma regionale che abbia in qualunque modo l'effetto di attenuare, o come nel caso in specie escludere, l'applicazione delle determinazioni già assunte dallo Stato per rispondere ad esigenze considerate meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza C.C. n. 407/2002).

Con la disposizione in questione il legislatore regionale esorbita dalle competenze attribuitegli dallo Statuto speciale ed introducendo una deroga a quanto prescritto dall'art. 185 del decreto legislativo n. 152/2006 rende lecita una condotta sanzionata dall'art. 256 del codice dell'ambiente con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro, interferendo così nella materia penale di esclusiva spettanza dello Stato.

Art. 26 (*Norme in materia di Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia*). — 1. Dopo l'art. 39 della legge regionale 3 novembre 1993, n. 30, è inserito il seguente:

«Art. 39-bis (*Competenze dell'Istituto sperimentale zootecnico della Sicilia*). — 1. All'Istituto sperimentale zootecnico della Sicilia, nell'ambito dei propri fini istituzionali e nell'interesse della Regione, sono attribuite le ulteriori seguenti funzioni:

- a) progettazione, ricerca ed utilizzazione dei sottoprodotti zootecnici;
- b) progettazione e ricerca sui prodotti caseari del territorio;
- c) didattica avanzata sul territorio per la caseificazione e trasformazione dei prodotti derivati dalla carne;

d) messa a reddito delle aree disponibili, esclusivamente per le finalità istituzionali dell'Ente, attraverso la promozione di: progetti relativi alle aree mercatali e paesistiche; progetti relativi alle aree di pubblica fruizione per manifestazioni ed eventi; progetti di sperimentazioni agrarie; progetti tesi alla salvaguardia e valorizzazione della biodiversità animale e vegetale siciliana, senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale;

e) curare ed assicurare le azioni di miglioramento zootecnico, libri genealogici, registri anagrafici e controlli funzionali per le specie e le razze allevate in Sicilia in attuazione dei commi 7 e 8 dell'art. 6 della legge regionale 5 giugno 1989, n. 12, introdotti dall'art. 15 della legge regionale 18 maggio 1996, n. 33.».



L'art. 26, primo comma, lettera *e*) si ritiene censurabile per violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione e dell'art. 14 dello Statuto speciale.

Esso infatti dispone che sia l'istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia competente a curare ed assicurare i libri genealogici e i registri anagrafici delle razze allevate nella regione in difformità da quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 30/1991. Le direttive comunitarie 2009/157/CE, n. 89/361/CEE, n. 88/661/CEE, n. 90/427/CEE e n. 91/174/CEE demandano tutte la tenuta dei libri, schedari e registri genealogici relativi agli animali di specie bovina, suina, ovina, caprina ed equina ad organizzazioni e/o associazioni di allevatori riconosciute ufficialmente dagli stati membri ovvero da un servizio ufficiale dello Stato membro in causa.

Lo Stato italiano ha dato attuazione alle cennate direttive con la legge 15 gennaio 1991, n. 30, le cui disposizioni costituiscono norme fondamentali di riforme economico sociale per le regioni a statuto speciale, ed ha disposto all'art. 3 che i libri genealogici sono istituiti e tenuti dalle associazioni nazionali di allevatori di specie o di razze, dotati di personalità giuridica ed in possesso dei requisiti stabiliti con decreto del Ministro dell'agricoltura e foreste.

Atteso che la disposizione statale di cui sopra costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, essa vincola il legislatore regionale nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 14, lettera *q*) e non può essere dallo stesso disattesa con l'adozione di una norma contenente una disciplina difforme da quella prevista dalla legge statale.

Art. 35 (*Agenzia per il Mediterraneo*). — 1. L'Agenzia per il Mediterraneo, società a responsabilità limitata con scopo consortile non lucrativo, con sede legale in Palermo, costituita nel 2008 dai Gruppi di azione locale siciliani, organismi intermedi nell'attuazione dei programmi operativi regionali dei fondi strutturali, con un progetto finanziato dall'Unione europea, dallo Stato e dalla Regione, quale soggetto giuridico comune per la cooperazione regionale ed extraregionale, fornisce il supporto operativo alla realizzazione di politiche di rete per superare la frammentazione delle competenze in materia di sviluppo locale; per dare efficacia ed efficienza al processo di animazione, programmazione, gestione e monitoraggio degli interventi per lo sviluppo; per realizzare l'integrazione e la complementarietà degli strumenti finanziari e dei progetti di cooperazione, ricerca e sviluppo, promossi dai dipartimenti regionali, dagli organismi intermedi ed altri soggetti istituzionali e non.

2. Entro il primo semestre di ogni anno, l'Agenzia per il Mediterraneo presenta al Governo il rapporto di monitoraggio sull'integrazione e complementarietà delle politiche di sviluppo locale.

3. Per l'espletamento dell'attività istituzionale dell'Agenzia per il Mediterraneo è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2011, la concessione di un contributo di 100 migliaia di euro, cui si fa fronte con risorse disponibili trasferite dallo Stato per gli anni dal 2002 al 2010, ai sensi della legge 23 dicembre 1999, n. 499.

L'articolo sopra trascritto si ritiene essere in contrasto con gli articoli 81, quarto comma e 97 della Costituzione.

La disposizione prevede, infatti, a copertura degli oneri che ne derivano, l'utilizzo delle risorse indisponibili, trasferite dallo Stato per gli anni dal 2002 al 2010 ai sensi della legge 23 dicembre 1999, n. 499. Tali risorse sono assegnate dallo Stato alle regioni per interventi tassativamente indicati e come tali non utilizzabili per finalità diverse non attinenti alla materia oggetto di disciplina della cennata legge n. 499.

I competenti organi regionali, in sede di chiarimenti forniti ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 488 del 1969, hanno rappresentato che le attività svolte dall'Agenzia per il Mediterraneo non sono riconducibili a quelle finanziate dalla legge n. 499/1999.

È quindi evidente che essendo precluso l'utilizzo delle somme trasferite dallo Stato e non essendo indicata altra modalità di copertura degli oneri derivanti dalla sopracitata disposizione, la stessa sia in contrasto con l'art. 81, comma 4 della Costituzione. La norma non è inoltre conforme al principio di cui all'art. 97 Cost. giacché non può ritenersi indice di buona amministrazione distogliere risorse destinate ad interventi strutturali ed in conto capitale per finanziare le spese correnti di un organismo privato per lo svolgimento della propria attività istituzionale.

Art. 36 (*Modifica di norme in materia di integrazione regionale dei fondi rischi per i consorzi fidi*). — 1. Dopo il comma 5-*quater* dell'art. 3 della legge regionale 21 settembre 2005, n. 11, è aggiunto il seguente:

«5-*quinquies*. Per gli anni 2010, 2011 e 2012 le agevolazioni della presente legge si applicano ai confidi che abbiano già ottenuto il riconoscimento regionale degli Statuti anche se non in possesso dei parametri e dei punteggi di cui ai commi 5-*bis* e 5-*ter*».

La norma consente l'integrazione a carico del bilancio della Regione dei fondi rischi costituiti presso i confidi indipendentemente dal mancato rispetto di tutti i parametri previsti dall'art. 3 della legge regionale n. 11/2005 come condizione per l'erogazione del beneficio, ovverossia un volume minimo di attività finanziaria svolta, il patrimonio netto del consorzio non inferiore a 250.000 euro, il rapporto medio di utilizzo del fondo, le garanzie rilasciate, l'ambito operativo e la composizione degli organismi in questione. Siffatta previsione, nel non condizionare neanche ad un livello minimo



di operatività, dimensioni e capitalizzazione la corresponsione dei benefici di cui al cennato art. 3 della legge regionale n. 11/2005, si ritiene censurabile sotto il profilo della violazione dell'art. 97 della Costituzione. Sarebbe infatti autorizzata l'erogazione di risorse pubbliche per un triennio in assenza di un preventivo indispensabile riscontro sull'attività svolta dai confidi che, in ipotesi potrebbe pure essere stata inesistente, inefficace ed antieconomica ma che in ogni caso sarebbe ritenuta valida e meritevole ai fini della corresponsione di contributi ed agevolazioni a carico del bilancio regionale.

Art. 38 (*Disposizioni per il contrasto all'obesità giovanile*). — 1. Nelle scuole di ogni ordine e grado ubicate nel territorio della Regione, allo scopo di contrastare la crescente obesità giovanile, è autorizzata la somministrazione, presso i distributori automatici, di spremuta di arance fresche, confezioni di frutta fresca tagliata e altre produzioni ortofrutticole siciliane. Nei distributori automatici è vietata la somministrazione di bevande gassate di ogni tipologia.

2. L'Assessorato regionale dell'istruzione e della formazione professionale, di concerto con l'Assessorato regionale della salute e con l'Assessorato regionale delle risorse agricole e alimentari, disciplina i criteri e le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013.

La sopratrascritta norma, seppure in astratto condivisibile negli intenti, risulta in contrasto con l'art. 120, comma 1 della Costituzione in quanto potenzialmente ostacola la libera circolazione delle merci discriminando i produttori industriali di bevande gassate di ogni tipologia soggetti alle misure restrittive imposte dal legislatore regionale.

La disposizione, inoltre, laddove autorizza la somministrazione nei distributori automatici di prodotti agricoli siciliani si pone in evidente contrasto con l'art. 110 del Trattato dell'Unione europea che vieta espressamente agli Stati membri di introdurre restrizioni volte a proteggere indirettamente le merci prodotte al proprio interno e quindi viola l'art. 117, primo comma della Costituzione.

Art. 40 (*Norme in materia di personale della Fiera del Mediterraneo e dei Consorzi di bonifica*). — «1. Le somme oggetto di contributi straordinari finalizzati al pagamento di salari, stipendi competenze ed oneri accessori, erogati dall'Amministrazione regionale in favore del personale dell'Ente autonomo Fiera del Mediterraneo, sono assoggettate alla disciplina di cui all'art. 159 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica altresì ai dipendenti dei Consorzi di bonifica.

3. Per sopperire ai compiti istituzionali degli enti, le disposizioni di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge regionale 28 giugno 2010, n. 14, si applicano, sino al 31 dicembre 2011, anche a coloro che hanno svolto funzioni amministrative nel triennio 2007/2009, per la prosecuzione delle medesime funzioni. Per le finalità del presente comma, è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2011, la spesa di 200 migliaia di euro, cui si provvede con parte delle disponibilità dell'U.P.B. 4.2.1.3.2 - capitolo 212527.».

La previsione legislativa configura un'illegittima interferenza in materia di diritto privato ed è pertanto in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

Essa, infatti, assoggettando alla disciplina dell'art. 159 del decreto legislativo n. 267 del 2000 i contributi straordinari finalizzati al pagamento di salari e stipendi erogati dalla Regione all'Ente autonomo Fiera del Mediterraneo ed ai consorzi di bonifica sostanzialmente ne dichiara l'impignorabilità da parte dei creditori dei suddetti enti e sottoponendo le somme di denaro in questione alla disciplina di cui all'art. 514 del c.p.c. limita arbitrariamente la responsabilità patrimoniale dei suddetti enti nei confronti di terzi creditori.

Orbene, la espropriabilità del denaro e dei crediti può essere esclusa solo in casi espressamente e tassativamente previsti dal legislatore statale, che solo può stabilire l'impignorabilità di determinate somme o imprimere sulle stesse un vincolo di destinazione all'esercizio di una concreta funzione demandata all'azione di pubblici poteri. Le indicazioni sull'impignorabilità dei beni nel vigente ordinamento sono desumibili dagli articoli 514, 515 e 516 del codice di procedura civile e dalle leggi speciali, quali ad esempio l'art. 1 comma 294 della legge n. 266/2005 ed il sopra richiamato art. 159 del decreto legislativo n. 267/2000 in riferimento alle somme di denaro destinate al pagamento delle retribuzioni del personale. Le cennate disposizioni, che stabiliscono l'impignorabilità di determinati tipi di beni o fissano vincoli di destinazione alle somme erogate dalle amministrazioni pubbliche, in quanto introducono una limitazione alla responsabilità patrimoniale del debitore indicata dall'art. 2740 del codice civile sono di stretta interpretazione non analogica e/o estensiva e non possono che promanare dal legislatore statale.

Il terzo comma inoltre si ritiene essere in contrasto con l'art. 81, quarto comma della Costituzione.

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





l'indicazione della copertura ai sensi dell'art. 81, quarto comma «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio purché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa» a condizione che, preventivamente o contestualmente, si proceda alla riduzione delle somme assegnate ad uno e/o più capitoli con uno «storno» e si assegni la differenza a nuovi capitoli o a capitoli esistenti».

Occorre sempre, per soddisfare al precetto dell'art. 81 Cost., che il legislatore faccia menzione dello storno e, ancora, con apposita disposizione nella legge stessa siano autorizzate le debite variazioni al bilancio (sentenza C.C. n. 30/1959).

Art. 41 (*Norme in materia di personale delle società a partecipazione regionale*). — «1. Per gli anni 2011, 2012 e 2013 gli enti regionali e le società a totale partecipazione regionale, per sopperire al bisogno di esperti e/o dirigenti devono prioritariamente attingere al proprio personale.

2. Per le finalità di cui al comma 1, l'Amministrazione regionale può fare ricorso al personale del predetto comma 1. «

La norma sopra trascritta da un canto dispone che per un triennio gli enti regionali e le società a totale partecipazione regionale devono fare prioritariamente ricorso al proprio personale per sopperire al bisogno di esperti o dirigenti e, dall'altro, per le medesime finalità stabilisce che l'amministrazione regionale può utilizzare dipendenti provenienti dai predetti enti e società.

La norma dà origine ad una promiscuità di utilizzo dei dipendenti provenienti da amministrazioni, enti e società diversi, senza peraltro distinguere se gli stessi siano titolari di contratti di lavoro a tempo indeterminato e/o determinato instaurati o meno in base a procedure di selezione pubblica e comporta la non remota evenienza di immissione nei ruoli regionali di personale assunto con procedure civilistiche e non sottoposto a verifica preventiva e comparativa dei requisiti e della capacità professionale posseduti, in violazione dei principi posti dagli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione in materia di accesso al pubblico impiego.

P.Q.M.

*Impugna i sottoelencati articoli del disegno di legge n. 732-672-699-700-713 dal titolo «Interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca. Norme in materia di artigianato, cooperazione e commercio. Variazioni di bilancio» approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 9 novembre 2011:*

*art. 14 per violazione dell'art. 81, comma 4 della Costituzione;*

*art. 15, primo comma limitatamente all'inciso «ovvero all'ISMEA previa stipula di apposita convenzione» per violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale e dell'art. 117, commi 1 e 2, lettera e) della Costituzione;*

*art. 17, primo comma per violazione degli articoli 3, 97 e 117, comma 1 della Costituzione;*

*art. 19 per violazione dell'art. 97 della Costituzione;*

*art. 20 per violazione dell'art. 81, comma 4 della Costituzione;*

*art. 22 per violazione dell'art. 81, comma 4 della Costituzione;*

*art. 25 per violazione dell'art. 117, commi 1 e 2, lettera l) e lettera s) della Costituzione, nonché dell'art. 185, lettera f) del decreto legislativo n. 152/2006, come sostituito dal comma 1 dell'art. 13 del decreto legislativo n. 205/2010;*

*art. 26, primo comma, lettera e) per violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione e dell'art. 3 della legge 15 gennaio 1991, n. 30, in relazione ai limiti posti dall'art. 14 dello Statuto speciale;*

*art. 35 per violazione degli articoli 81, comma 4 e 97 della Costituzione;*

*art. 36 per violazione dell'art. 97 della Costituzione;*

*art. 38 per violazione degli articoli 117, comma 1 e 120, comma 1 della Costituzione;*

*art. 40 per violazione degli articoli 81, comma 4 e 117, comma 2, lettera l) della Costituzione;*

*art. 41 per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.*

Palermo, 17 novembre 2011

*Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana*

ARONICA



## N. 165

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 novembre 2011*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Riconoscimento quale ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile - Individuazione dello scopo - Inserimento nel servizio sanitario regionale quale struttura provvisoriamente accreditata - Ricorso del Governo - Denunciato intervento del legislatore regionale in materia di organizzazione sanitaria durante l’attuazione del Piano di rientro dal disavanzo nel settore - Interferenza con le funzioni e le attività del Commissario *ad acta* nominato dal Governo - Richiamo alle sentenze n. 78 del 2011 e n. 2 del 2010 della Corte costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 1, commi 1, 2, 3 e 5.
- Costituzione, art. 120, comma secondo; Accordo sul piano di rientro dal disavanzo sanitario stipulato il 17 dicembre 2009 tra la Regione Calabria e i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze; mandato commissariale conferito con delibera del Consiglio dei ministri 30 luglio 2010 al Presidente della Regione in carica *pro tempore*, in particolare, lettera a), punto 2), e lettera b).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Riconoscimento quale ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile - Individuazione dello scopo - Inserimento nel servizio sanitario regionale quale struttura provvisoriamente accreditata - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei vincoli posti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario, in ordine alla ridefinizione dell’assetto giuridico della Fondazione - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Richiamo alle sentenze n. 100 e n. 141 del 2010 della Corte costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 1, commi 1, 2, 3 e 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; Accordo sul piano di rientro dal disavanzo sanitario stipulato il 17 dicembre 2009 tra la Regione Calabria e i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze (in particolare, punto 4 delle “Proposte tecniche per l’integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del Servizio sanitario regionale della Regione Calabria”, allegate alla delibera di Giunta regionale 16 dicembre 2009, n. 845).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Prevista prosecuzione dell’attività lavorativa del personale dipendente, nelle more dell’espletamento dei concorsi pubblici, previa stipula di contratti di lavoro a tempo determinato con la Fondazione o con l’Azienda ospedaliero-universitaria “Mater Domini” - Ricorso del Governo - Denunciata carenza di riferimenti ai vincoli previsti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario, in ordine alle assunzioni di personale a tempo determinato - Compromissione degli obiettivi di risparmio - Contrasto con norme di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; Accordo sul piano di rientro dal disavanzo sanitario stipulato il 17 dicembre 2009 tra la Regione Calabria e i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze (in particolare, punto 4 delle “Proposte tecniche per l’integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del Servizio sanitario regionale della Regione Calabria”, allegate alla delibera di Giunta regionale 16 dicembre 2009, n. 845).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Prevista prosecuzione dell’attività lavorativa del personale dipendente previa stipula di contratti di lavoro a tempo determinato con la Fondazione o con l’Azienda ospedaliero-universitaria “Mater Domini” - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi costituzionali relativi all’accesso ai pubblici uffici e al buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di eguaglianza.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 97.



**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Prevista prosecuzione dell’attività lavorativa del personale dipendente previa stipula di contratti di lavoro a tempo determinato con la Fondazione o con l’Azienda ospedaliero-universitaria “Mater Domini” - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla disciplina statale sull’utilizzo di forme di contratto flessibile nelle pubbliche amministrazioni - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9 [, comma 1].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 36, comma 2.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Previsto espletamento di concorsi pubblici finalizzati all’assunzione di personale a tempo indeterminato - Omessa quantificazione dell’entità dei detti concorsi e dei conseguenti effetti finanziari - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell’obbligo di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 81.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Prevista prosecuzione dell’attività lavorativa del personale dipendente previa stipula di contratti di lavoro a tempo determinato con la Fondazione o con l’Azienda ospedaliero-universitaria “Mater Domini” - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il blocco automatico del turn-over del personale del servizio sanitario regionale, previsto dalla “legge finanziaria 2005” ed applicabile in Calabria fino al 31 dicembre 2013 - Violazione di un principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 174.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Disciplina transitoria - Possibilità che i concorsi pubblici finalizzati all’assunzione di personale a tempo indeterminato vengano banditi prima della definizione delle dotazioni organiche - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi generali in materia, che subordinano le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni alla verifica dei fabbisogni effettivi - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 9 [, comma 1].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 6, commi 1 e 6.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Definizione delle dotazioni organiche della Fondazione e attribuzione del relativo personale - Prevista emanazione di direttive da parte della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata omissione di qualsivoglia richiamo ai vincoli e agli obiettivi fissati dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Contrasto con norme di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 4, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; Accordo sul piano di rientro dal disavanzo sanitario stipulato il 17 dicembre 2009 tra la Regione Calabria e i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro oncologico d’eccellenza” - Indicazione dei finanziamenti e dei ricavi - Ricorso del Governo - Denunciata omessa quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalla normativa censurata - Assenza di un quadro economicamente coerente tra costi e ricavi.**

- Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, art. 5.
- Costituzione, art. 81.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, (C.F. 97163520584) in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’Avvocatura Generale dello Stato, (C.F. 80224030587), Fax 06/96514000 e PEC ags m2@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui Uffici domiciliario in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

Contro Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della regione Calabria n. 35 del 2011, recante il «Riconoscimento, ex art. 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della Fondazione per la ricerca e la cura “Tommaso Campanella, Centro Oncologico d’eccel-



lenza», come ente di diritto pubblico», segnatamente degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, in relazione agli artt. 120, comma 2 Cost., 117, comma 3 Cost., e con riferimento al Piano di rientro del 17 dicembre 2009, al mandato commissariale del 30 luglio 2010, all'art. 2, comma 80 e 85 legge n. 191/2009; 9, comma 1, in relazione agli artt. 117, comma 2, lett. l) Cost., 3 e 97 Cost., 81 Cost. e con riferimento all'accordo sul piano di rientro del 17 dicembre 2009, all'art. 2, comma 80 e 85 legge n. 191/2009, al d.lgs. n. 165/2001, art. 36, comma 2, all'art. 1, comma 174 legge n. 311/2004, all'art. 6, comma 1 e 6 d.lgs. n. 165/2001; 4, comma 3, in relazione all'art. 117, comma 3 Cost. e con riferimento all'accordo sul piano di rientro del 17 dicembre 2009 e all'art. 2, comma 80 e 95 legge n. 191/2009; 5, in relazione all'art. 81 Cost.

#### FATTO

Con l.r. Calabria n. 35 del 28 settembre 2011, in B.U. della Regione Calabria del 1° ottobre 2011, la Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori «Tommaso Campanella» è stata riconosciuta quale ente pubblico economico «dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile» (art. 1, comma 1).

La citata l.r. disciplina le finalità dell'ente, il suo funzionamento, le modalità di vigilanza delle attività svolte, lo scioglimento.

Per chiarire le ragioni poste a fondamento della ritenuta illegittimità della citata legge, segnatamente degli artt. 1, comma 1-2-3 e 5, 9, comma 1, 4, comma 3 e 5 è opportuno premettere che la Regione Calabria, per la quale è stata verificata una situazione di disavanzi nel settore sanitario tale da generare uno squilibrio economico-finanziario che compromette l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, ha stipulato, il 17 dicembre 2009, un accordo con i Ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che individua gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 1 comma 180, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005).

Con la delibera della Giunta regionale n. 845 del 2009 sono state poi approvate le «Proposte tecniche per l'integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale della Regione Calabria» che costituiscono parte integrante dell'Accordo sul Piano di rientro del 17 dicembre 2009. La Regione Calabria, peraltro, non avendo realizzato gli obiettivi previsti dal Piano di rientro nei tempi e nelle dimensioni di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311/04, nonché dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, e dai successivi interventi legislativi in materia, è stata commissariata ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, nei modi e nei termini di cui all'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003.

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

Alla luce dell'intervenuto commissariamento della Regione Calabria la citata l.r. n. 35/2011, e segnatamente gli artt. 1, comma 1-2-3 e 5, 9, comma 1, 4, comma 3 e 5, sono costituzionalmente illegittimi per i seguenti motivi in

#### DIRITTO

*1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-2-3 e 5 l.r. Calabria n. 35/2011, in relazione all'art. 120 comma 2 Cost. e con riferimento all'accordo sul Piano di Rientro del 17 dicembre 2009 ed al mandato commissariale del 30 luglio 2010.*

L'art. 1, ai commi 1, 2, 3 e 5, riconosce la Fondazione Campanella (già istituita quale fondazione di diritto privato) quale ente di diritto pubblico, dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. Inoltre detto ente, secondo tali disposizioni, fa parte del Servizio Sanitario Regionale, quale struttura provvisoriamente accreditata, opera in conformità agli obiettivi della programmazione regionale ed ha come scopo la realizzazione e l'organizzazione di un presidio sanitario strutturato su base ospedaliera.

Tali disposizioni, che operano specifici interventi in materia di organizzazione sanitaria in costanza di Piano di rientro dal disavanzo sanitario, operano una evidente ed illegittima interferenza con l'attuazione del Piano, affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 30 luglio 2010. In particolare le disposizioni sopra menzionate, istituendo e regolamentando una nuova struttura sanitaria, coprono almeno in parte — e ad esse si sostituiscono — le attribuzioni del Commissario previste alla lettera a) punto 2) e alla lettera b) del mandato commissariale, che affidano



al Commissario *ad acta*, fino all'avvenuta attuazione del Piano stesso, il riassetto della rete ospedaliera e la sospensione di eventuali nuove iniziative regionali in corso finalizzate a realizzare ed aprire nuove strutture sanitarie pubbliche, nonché ad autorizzare e accreditare strutture sanitarie.

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

Secondo tale sentenza in particolare «l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti — malgrado il carattere vincolante (art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2007”) dell'accordo concluso dal Presidente della Regione — ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. E, dunque, proprio tale dato — in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute — a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali».

2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-2-3 e 5 l.r. Calabria n. 35/2011, in relazione all'art. 117, comma 3 Cost. e con riferimento alla legge n. 191/2009, art. 2, comma 80 e 95 e all'accordo sul piano di rientro del 17 dicembre 2009.*

Le disposizioni indicate in epigrafe sono costituzionalmente illegittime anche sotto altro profilo. Esse, infatti, oltre ad effettuare i menzionati interventi in materia di organizzazione sanitaria, in luogo del Commissario *ad acta*, intervengono in materia senza rispettare i vincoli posti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario. Esse si pongono in contrasto, in particolare, con il punto 4 delle «Proposte tecniche per l'integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale della Regione Calabria» allegate alla delibera n. 845 del 2009 (costituenti parte integrante dell'Accordo sul Piano di rientro del 17 dicembre 2009), che subordina espressamente la «ridefinizione a regime dell'assetto giuridico della Fondazione Campanella» al rispetto della normativa vigente e degli obblighi di accorpamento e razionalizzazione della rete sanitaria e di riduzione della spesa sanitaria previsti dal suddetto Piano e specificati nello stesso punto 4. Ne consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali, in costanza di Piano di rientro, è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa. La disposizione regionale in esame, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma Cost., in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte costituzionale, con le sentenze n. 100 e n. 141 del 2010, ha infatti ritenuto che le norme statali (quale l'art. 1, comma 796, lett. *b*), della legge n. 296 del 2006) che hanno «reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», possono essere qualificate come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica. In particolare, con la sentenza n. 141 del 2010, la Consulta ha giudicato incostituzionale la l.r. Lazio n. 9 del 2009, che istituiva, nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale, un nuovo tipo di distretti socio-sanitari, definiti «montani» (con rispettivi ospedali, servizio di eliambulanza, e possibilità di derogare alla normativa in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale e di contenimento della spesa pubblica) in quanto «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa».

3. *Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 l.r. Calabria n. 35/2011, in relazione all'art. 117, comma 3 Cost. e con riferimento alla legge n. 191 del 2009, art. 2, comma 80 e 95, con riferimento all'Accordo sul piano di rientro del 17 dicembre 2009.*

L'art. 9, comma 1, prevede, con formulazione generica, che, nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici, per assicurare la continuità assistenziale e per non creare interruzione dell'offerta sanitaria, tutto il personale dipendente dalla Fondazione continui a prestare la propria opera previa stipula di contratti di lavoro a tempo determinato con il



nuovo Ente di diritto pubblico o con l'Azienda ospedaliera Mater Domini. A tale personale, secondo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, della legge stessa, si applica il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti del servizio sanitario regionale.

La disposizione in commento, non recando riferimenti ai vincoli previsti dal Piano di rientro in ordine alle assunzioni di personale a tempo determinato, specificamente indicati al menzionato punto n. 4 delle «Proposte tecniche per l'integrazione/modifica del Piano di rientro» di cui alla delibera di Giunta n. 845 del 2009 — che stabilisce in particolare le percentuali di blocco del turn-over, il divieto di nuove assunzioni nei limiti delle percentuali di turn-over definite, nonché le sanzioni correlate al mancato rispetto di tali indicazioni — compromette gli obiettivi di risparmio, ponendosi pertanto in contrasto con le menzionate disposizioni dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191/2009 (secondo le quali le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano sono vincolanti per la regione), che si configurano come norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

*4. Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 l.r. Calabria n. 35/2011, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.*

Sotto altro e diverso profilo l'art. 9 l.r. Calabria n. 35/2011, nella parte in cui prevede la stipula dei contratti di lavoro a tempo determinato con il personale dipendente dalla Fondazione, contrasta con gli artt. 3 e 97 Cost.

Con riferimento a tale ultima disposizione si osserva che la stipula dei predetti contratti, in assenza delle necessarie procedure selettive e senza il previo accertamento dei requisiti previsti per l'accesso al SSN, si pone in palese contrasto con i principi costituzionali di accesso ai pubblici uffici e buon andamento della pubblica amministrazione. Da ciò deriva, inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della evidente violazione del principio di uguaglianza.

*5. Illegittimità costituzionale dell'art. 9 l.r. Calabria n. 35/2011, in relazione all'art. 117, comma 2 lett. l) Cost. e con riferimento all'art. 36, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001.*

L'art. 9 l.r. Calabria n. 35/2011 viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile e quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

Al riguardo si osserva che l'art. 36, comma 2 d.lgs. n. 165/2001 prevede che le amministrazioni pubbliche, per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali, possono avvalersi delle forme contrattuali di assunzione previste dalle leggi «nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti». È pertanto evidente che il citato art. 9, nel prevedere autonomamente una disciplina dei contratti di lavoro diversa rispetto a quella prevista dal citato art. 36 ed affidata al proprio regolamento di organizzazione, invade la competenza statale, al quale è riservata la disciplina dell'ordinamento civile delle varie situazioni nella specifica materia.

*6. Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 l.r. Calabria n. 35/2011, in relazione all'art. 81 Cost.*

L'art. 9, comma 1, è inoltre censurabile sotto altro profilo. Tale disposizione infatti, prevedendo genericamente l'espletamento di concorsi pubblici finalizzati all'assunzione di personale a tempo indeterminato, senza quantificare l'entità di detti concorsi, né i conseguenti effetti finanziari e la relativa copertura finanziaria, si pone in palese violazione dell'art. 81 Cost.

*7. Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 l.r. Calabria n. 35/2011, in relazione all'art. 117, comma 3 Cost. e con riferimento all'art. 1, comma 174 legge n. 311/2004.*

L'art. 9, comma 1 l.r. Calabria n. 35/2011 contrasta inoltre con il principio di contenimento della spesa pubblica di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004 — tuttora applicabile in Calabria fino al 31 dicembre 2013 (secondo quanto risulta dal verbale del 31 luglio 2011 del tavolo di verifica degli adempimenti) a seguito della mancata copertura del disavanzo sia per l'anno 2009 sia per l'anno 2010 — che prevede il blocco automatico del turn-over del personale del servizio sanitario regionale. Ne consegue la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con un principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

*8. Illegittimità costituzionale dell'art. 9 l.r. Calabria n. 35/2011, in relazione all'art. 117, comma 2 lett. l) Cost. e con riferimento all'art. 6, comma 1 e 6 d.lgs. n. 165/2001.*

La disposizione dell'art. 9, stabilendo che i concorsi indicati nei precedenti motivi vengano banditi immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge regionale in esame, legittima l'indizione dei concorsi prima della definizione delle dotazioni organiche che, ai sensi l'art. 4, comma 3, della stessa legge, deve aver luogo entro sessanta giorni dall'approvazione dello statuto dell'ente. Così disponendo la norma in esame si pone in contrasto con i principi generali recati in materia dall'art. 6, commi 1 e 6, del d.lgs. n. 165/2001, che subordinano le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni alla verifica degli effettivi fabbisogni. Ne consegue la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), che riserva alla legislazione statale la materia dell'ordinamento civile.



9. *Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3 l.r. Calabria n. 35/2011, in relazione all'art. 117, comma 3 Cost. e con riferimento all'accordo sul piano di rientro del 17 dicembre 2009 e alla legge n. 191 del 2009 art. 2, comma 80 e 95.*

L'art. 4, comma 3, nel disporre che la Giunta regionale emani direttive per la definizione delle dotazioni organiche della Fondazione e per l'attribuzione del relativo personale, omette qualsiasi richiamo ai vincoli e agli obiettivi previsti dal Piano di rientro.

Come è già stato evidenziato nel motivo n. 4 del presente atto, con riferimento all'art. 9, il mancato riferimento al Piano di rientro compromette di obiettivi di risparmio da quest'ultimo fissati e, quindi, contrasta con l'art. 2, comma 80 e 95 legge n. 191/2009, che si configura quale norma di coordinamento della finanza pubblica.

Si richiamano, sul punto, le considerazioni già formulate nel citato punto 4.

10. *Illegittimità costituzionale dell'art. 5 l.r. Calabria n. 35/2001, in relazione all'art. 81 Cost..*

L'art. 5, nell'indicare i finanziamenti e i ricavi della Fondazione, non quantifica gli oneri finanziari derivanti dalla normativa in esame, che prevede, tra l'altro, la realizzazione di un presidio sanitario strutturato su base ospedaliera. Inoltre, dalla medesima disposizione regionale non emerge un quadro economicamente coerente tra costi e ricavi nel rinnovato assetto della Fondazione. Detta disposizione viola pertanto l'art. 81 Cost.

*P.Q.M.*

*Chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme indicate in epigrafe, per contrasto con le disposizioni specificate nel presente atto.*

Roma, addì 22 novembre 2011

*L'Avvocato dello Stato:* GIACOBBE

11C0793

## N. 10

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito)  
depositato in cancelleria il 20 gennaio 2012  
(del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere)*

**Parlamento - Procedimento penale a carico dell'on. Nicola Cosentino, per il delitto di cui agli artt. 110 e 416-bis cod. pen. - Deliberazione della Camera dei deputati di diniego dell'autorizzazione, richiesta dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Napoli, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, ad utilizzare intercettazioni telefoniche coinvolgenti casualmente il parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, prima sezione penale, nei confronti della Camera dei deputati - Denunciata osservanza, nell'esame della richiesta di autorizzazione, di criteri di valutazione estranei al dettato della legge n. 140 del 2003, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2010 - Esorbitanza dalle attribuzioni della Camera dei deputati ed esercizio di poteri spettanti esclusivamente all'autorità giudiziaria - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza alla Camera dei deputati di negare l'autorizzazione processuale delle intercettazioni telefoniche secondo un criterio all'uopo discrezionalmente prescelto, né in base ai criteri che presiedono all'autorizzazione all'arresto ovvero in base all'epoca di esecuzione delle intercettazioni, alla ravvisata mancanza di novità o di decisività del relativo apporto probatorio e neppure in base alla ritenuta fragilità dell'impianto accusatorio - Richiesta di annullamento della deliberazione della Camera dei deputati sopra indicata, con conseguente rinvio allo stesso organo parlamentare per una nuova deliberazione.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010.
- Costituzione, art. 68, comma terzo; legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, comma 2.



Il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere nel procedimento penale n. 325/2011 del registro modello 16 (n. 61604/2010 del registro modello 21 della D.D.A. di Napoli - stralcio dal n. 36856/2001) a carico del deputato Nicola Cosentino, difeso dagli avv.ti Agostino De Caro e Stefano Montone, imputato del delitto p. e p. dagli artt. 110 e 416-bis c.p., propone ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 37 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, nei confronti della Camera dei Deputati in relazione alla deliberazione 22 settembre 2010, con la quale l'Assemblea, in conformità alla proposta adottata a maggioranza dalla Giunta per le autorizzazioni, negava l'autorizzazione ad utilizzare intercettazioni telefoniche nei confronti del deputato Nicola Cosentino richiesta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli ai sensi dell'art. 6 comma 2 della legge n. 140 del 2003, per i seguenti motivi.

1. — A seguito di decreto di giudizio immediato emesso il 27 gennaio 2011 dal G.i.p. distrettuale ai sensi dell'art. 419 comma 6 c.p.p. (allegato 1), pende avanti a questo Collegio procedimento penale nei confronti del deputato Nicola Cosentino per il delitto di cui agli artt. 110 e 416-bis del codice penale.

L'imputazione risulta così formulata: «delitto p. e p. dagli artt. 110 e 416-bis comma 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8 c.p. perché, non essendo inserito organicamente ed agendo nella consapevolezza della rilevanza causale dell'apporto reso e della finalizzazione dell'attività agli scopi dell'associazione armata di tipo mafioso denominata «clan dei casalesi» — composta dalle fazioni facenti capo alle famiglie Schiavone/Russo, Iovine, Bidognetti, Zagaria ed ai loro esponenti di vertice e singoli reggenti *pro tempore* — associazione la quale, operando sull'intera area della provincia di Caserta ed altrove, si avvale della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento ed omertà che ne deriva, per la realizzazione dei seguenti scopi:

il controllo delle attività economiche, anche attraverso la gestione monopolistica di interi settori imprenditoriali e commerciali;

il rilascio di concessioni e di autorizzazioni amministrative;

l'acquisizione di appalti e servizi pubblici;

l'illecito condizionamento dei diritti politici dei cittadini (ostacolando il libero esercizio del voto, procurando voti a candidati indicati dall'organizzazione in occasione di consultazioni elettorali) e, per tale tramite, il condizionamento della composizione e delle attività degli organismi politici rappresentativi locali;

il condizionamento delle attività delle amministrazioni pubbliche, locali e centrali;

il reinvestimento speculativo in attività, imprenditoriali, immobiliari, finanziarie e commerciali degli ingenti capitali derivanti dalle attività delittuose, sistematicamente esercitate (estorsioni in danno di imprese affidatarie di pubblici e privati appalti e di esercenti attività commerciali, traffico di sostanze stupefacenti, truffe, riciclaggio ed altro);

assicurare impunità agli affiliati attraverso il controllo, realizzato anche con la corruzione, di organi istituzionali:

l'affermazione del controllo egemonico sul territorio, realizzata non solo attraverso la contrapposizione armata con organizzazioni criminose rivali nel tempo e la repressione violenta dei contrasti interni ma altresì attraverso condotte stragiste e terroristiche;

il conseguimento, infine, per sé e per gli altri affiliati di profitti e vantaggi ingiusti;

in particolare, intrecciando rapporti con detta organizzazione nella prospettiva dello scambio «voti contro favori» — infatti, dal sodalizio Cosentino riceveva sostegno elettorale in occasione delle elezioni a cui partecipava quale candidato divenendo consigliere provinciale di Caserta nel 1980, nel 1985 e nel 1990, consigliere regionale della Campania nel 1995, deputato per la lista «Forza Italia» nel 1996 e confermando la carica di parlamentare anche in occasione delle tornate elettorali del 2001, 2006 e 2008, quindi assumendo gli incarichi politici di coordinatore di «Forza Italia» per la provincia di Caserta, di vice coordinatore e poi di coordinatore del partito «Forza Italia» e, successivamente, «Popolo della libertà» nella regione Campania — contribuiva, con continuità e stabilità, a rafforzare vertici (capi ed organizzatori) ed attività del gruppo mafioso facente capo alle famiglie Bidognetti e Schiavone/Russo, soprattutto, attraverso le seguenti condotte:

garantiva il permanere dei rapporti tra imprenditoria mafiosa, pubbliche amministrazioni ed enti a partecipazione pubblica;

contribuiva al riciclaggio e reimpiego delle provviste finanziarie proveniente dal clan dei casalesi, proventi gestiti da affiliati in modo riservato, sia scontando titoli di credito, sia garantendo l'operatività delle società controllate dal clan e l'acquisizione di quote societarie da parte degli affiliati o persone allo stesso legate;

creava e co-gestiva monopoli d'impresa in attività controllate dalle famiglie mafiose, quali l'ECO4 - società mista a partecipazione mafioso — e nella quale il Cosentino esercitava — in posizione sovraordinata a Giuseppe Valente, Michele Orsi, Sergio Orsi ed ai diversi soggetti formalmente titolari di funzioni amministrative — il





reale potere direttivo e di gestione, così consentendo lo stabile reimpiego dei proventi illeciti, e sfruttando dette attività di impresa per attuare la massiccia e continuativa assunzione di lavoratori e la concessione di incarichi, anche fittizi o antieconomici, attuati per finalità di immediato o futuro scambio di utilità e per scopi elettorali, così incrementando e consolidando la posizione dominante, propria e del gruppo mafioso di riferimento, nello specifico settore economico, e determinando la significativa alterazione degli equilibri di natura economico, finanziaria e politica;

contribuiva in modo decisivo alla programmazione ed attuazione del progetto finalizzato — in particolare concretizzato attraverso la società consortile a r.l. IMPREGECO, il Consorzio CE4 e gli altri Consorzi della Provincia di Caserta, dallo stesso controllati — a realizzare, nella regione Campania, un ciclo integrato dei rifiuti alternativo e concorrenziale a quello legittimamente gestito dal sistema FIBE-FISIA Italiampianti, così boicottando le società affidatarie al fine di egemonizzare l'intera gestione del relativo ciclo economico e comunque creare un'illecita autonomia gestionale a livello provinciale («cd. provincializzazione del ciclo rifiuti»), controllando direttamente le discariche, luogo di smaltimento ultimo dei rifiuti, ed attivandosi nel progettare la costruzione e gestione di un termovalorizzatore, strumentalizzando le attività del Commissariato di Governo per l'Emergenza rifiuti all'uopo necessarie;

assicurava il perpetuarsi delle dinamiche economico-criminali, esemplificativamente condizionando le attività ispettive della Commissione di Accesso per lo scioglimento del Comune di Mondragone per infiltrazione mafiosa e le procedure prefettizie dirette al rilascio delle certificazioni antimafia, come nel caso della procedura riguardante l'ECO4 S.p.a., e relative risoluzioni condotte decisive per la tenuta e lo sviluppo del programma;

Condotta delittuosa perdurante, avvenuta in provincia di Caserta ed altre località. ».

All'udienza del 18 aprile 2011 il P.M. ha depositato documentata memoria (allegato 2), chiedendo che il Tribunale sollevi conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei Deputati in relazione alla deliberazione 22 settembre 2010, con la quale veniva negata l'autorizzazione ad utilizzare quarantasei conversazioni telefoniche intercettate coinvolgenti casualmente l'onorevole Cosentino. La Difesa ha chiesto termine e alla successiva udienza del 2 maggio 2011 si è opposta alla richiesta, pur rilevando che le intercettazioni in questione avrebbero «un valore neutro»:

«... Difensore (Avv. De Caro) - Signor Presidente e signori del Tribunale, io ed il collega ci siamo divisi i compiti in maniera da non ripetere alcun argomento all'Eccellentissimo Tribunale. Il primo problema su cui eravamo chiamati ad interloquire... lo faccio in questa sede anche se il problema del conflitto di attribuzioni sollevato dal Pubblico Ministero potrebbe anche essere sciolto in un secondo momento, però avendolo posto è giusto che il Tribunale abbia un quadro generale. poi stabilirà quando sciogliere la riserva. Il primo problema è quello del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dai rappresentanti dell'ufficio del Pubblico Ministero in relazione a determinate intercettazioni telefoniche per le quali non vi è stata l'autorizzazione, pur richiesta, da parte Alla Camera dei Deputati, che è il ramo del Parlamento ove siede l'onorevole Nicola Cosentino. Signor Presidente e signori del Tribunale, già avanti al Giudice per le indagini preliminari che ci richiedeva di interloquire sul punto abbiamo sostanzialmente detto che non avevamo problemi di rilevanza di queste intercettazioni, quindi per quanto ci riguarda sono intercettazioni che hanno un valore neutro, per cui hanno poco significato dal punto di vista oggettivo. Ed è la tesi che noi continuiamo a portare avanti, però giacché siamo chiamati ad interloquire su un problema che a questo punto significa rispetto di una decisione di un organo costituzionale legittimamente adito in relazione a questo profilo, abbiamo il dovere di interloquire, rappresentando all'Eccellentissimo Tribunale che la Camera dei Deputati non ha concesso l'autorizzazione, peraltro in maniera coerente rispetto al provvedimento con il quale aveva negato l'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare in virtù della ritenuta sussistenza del *fumus persecutionis* in danno dell'onorevole Cosentino, ha espresso una valutazione assolutamente coerente, peraltro — a nostro giudizio — in linea con la sentenza famosa 188/2010 della Corte costituzionale. Ha concluso in maniera coerente con quella che era la deliberazione assunta dalla Camera dei Deputati in ordine all'ordinanza di custodia cautelare, ritenendo la sussistenza del *fumus persecutionis* inteso in senso oggettivo come ricerca dell'eventuale intento persecutorio delle persone che compongono l'ufficio giudiziario precedente, eccetera eccetera. Era questa la ragione per cui la Camera, fondando il suo giudizio su tre criteri... la stretta correlazione con la precedente liberazione in ordine all'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare, sulla mancanza di profili di novità rispetto a quella valutazione, quindi non è un giudizio di rilevanza probatoria ma di novità rispetto a quella deliberazione e la risalenza del tempo delle conversazioni captate e la fragilità dell'impianto accusatorio, che ovviamente nasce da un giudizio sulla sussistenza del *fumus persecutionis*. Signor Presidente e signori del Tribunale, io non anticipo quello che dirà il collega Montone perché mi attengo strettamente alla divisione dei compiti che noi difensori ci siamo dati proprio per evitare perdite di tempo. Devo però rappresentare subito, ed è questa una delle ragioni che la Camera ha preso in considerazione e per negare l'esecuzione dell'ordinanza di cautelare e per negare l'utilizzazione delle intercettazioni, che noi abbiamo avuto una attività investigativa che è durata molto più dei due anni massimi previsti dalla legge, anzi è durata 16 anni, perché una serie di interrogatori che dovevano imporre l'iscrizione del nome dell'onorevole Nicola Cosentino nel registro



notizie di reato risalgono al 1995/96. Noi conosciamo l'orientamento delle Sezioni Unite, conosciamo anche però la dottrina sul punto e riteniamo che questi problemi sono problemi che noi doverosamente dobbiamo porre al Tribunale. Poi come sempre ci rimetteremo al Giudice che deciderà. Ecco perché la Camera fa riferimento ad una risalenza nel tempo. Per quanto riguarda questa specifica questione, pur rimettendoci senza alcun dubbio alla decisione del Tribunale, come ovvio che sia, rappresentiamo che bisogna evitare che il conflitto di attribuzioni finisca per essere non quello che naturalmente è, cioè il sollevare un problema di attribuzione reale ma una sorta di impugnazione anomala, non prevista, nei confronti di un provvedimento della Camera dei Deputati nella specie, dell'organo politico. Questo voi non lo dovete a mio giudizio consentire...» (verbale stenotipico 2.5.1 1, pagg. 7-9).

Protrattosi il contraddittorio tra le parti sui più ampi temi relativi alla richiesta di prove articolata dal P.M., con concessione di termine per il deposito di memorie e documenti, all'udienza del 30 maggio 2011 il Collegio ha respinto la preliminare eccezione di inutilizzabilità degli atti di indagine avanzata dalla Difesa in relazione al lamentato ritardo dell'iscrizione del nominativo dell'imputato nel registro delle notizie di reato. Sul punto il Collegio si è conformato all'orientamento della giurisprudenza di legittimità, più volte ribadito dalle Sezioni Unite, secondo cui il termine di durata delle indagini preliminari decorre dalla data in cui il pubblico ministero ha iscritto nel registro delle notizie di reato il nome della persona cui il reato è attribuito, senza che al giudice sia consentito stabilire una diversa decorrenza (cfr. SS.UU. Lattanzi del 2009 e Tammaro del 2000).

Il Collegio, poi, ha ritenuto non rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 405 comma 2 del codice di rito prospettata in via subordinata dalla Difesa, osservando che nella specie, secondo l'accusa formulata dal P.M., si tratterebbe di «condotta delittuosa perdurante» caratterizzata da «continuità e stabilità» del contributo offerto dall'imputato all'associazione camorristica e, dunque, di un reato permanente per il quale le indagini potevano comunemente legittimamente proseguire (Cass. Sez. VI, n. 38865 del 7 ottobre 2008 dep. 15 ottobre 2008, Rv. 241751, Magri).

2. — Superate nei sensi indicati le preliminari questioni proposte dalla Difesa, va esaminata l'istanza avanzata dal P.M. perché sia sollevato conflitto di attribuzione in relazione alla deliberazione 22 settembre 2010 della Camera dei deputati, con la quale veniva negata l'autorizzazione ad utilizzare le intercettazioni telefoniche di cui trattasi.

3. — Quanto alla legittimazione a sollevare il conflitto, risulta che il P.M. aveva inizialmente proposto l'istanza al Giudice dell'udienza preliminare, che era investito della richiesta di rinvio a giudizio 23 dicembre 2010. Peraltro, con atto 26 gennaio 2011 l'imputato rinunciava all'udienza preliminare e chiedeva il giudizio immediato ai sensi dell'art. 419, comma 5 del codice di rito, per cui il G.u.p. provvedeva in tal senso in osservanza della disposizione di cui al comma 6 del citato articolo; quindi, con provvedimento 31 gennaio 2011 (allegato 3), riteneva e dichiarava di non doversi pronunciare in ordine al prospettato conflitto di attribuzioni, perché non più investito della titolarità della funzione giurisdizionale e, dunque, non più legittimato ad esprimere la volontà del potere cui appartiene.

Instauratasi la fase dibattimentale del procedimento, questo Tribunale, quale autorità giudiziaria chiamata a decidere sulla responsabilità penale dell'imputato e, dunque, a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, è da ritenersi legittimato a sollevare il conflitto di attribuzioni.

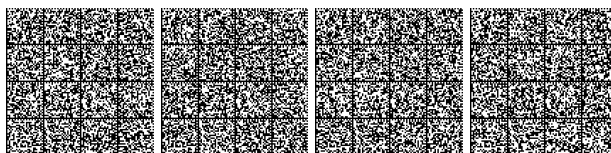
4. — Al fine di una ricostruzione dell'*iter* procedurale, va richiamata l'ordinanza 7 gennaio 2010 con la quale, su istanza del P.M. (allegato 4), il G.i.p. distrettuale ebbe a richiedere alla Camera dei Deputati, ai sensi dell'art. 6 comma 2 della legge n. 140 del 20 giugno 2003, l'autorizzazione ad utilizzare le intercettazioni (allegato 5). In tale ordinanza il Giudice con ampia e puntuale motivazione, che deve aversi per qui trascritta, dava atto che le intercettazioni di cui trattasi erano state regolarmente autorizzate nei confronti di terzi ed evidenziava il carattere fortuito e casuale della captazione del parlamentare, escludendo l'ipotesi di elusione dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione preventiva ai sensi dell'art. 4 della legge n. 140/2003; premessa poi una analisi dei concetti normativi di rilevanza e necessità di utilizzazione delle intercettazioni di cui all'art. 6 della citata legge, il Giudice, nell'ordinanza in parola, passava a una dettagliata e specifica valutazione del contenuto delle intercettazioni di cui trattasi, concludendo per la necessità della loro utilizzazione in relazione alla regiducanda.

Vanno altresì richiamati gli atti della Camera dei Deputati relativi all'esame della richiesta del G.i.p. da parte della Giunta per le autorizzazioni e alla deliberazione dell'Assemblea con cui veniva approvata la proposta di diniego dell'autorizzazione del Relatore per la maggioranza (allegato 6).

5. — Le ragioni del diniego dell'autorizzazione ad utilizzare le intercettazioni di cui trattasi devono logicamente individuarsi nella relazione di maggioranza dell'onorevole Lo Presti, la cui proposta fu approvata dall'Assemblea.

Ciò posto, ad avviso del Collegio, meritano adesione le osservazioni critiche del P.M. in ordine ai criteri seguiti nell'esame della richiesta e alle ragioni che hanno ispirato la decisione della Camera.

Invero, sintomatico di una deviazione dai criteri di legge appare già l'esordio delle «considerazioni di metodo», laddove il Relatore di maggioranza afferma che «l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 ...non detta un criterio, ma rimette la concessione o il diniego dell'autorizzazione ad una decisione dell'Assemblea», la quale «può



scegliere il criterio e dimostrarne, secondo la propria elaborazione politica e concettuale, la ragionevolezza». Come ha ricordato il P.M., codesta onorevole Corte con la sentenza n. 188 del 2010 ha nitidamente individuato l'ambito di valutazione dell'organo parlamentare in materia di autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni coinvolgenti casualmente un proprio membro, osservando che «la Camera deve poter rilevare, dall'esame della richiesta (e degli eventuali allegati) che sussistono sia il requisito, per così dire, negativo dell'assenza di ogni intento persecutorio o strumentale della richiesta, sia quello, per così dire, positivo della affermata necessità dell'atto, motivata in termini di non implausibilità».

Anche il richiamo della relazione di maggioranza alla deliberazione dell'Assemblea in data 10 dicembre 2009, con cui era stata negata l'autorizzazione all'arresto dell'imputato, non appare corretto nella misura in cui prospetta un «nesso con la precedente deliberazione ...stretto a tal punto che sarebbe ... contraddittorio decidere diversamente». Come ha osservato il P.M., «si tratta di valutazioni ontologicamente diverse ed ancorate al rispetto di criteri e requisiti niente affatto coincidenti», poiché, «in tema di valutazione di provvedimento cautelare emesso nei confronti del parlamentare, l'Assemblea, ove non ravvisi un intento persecutorio o strumentale perseguito attraverso la emissione dell'atto coercitivo, procede ad un esame della attitudine del compendio indiziario a fondare l'atto cautelare»; mentre, «in tema di autorizzazione alla utilizzazione di attività investigativa nei confronti del parlamentare, la valutazione ...riguarda l'atto di indagine ...ed è ancorata unicamente ai parametri della assenza del c.d. *fumus persecutionis* e della necessità investigativa della acquisizione dell'atto di indagine».

Non corretta appare altresì l'affermazione contenuta nella relazione di maggioranza secondo cui le intercettazioni in questione, afferenti a conversazioni avvenute tra il deputato Cosentino ed altre persone fra il 2002 e il 2004, sono «elementi ormai molto risalenti nel tempo e la cui idoneità probatoria deve ritenersi in gran parte scemata». Al riguardo il P.M. ha esattamente rilevato che «l'argomentazione ...fa riferimento ad una categoria assolutamente sconosciuta alla scienza processual-penalistica in quanto, per definizione, l'indizio o l'elemento di prova non è destinato ad affievolirsi o a scemare, cioè non perde la propria attitudine dimostrativa del fatto, a causa del trascorrere del tempo» e «una prova acquisita anche moltissimo tempo prima della sua valutazione, anche in epoca remotissima, resterà pur sempre una prova», poiché «il codice di rito non assume il trascorrere del tempo come elemento di valutazione della prova». «Anzi», come pure rilevato dal P.M., «nel caso di specie, proprio perché le conversazioni sono avvenute nel 2002 e 2004, dunque nel corso di periodo storico durante il quale, secondo la prospettazione accusatoria, si è consumata la condotta delittuosa del parlamentare, ovvero il contributo fornito alla esistenza del gruppo mafioso dei casalesi, la acquisizione delle intercettazioni appare tanto più rilevante e necessaria». In altri termini, l'affermazione contenuta nella relazione non solo sottolinea il dato, in sé inconferente, relativo all'epoca di esecuzione delle intercettazioni e ne fa discendere illogicamente un giudizio negativo sulla loro efficacia probante, ma non considera che le conversazioni intercettate sono comunque pertinenti ai fatti rispetto ai quali si sarebbe concretato, secondo l'accusa, il contestato concorso esterno nell'associazione camorristica e, per il carattere obiettivo che le connota, sono tanto più necessarie per l'accertamento della verità.

Peraltro, neppure può ritenersi correttamente valutata la correlazione delle conversazioni intercettate con gli altri elementi prova acquisiti nel corso delle indagini. Invero, l'affermazione del Relatore, secondo cui il contenuto delle conversazioni intercettate «non conferisce profili di novità alle risultanze dell'esame che è già stato svolto a proposito della richiesta di arresto», rivela, a ben vedere, un errore metodologico. Al riguardo il P.M. ha osservato che «detta argomentazione ...reitera, anzitutto, una operazione di impropria sovrapposizione di valutazioni e giudizi che riguardano sfere procedurali assolutamente diverse (la valutazione sul provvedimento cautelare emesso a carico del parlamentare e quella sulla acquisizione di specifico atto di indagine coinvolgente il parlamentare)» e, «in secondo luogo, introduce un criterio valutativo, quello attinente i profili di novità dell'indizio o prova, che esorbita dalle competenze dell'organo parlamentare, come se la autorizzazione alla utilizzazione della prova potesse essere concessa solo in relazione ad acquisizioni investigative assolutamente nuove, inedite, con esclusione, certamente arbitraria, di acquisizioni che arricchiscono, rafforzano, completano o confermano il quadro indiziario già esistente».

La mancata valutazione della correlazione delle conversazioni intercettate con gli altri elementi prova acquisiti nel corso delle indagini ed in epoca più recente ha verosimilmente ispirato l'ulteriore osservazione contenuta nella relazione di maggioranza, secondo cui «risulta curioso che elementi, che allora non furono ritenuti idonei a consolidare sospetti a carico di Cosentino e a farlo iscrivere al registro degli indagati come prescrive l'articolo 330 del codice di procedura penale, divengano oggi addirittura fattori necessari per un rinvio a giudizio». Ad avviso del Collegio, è plausibile e per nulla «curioso» che l'acquisizione in epoca più recente di elementi di prova ritenuti indizianti abbia indotto gli inquirenti a recuperare e valorizzare altri elementi acquisiti in precedenza e a suo tempo giudicati di valenza probatoria neutra o, comunque, non indiziante. E in tal senso il G.i.p. nella richiesta ai sensi dell'art. 6 comma 2 della legge n. 140/2003 aveva pur segnalato «come la valenza probatoria delle conversazioni coinvolgenti il parlamentare, concentrandosi sul profilo dei rapporti intrattenuti dal medesimo con i fratelli Orsi e con gli enti collettivi da loro



controllati (Ecoquattro e Impregeco), non fosse emersa prima che a detti rapporti le dichiarazioni del collaboratore di giustizia Vassallo Gaetano consentissero di assegnare rilievo ai sensi dell'ipotesi delittuosa configurata».

Ancora, nella relazione si afferma che il dato, emergente dalle intercettazioni, relativo ai contatti dell'imputato con soggetti quali il Valente e i fratelli Orsi «non può ritenersi decisivo ai fini della colpevolezza del Cosentino». Tale affermazione non appare conferente e però rivela che la decisione della Camera è stata ispirata da un criterio non previsto dalla legge n. 140/2003, poiché, come osservato dal P.M., vi è «radicale diversità tra i requisiti di necessità e quello di decisività, facendo quest'ultimo riferimento ad una prova che, da sola, possiede attitudine dimostrativa della responsabilità della persona per il fatto-reato contestato».

Il P.M. ha pure ricordato che nella sentenza n. 188 del 2010 codesta onorevole Corte ha ritenuto, appunto, che «certamente impropria sarebbe una pretesa di limitare l'autorizzazione solo alle prove cui sia attribuibile il carattere della decisività, al cui concetto non può esser ridotto e circoscritto quello di necessità».

Infine, anche la conclusione della relazione di maggioranza circa «la fragilità dell'impianto accusatorio» appare indicativa del ricorso a un criterio di valutazione improprio, perché estraneo alla previsione della legge, che fa riferimento esclusivo alla necessità della acquisizione della specifica prova a fini processuali.

In conclusione, reputa il Collegio che la Camera dei deputati abbia esorbitato dalle proprie attribuzioni ed abbia esercitato poteri che spettano esclusivamente all'Autorità giudiziaria.

Per i motivi esposti, il Collegio chiede che la Corte costituzionale, ritenuta l'ammissibilità del ricorso, voglia risolvere il conflitto, dichiarando che non spetta alla Camera dei deputati negare l'autorizzazione all'utilizzazione processuale delle intercettazioni telefoniche secondo un criterio all'uopo discrezionalmente prescelto, né in base ai criteri che presiedono all'autorizzazione all'arresto ovvero in base all'epoca di esecuzione delle intercettazioni, alla ravvisata mancanza di novità o di decisività del relativo apporto probatorio e neppure in base alla ritenuta fragilità dell'impianto accusatorio. Il Collegio chiede che la Corte costituzionale voglia conseguentemente annullare la deliberazione della Camera dei Deputati del 22 settembre 2010 con rinvio allo stesso organo parlamentare per una nuova deliberazione.

*P.Q.M.*

*Chiede che la Corte costituzionale, ritenuta l'ammissibilità del presente ricorso, voglia:*

*dichiarare che non spetta alla Camera dei deputati negare l'autorizzazione all'utilizzazione processuale delle intercettazioni telefoniche secondo un criterio all'uopo discrezionalmente prescelto, né in base ai criteri che presiedono all'autorizzazione all'arresto ovvero in base all'epoca di esecuzione delle intercettazioni, alla ravvisata mancanza di novità o di decisività del relativo apporto probatorio e neppure in base alla ritenuta fragilità dell'impianto accusatorio;*

*annullare l'impugnata deliberazione 22 settembre 2010 della Camera dei deputati per violazione dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003, con conseguente rinvio allo stesso organo parlamentare per una nuova deliberazione.*

S. Maria Capua Vetere, addì 6 giugno 2011

*Il Presidente:* GUGLIELMO

*I giudici:* D'ANGIOLELLA - PERRELLA

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 327/2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1 s.s., n. 51 del 7 dicembre 2011.

12C0032



## N. 1

*Ordinanza del 7 luglio 2011 emessa dal Giudice di pace di Roma  
sul ricorso proposto da Guidoni Franco*

**Giurisdizione ordinaria - Giudice di pace - Controversie sulle spettanze economiche del Giudice di pace - Devoluzione, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, costituente “diritto vivente”, al giudice competente per valore - Devoluzione al Tribunale in funzione di giudice del lavoro - Mancata previsione - Irragionevolezza - Lesione del diritto al lavoro - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di tutela del lavoro e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di non discriminazione tra magistrati nominati con concorso pubblico e magistrati nominati con modalità alternative al concorso pubblico.**

- Legge 21 novembre 1991, n. 374, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 4, primo comma, 25, primo comma, 35, primo comma, 97, comma terzo, e 106, commi primo e secondo.

## IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, con atto di ricorso depositato nella cancelleria di questo Ufficio in data 19 maggio 2011, procedimento iscritto al n. 62248/2011 R.A.Cont., il dott. Franco Guidoni, giudice di pace presso l'Ufficio di Verona, difeso dall'Avv. Luciano Bonomo del foro di Verona e dall'Avv. Carlo Innocenzo Frugoni del foro di Roma, elett. dom/to presso lo Studio legale di quest'ultimo in Roma, Viale Mazzini n. 120, ha chiesto al giudice di pace di Roma l'emissione di decreto ingiuntivo per la somma complessiva di € 4.381,79, oltre interessi legali dalle scadenze al saldo, oltre alle spese legali, il tutto entro e non oltre la competenza per valore del giudice adito, per l'indebita decurtazione parziale negli anni 2003 — 2011 dell'indennità forfettaria mensile di € 258,23, prevista, “a titolo di rimborso spese per l'attività di formazione, aggiornamento e per l'espletamento dei servizi generali di istituto” da parte del giudice di pace, dall'articolo 11, comma 3 della legge n. 374 del 21 novembre 1991 e successive modificazioni.

Per consolidata ed univoca giurisprudenza della cassazione (vedasi sezioni unite n. 11272/1998, sezione lavoro nn. 1189/1999, 1202/1999, altre sezioni nn. 5523/2004, 12026/2004, 9155/2005, 10611/2005 — non si rinvencono pronunce contrarie), in materia di indennità spettanti al giudice di pace, come previste dal richiamato articolo 11 della legge n. 374 del 21 novembre 1991 e successive modificazioni, il giudice competente a dirimere ogni correlata questione e controversia è quello individuato dalla legge secondo il criterio generale del valore della causa.

“La competenza per le cause aventi ad oggetto il trattamento economico indennitario spettante ai funzionari onorari - non legati all'ente pubblico da un rapporto professionale di servizio e qualificabili come organi dello stesso ente - va determinata (nel caso in cui, in relazione alla posizione giuridica fatta valere, sussista la giurisdizione del giudice ordinario) in base al valore della causa, poiché non sussistono gli elementi della figura giuridica della parasubordinazione delineata dall'art. 409 n. 3 cod. proc. civ. (Fattispecie relativa alla rivendicazione dell'indennità cosiddetta giudiziaria da parte di giudici di pace)” (Cass. ss. uu. n. 11272/1998).

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, l'orientamento costante ed univoco della Suprema Corte di Cassazione, anche a sezioni unite, nella sua inalienabile funzione nomofilattica, integra vero e proprio diritto vivente, con relativa ammissibilità della questione di legittimità costituzionale di una norma di legge come interpretata dalla giurisprudenza di Cassazione, la quale non lasci al giudice di merito margine alcuno di apprezzamento discrezionale.

L'articolo 11 della legge n. 374 del 21 novembre 1991, come univocamente interpretato dalla Suprema Corte di Cassazione, pone questioni rilevanti e non manifestamente infondate di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, commi 1 e 2, 4, comma 1, 25, comma 1, 35, comma 1, 97, comma 3, e 106, commi 1 e 2, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il giudice competente per materia a dirimere ogni controversia sulle spettanze economiche del giudice di pace ivi previste è il Tribunale in funzione di Giudice del lavoro.



*Rilevanza delle questioni*

Le questioni sono rilevanti per la definizione del procedimento in oggetto; la pronuncia della Corte costituzionale, infatti, produrrà effetti decisivi in ordine alla questione pregiudiziale sulla competenza del giudice adito, nonché sul merito: *a)* in caso di declaratoria di inammissibilità o infondatezza della questione, il giudice rimettente si dichiarerà competente per valore ai sensi del combinato disposto degli articoli 7, comma 1 e 14, comma 1, c.p.c., nonché per territorio, ai sensi dell'articolo 25 c.p.c., dovendo l'obbligazione essere eseguita, ai sensi del regio decreto n. 2440 del 18 novembre 1923 e successive modifiche, nel luogo in cui si trovano gli uffici amministrativi centrali dello Stato competenti ad autorizzare il pagamento, ed emetterà il decreto ingiuntivo, evidenziando l'allegata documentazione - attestazione del direttore amministrativo dell'Ufficio del giudice di pace di Verona delle indennità forfettarie mensili corrisposte negli anni di riferimento 2003/2011 - la decurtazione parziale o totale in alcuni mesi dell'indennità in oggetto senza che emerga dagli atti alcun legittimo motivo che ne giustifichi l'omessa corresponsione integrale, con specifico riferimento ai requisiti previsti dall'articolo 11, comma 3, della legge n. 374 del 21 novembre 1991; *b)* nel caso, al contrario, di declaratoria di incostituzionalità parziale della disposizione in oggetto, nel senso sopra specificato, per uno o più dei profili di dubbia costituzionalità di seguito esplicitati, il giudice rimettente dovrà dichiararsi funzionalmente incompetente, con relativo onere del ricorrente di ripresentare l'istanza dinanzi al Tribunale in funzione di Giudice del Lavoro territorialmente competente.

*Impossibilità di interpretazione della legge in senso costituzionalmente orientato.*

La richiamata giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione preclude al giudice rimettente la possibilità di un'interpretazione diversa e costituzionalmente orientata della norma in oggetto, escludendo categoricamente la configurabilità in capo al giudice di pace, contemporaneamente ricompreso nell'ampia categoria dei funzionari onorari ed in quella più circoscritta dei giudici onorari, non solo di un rapporto di pubblico impiego, ma anche di un diverso e/o atipico rapporto di subordinazione o parasubordinazione, anche solo in via di fatto (rilevante in materia giuslavoristica).

La categoricità della giurisprudenza univoca della cassazione non consente al giudice rimettente alcun margine di discrezionalità nella valutazione della natura giuridica del rapporto di servizio del giudice di pace, giammai assimilabile ad un rapporto di lavoro, subordinato o parasubordinato, in ragione della pregiudiziale invalicabile dell'onorarietà della funzione, ritenuta, conclusivamente, dalla cassazione preclusiva di qualsiasi diversa qualificazione giuridica del rapporto ("La figura del funzionario onorario, che ha carattere residuale rispetto a quella del pubblico dipendente senza che pertanto possa ipotizzarsi un "tertium genus" neppure sotto il profilo della parasubordinazione, si configura ogni qualvolta esista un rapporto di servizio con attribuzione di funzioni pubbliche ma manchino gli elementi caratterizzanti dell'impiego pubblico"; Cass. ss.uu. n. 3129/1997).

*Non manifesta infondatezza delle questioni**1. Violazione dell'articolo 3, commi 1 e 2, della Costituzione.*

La disposizione in oggetto (articolo 11 della legge n. 374 del 21 novembre 1991), come univocamente interpretata dalla Suprema Corte di Cassazione, nel denegare che il rapporto di servizio onorario del giudice di pace (comma 1), il quale dà origine ai correlati rapporti obbligatori di natura pecuniaria ivi previsti (commi 2 e seguenti), integri un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato, così escludendo il giudice di pace dalle garanzie processuali e sostanziali previste dal diritto del lavoro, in attuazione di inviolabili precetti costituzionali (articoli 4 e 35 ss. della Costituzione) si pone in violazione con il principio di ragionevolezza sul quale si fonda l'articolo 3 della Costituzione: in tanto è ammissibile una diversa regolamentazione legislativa dello status giuridico, con particolare riferimento alle garanzie processuali e sostanziali dei diritti patrimoniali da esso nascenti, di un funzionario pubblico il quale, pur formalmente qualificato dalla legge come "onorario", sia assoggettato, al pari di qualsiasi altro funzionario dello Stato, ai tipici vincoli di subordinazione che caratterizzano il rapporto di pubblico impiego (assoggettamento al potere organizzativo, direttivo e disciplinare dei superiori gerarchici), in quanto tale anomalo status giuridico sia ragionevolmente compatibile con il principio di eguaglianza solennemente sancito dall'articolo 3 della Costituzione, ovvero con l'esigenza di rimozione degli ostacoli di natura sociale od economica che limitano di fatto la libertà ed uguaglianza dei cittadini.



### *1.1. Le figure tipiche di funzionario onorario previste nella Costituzione e nell'ordinamento giuridico in generale.*

È ragionevolmente compatibile con i criteri tassativi individuati dall'articolo 3 della Costituzione una diversa disciplina, rispetto al rapporto di pubblico impiego, del rapporto di servizio pubblico tipicamente onorario, ossia caratterizzato dagli elementi tipici dell'assenza di un concorso pubblico e della carenza di vincoli di subordinazione nei confronti di soggetti terzi (potere di autodeterminazione ed autodisciplina).

In tal senso sono funzionari onorari tipici le più alte cariche dello Stato, quali il Presidente della Repubblica, i giudici della Corte costituzionale, i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, i Parlamentari, i Ministri ed i Sottosegretari, sino ad arrivare agli incarichi per nomina politica, in quanto tale non sindacabile dinanzi ad un'autorità giurisdizionale, riservata al Potere Esecutivo; le persone fisiche che ricoprono tali funzioni sono investiti della potestà pubblica per elezione diretta del popolo (i Parlamentari) o per elezione "mediata" da parte di predeterminate categorie di funzionari pubblici, per lo più individuate da specifiche norme costituzionali, che rappresentano i poteri fondamentali dello Stato, senza che la loro nomina possa, di regola, essere sindacata nel merito dinanzi ad un'autorità giurisdizionale.

Al di fuori delle specifiche disposizioni previste dalla Costituzione, la legge deve sempre garantire che l'organizzazione e la disciplina, ai fini del corretto funzionamento degli organi istituzionali ai quali i predetti funzionari sono preposti, siano espressione del loro potere di autogoverno, in attuazione del principio fondamentale di separazione ed indipendenza di tutti i Poteri fondamentali dello Stato, previo riconoscimento di esclusive potestà regolamentari interne ed istituzione di autonomi organi di autodisciplina, composti da funzionari pubblici nominati all'interno dello stesso Corpo di appartenenza.

Non essendo tali categorie di funzionari onorari in alcun modo assimilabili ai pubblici impiegati, ne discende la ragionevolezza delle disposizioni di legge che prevedono che le controversie sui compensi economici loro spettanti siano rimesse all'autorità giudiziaria individuata secondo gli ordinari criteri di competenza per valore, esclusa la competenza funzionale del Tribunale in funzione di Giudice del Lavoro.

### *1.2. Il magistrato ordinario di carriera.*

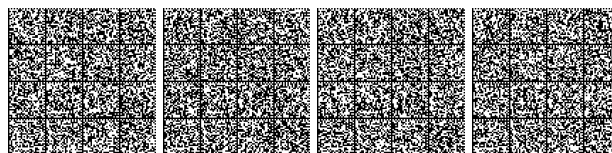
Nell'ambito dei vari Ordini di pubblici funzionari investiti delle più alte cariche dello Stato, una delle poche figure non elevabile al rango di funzionario onorario è rappresentata, conformemente al dettato costituzionale (articolo 106, comma 1, Costituzione), dai magistrati ordinari di carriera, i quali, sotto il profilo funzionale, sono tutti investiti della potestà giurisdizionale piena (ossia di uno dei tre poteri supremi dello Stato), senza vincoli di sudditanza.

Diversa è, tuttavia, la condizione giuridica dei magistrati di carriera sotto il profilo economico, organizzativo e disciplinare, pur nell'ambito di un sistema ordinamentale ampiamente garantista che mira a preservare l'indipendenza della funzione mediante un sistema di parziale autogoverno degli organi preposti all'organizzazione degli uffici ed alla persecuzione degli illeciti disciplinari (il Consiglio Superiore della Magistratura è composto, per due terzi, da magistrati di carriera); in tal senso, i magistrati di carriera sono assimilati dalla legge, sotto il profilo dello status economico e previdenziale, ai pubblici impiegati, caratterizzandosi, anche sotto il profilo dell'organizzazione del lavoro e dei poteri disciplinari del C.S.M., dal vincolo di subordinazione, ossia da precisi doveri di Osservanza delle tabelle di composizione degli Uffici di appartenenza (le quali prestabiliscono le date e gli orari delle udienze ed i criteri di individuazione degli affari civili o penali ai quali ciascun singolo giudice è preposto), degli ordini di servizio del Capo dell'Ufficio, dei provvedimenti organizzativi generali del Consiglio Superiore della Magistratura, su parere dei Consigli Giudiziari, della reperibilità costante, salvo giustificato impedimento, nonché da precisi doveri di Osservanza di tutte le regole professionali e deontologiche desumibili dall'ordinamento giudiziario e dal decreto legislativo di tipizzazione degli illeciti disciplinari (produttività, laboriosità, diligenza, correttezza, stile di vita consoni all'alta funzione svolta.).

Ne discende la piena ragionevolezza dell'assimilazione al pubblico impiego del rapporto di servizio del magistrato di carriera, considerato il suo penetrante assoggettamento, sotto il profilo organizzativo e disciplinare, al potere direttivo degli alti organi della Magistratura a ciò preposti (Capi degli Uffici, Consigli Giudiziari, Consiglio Superiore della Magistratura), con un'organizzazione degli uffici di natura strettamente gerarchica.

### *1.3. Non assimilabilità del giudice di pace al funzionario onorario — assimilabilità del giudice di pace al magistrato di carriera.*

La figura del giudice di pace, pur essendo dalla legge ricompresa nell'ambito dei rapporti pubblici di servizio onorario (articoli 1, comma 2 ed 11, comma 1, legge n. 374 del 21 novembre 1991), si caratterizza per delle peculiarità sue esclusive, che non hanno alcun punto di contatto con le figure tipiche ed atipiche di funzionari onorari previste nel nostro ordinamento giuridico, ivi comprese le altre categorie di giudici onorari, connotandosi, al contrario, per le sue incontrovertibili similitudini con la figura del magistrato di carriera sotto il profilo dei doveri d'ufficio e deontologici (tipici parametri di valutazione della natura subordinata del rapporto), sostanzialmente identici, differenziandosi solo per l'esclusione dai diritti costituzionali fondamentali di autogoverno (i giudici di pace sono esclusi dal C.S.M., mal-



grado l'espressa previsione dell'articolo 104 della Costituzione), di progressione di carriera, di stabilità del rapporto e di tutela previdenziale ed assistenziale.

I) Il giudice di pace è un giudice ordinario (articolo I dell'ordinamento giudiziario) titolare dell'Ufficio Giudiziario di appartenenza (articolo 1, comma 2, legge n. 374 del 21 novembre 1991), al pari del magistrato di carriera.

II) A differenza degli altri magistrati onorari, ed al pari dei magistrati di carriera, i giudici di pace, quali titolari di autonome attribuzioni giurisdizionali, sono incardinati all'interno dell'ordinamento giudiziario e distribuiti nel territorio sulla base di piante organiche predeterminate dalla legge e dai provvedimenti amministrativi attuativi.

III) "Il giudice di pace è tenuto all'Osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari" (articolo 10, comma 1, legge n. 374 del 21 novembre 1991).

IV) Il giudice di pace è tenuto all'Osservanza delle tabelle di composizione dell'ufficio di appartenenza, al pari del magistrato di camera, con applicabilità diretta dell'articolo 7-bis dell'ordinamento giudiziario (da ultimo, circolare del C.S.M. n. P/25967 del 28 ottobre 2008 "relativa alla formazione delle tabelle di composizione degli uffici del giudice di pace per il triennio 2009/2011").

V) Il giudice di pace è tenuto all'Osservanza degli ordini di servizio del Capo dell'Ufficio (il giudice di pace coordinatore ai sensi dell'articolo 15, comma 2, legge n. 374 del 21 novembre 1991 — vedasi anche delibere del C.S.M. del 10 aprile 1996 e del 23 aprile 1997 in risposta a quesiti, e circolare del C.S.M. n. P/15880/2002 del 1° agosto 2002 e successive modifiche — "il ruolo dei coordinatori, soprattutto negli uffici di medie e grandi dimensioni, presenta caratteristiche analoghe a quelle dei dirigenti degli uffici", capo XIV, paragrafo 1, quarto capoverso; "Il giudice di pace nominato coordinatore assume, a tutti gli effetti, le funzioni di capo dell'ufficio", capo XIV, paragrafo 1, primo capoverso), al pari del magistrato di carriera.

VI) Il giudice di pace è assoggettato alla sorveglianza del Presidente del Tribunale (articolo 16, legge n. 374 del 21 novembre 1991, circolare del C.S.M. n. 8029 del 27 maggio 1995), il quale, di fatto, ha poteri di direzione e controllo su tutti giudici ordinari, di pace e di carriera, del suo circondario ("(*omissis*) l'individuazione del Presidente di Tribunale come punto di riferimento di una sorveglianza estesa anche alla organizzazione degli uffici di giudice di pace del circondario"; delibera del C.S.M. del 16 luglio 2009).

VII) Il giudice di pace è tenuto all'Osservanza dei provvedimenti organizzativi speciali e generali del Consiglio Superiore della Magistratura, su parere del Consiglio Giudiziario (articoli 10, comma 1 e 15, comma 1, lett. e), decreto legislativo n. 25 del 27 gennaio 2006 e successive modifiche), al pari dei magistrati di carriera.

VIII) Senza trascurare i penetranti poteri organizzativi previsti dalla legge in capo al Ministero della Giustizia, con effetti immediati sul lavoro dei giudici di pace (potere di accorpamento di sedi e di istituzione di sedi distaccate — articolo 2 della legge n. 374 del 21 novembre 1991 -; potere di revisione delle piante organiche degli uffici — articoli 3 e I 0-ter, comma 2, della legge n. 374 del 21 novembre 1991), oltre alle più generali potestà interpretative ed applicative del Ministero, in particolare in materia di prestazioni economiche, unilateralmente suscettibili di incidere immediatamente sul reddito del giudice di pace a mezzo di circolari o anche di semplici note.

IX) Il giudice di pace è tenuto a garantire la propria costante reperibilità (rapporto di servizio a tempo pieno), al pari del magistrato di carriera.

"I giudici di pace sono infatti in servizio non soltanto quando svolgono le attività da ultimo descritte, ma in ogni momento, dovendo essi, al pari dei magistrati ordinari, assicurare la loro immediata reperibilità anche quando non si trovano presso i locali dell'ufficio" (Circolare 15 marzo 2006 del Dipartimento per gli Affari di giustizia in materia di "Razionalizzazione e contenimento delle spese di giustizia", paragrafo 4.3).

X) Il giudice di pace è sottoposto, in caso di inosservanza dei suoi doveri deontologici e d'ufficio, al pari dei magistrati di carriera, al potere disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, senza, peraltro, avere le stesse garanzie ordinamentali di difesa che dovrebbero competere a chiunque eserciti, al livello più alto, uno dei tre poteri fondamentali dello Stato (la giurisdizione ordinaria).

XI) Il giudice di pace è retribuito con lo stesso sistema previsto per i magistrati di carriera (ruoli di spesa fissa, tramite il sistema informatizzato GiudiciNet; vedasi nota del 12 febbraio 2007 a firma congiunta del Direttore generale della giustizia civile e del Direttore generale del bilancio e della contabilità).

XII) Le certificazioni reddituali del giudice di pace sono rilasciate con le stesse modalità previste per gli altri pubblici impiegati (previa obbligatoria iscrizione ed accesso al sito istituzionale Internet "Stipendi Pubblica Amministrazione", gestito dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale del personale e dei servizi, che "si occupa degli approvvigionamenti per le pubbliche amministrazioni e dell'elaborazione ed erogazione degli stipendi dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato", come esplicitato nella home page del servizio in oggetto).





XIII) Fiscalmente il reddito del giudice di pace è assimilato al reddito da lavoro dipendente (articolo 50, comma 1, lett. f) del TUIR - d.P.R. n. 917/1986 -, sub Capo IV, “Redditi di lavoro dipendente”), con applicazione delle stesse trattenute del pubblico impiegato (escluse ovviamente quelle previdenziali, in assenza di tutela).

XIV) “È indubbio che l’attività del giudice di pace, in quanto espletata nell’ambito di un rapporto di servizio, sia pur onorario, prevede obblighi di prestazione disciplinati dalla legge, dalle disposizioni di circolari e ministeriali e dagli ordini di servizio che promanano dai coordinatori degli uffici del giudice di pace con la previsioni di turni, udienze, adempimenti procedurali, senza che vi sia la possibilità effettiva di organizzare in modo autonomo il proprio lavoro” (delibera del 27 luglio 2006 del Consiglio Superiore della Magistratura in risposta a quesiti).

#### 1.4. Conclusioni — Carenza di discrezionalità in capo al Legislatore.

In conclusione, il giudice di pace ha gli stessi, identici doveri del magistrato di carriera (dal quale si distingue solo per un regime meno rigoroso di incompatibilità), con assoggettamento al potere organizzativo, direttivo e disciplinare del Ministero della Giustizia, del Capo dell’Ufficio, del Presidente del Tribunale, del Presidente della Corte di Appello, del Consiglio Giudiziario e del Consiglio Superiore della Magistratura, senza che, al di fuori delle prestazioni indennitarie previste dal richiamato articolo 11, legge n. 374 del 21 novembre 1991, sia ammesso al godimento degli altri fondamentali ed inalienabili diritti ordinamentali e della persona riconosciuti al magistrato ordinario di carriera (potestà di autogoverno, ossia elettorato attivo e passivo per la nomina dei componenti del C.S.M.; tutela previdenziale; tutela della maternità e della famiglia; tutela del diritto alla salute; assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro; etc.), pur trattandosi di diritti inviolabili garantiti dalla Costituzione, senza distinzione alcuna fra giudici onorari e di carriera.

Non ci si allontana dal vero laddove si affermi che l’unica reale differenza fra la figura del giudice di pace e quella del di magistrato di carriera stia nella carenza, in capo al giudice di pace, dei predetti diritti, ossia di posizioni giuridiche soggettive attive che mai, nel nostro ordinamento giuridico, sono state prese in considerazione al fine di qualificare la natura giuridica del rapporto a fini giuslavoristici (i parametri per l’individuazione della natura subordinata del rapporto sono rappresentati, per consolidata giurisprudenza di legittimità e di merito, costituzionale ed amministrativa, dai doveri, dagli obblighi, dalle responsabilità disciplinari, dalla condizione oggettiva di sudditanza o di scarso potere contrattuale, ossia da qualsiasi elemento di fatto o diritto che sia rilevatore dell’assoggettamento del prestatore al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro o degli altri soggetti od organi a ciò preposti).

Non si può non ragionevolmente rilevare, nella sostanza, che la natura onoraria del rapporto del giudice di pace, lungi dall’essere caratterizzata dai requisiti tipici della figura in oggetto (peraltro, a tutti i funzionari onorari è riconosciuta la tutela previdenziale ed assistenziale, ivi compresi i giudici onorari di Tribunale ed i vice procuratori onorari, ossia organi giurisdizionali e requirenti con mere funzioni di supplenza il cui reddito è assimilato a quello di Avvocato) costituisca solo il “pretesto” adottato dal Legislatore ordinario per denegare i più elementari diritti costituzionali giuslavoristici e le fondamentali garanzie ordinamentali di imparzialità ed indipendenza.

Il principio di ragionevolezza sul quale si fonda l’articolo 3 della Costituzione impone, con specifica comparazione alla figura del magistrato di carriera, che il rapporto di servizio del giudice di pace, magistrato ordinario a tempo pieno (reperibilità costante) assoggettato agli stessi identici doveri del magistrato di carriera e connessi poteri direttivi e disciplinari, sia rimesso, quanto alle controversie che involgono la sua condizione giuridica lavorativa, a partire dalla corresponsione delle indennità previste dall’articolo 11 della legge n. 374 del 21 novembre 1991, alla competenza del Tribunale, in funzione di Giudice del Lavoro, in presenza di tutti i requisiti di subordinazione o parasubordinazione previsti dall’articolo 409 c.p.c., tenuto conto che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie di lavoro che involgono i magistrati di carriera, lungi dal trovare il suo fondamento giuridico nell’articolo 103, comma 1, della Costituzione, con il quale, al contrario, collide insanabilmente alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (assenza, di norma, di atti autoritativi della p.a. nelle controversie di lavoro), trae giustificazione esclusivamente dal disposto inviolabile dell’articolo 111, comma 2, della Costituzione, al fine di garantire la terzietà del giudice nelle controversie che attengono ad interessi patrimoniali del magistrato di carriera direttamente connessi all’esercizio della giurisdizione (potenziale interesse di qualsiasi magistrato ordinario alla risoluzione favorevole di una controversia sullo status giuridico di un collega).

Non ponendosi tale esigenza anche nei confronti del giudice di pace, il quale, al contrario, sotto il profilo delle posizioni giuridiche soggettive attive, non presenta, come sopra già ampiamente evidenziato, alcuna comunanza di interessi con il magistrato di carriera, l’unica soluzione compatibile con i richiamati precetti costituzionali, senza che residui margine alcuno di discrezionalità in capo al Legislatore, è rappresentata dall’attribuzione delle controversie di lavoro del giudice di pace alla competenza del Tribunale in funzione di giudice del lavoro.

In particolare, con specifico riferimento alle controversie sulle indennità del giudice di pace, l’articolo 103 della Costituzione preclude la loro devoluzione alla giurisdizione del giudice amministrativo, in assenza, di regola, di atti unilaterali ed autoritativi della p.a. (come, per l’appunto, nel caso di specie, ove il giudice di pace ricorrente lamenta



l'omessa corresponsione dell'indennità forfettaria mensile nella sua interezza, senza menzione alcuna ad atti o provvedimenti contrari della p.a.); le indennità del giudice di pace, infatti, sono predeterminate dalla legge ed ingenerano posizioni giuridiche di diritto soggettivo pieno, senza alcun margine di discrezionalità in capo alla p.a., la quale, nella veste di Ente debitore, nel riconoscere o disconoscere tali posizioni giuridiche soggettive non esercita alcuna potestà pubblicistica (natura paritetica e tipicamente civilistica dei rapporti giuridici nascenti dall'applicazione dell'articolo 11 della legge n. 374 del 21 novembre 1991).

In tal senso, la mancata previsione nell'articolo 11 della legge n. 374 del 21 novembre 1991, come univocamente interpretato dalla Suprema Corte di Cassazione, della competenza funzionale del Tribunale, in funzione di Giudice del Lavoro, si appalesa come un'anomala ed irragionevole deviazione dal sistema ordinario giuslavoristico, che ricomprende nell'ambito delle controversie di lavoro tutti i rapporti giuridici ad esso assimilabili, a prescindere dalla loro denominazione convenzionale o legislativa, tenuto esclusivamente conto della natura sostanziale del rapporto, con particolare riferimento all'assoggettamento del lavoratore, anche a tempo determinato, parziale o stagionale, persino se in prova o a finalità formative, al potere direttivo/organizzativo ed al potere disciplinare del datore di lavoro o degli altri organi comunque a lui preposti.

La devoluzione della competenza sulle controversie in oggetto al Tribunale in funzione di Giudice del Lavoro non comporta necessariamente, peraltro, la preliminare ricomprensione del rapporto di servizio del giudice di pace nell'ambito del rapporto di pubblico impiego, sia per l'esplicita previsione normativa di onorarietà del rapporto (pur nella sua assai dubbia effettività e legittimità costituzionale), sia per l'assenza di una formale investitura (anch'essa, poi, sostanzialmente dubbia, essendo la nomina del giudice di pace assoggettata ad un concorso pubblico, ad un periodo obbligatorio di tirocinio, alla deliberazione positiva del Consiglio Superiore della Magistratura, su parere del Consiglio Giudiziario, ed all'emissione del formale atto di nomina da parte del Ministro della Giustizia, in maniera non dissimile dalla nomina del magistrato di carriera).

La Corte costituzionale, già con sentenza n. 121 del 29 marzo 1993, ha avuto modo di affermare la configurabilità di un rapporto di subordinazione o parasubordinazione con un'Amministrazione dello Stato anche al di fuori del rapporto di pubblico impiego: "Né è di ostacolo la norma contenuta nell'art. 12, secondo cui "Le prestazioni rese in applicazione della medesima legge non fanno sorgere, in ogni caso, rapporto di pubblico impiego". Con tale formula, infatti, il legislatore ha inteso escludere non già la natura subordinata dei rapporti di lavoro in questione, ma solo l'applicabilità ai medesimi delle particolari norme sostanziali che disciplinano il rapporto di pubblico impiego: ciò è reso evidente, del resto, dal fatto che la norma si riferisce anche ai contratti a termine rinnovabili, per i quali la qualificazione come rapporti di lavoro subordinato non può essere messa in discussione. Ed è da precisare che non sarebbe comunque consentito al legislatore negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato".

Non dissimile è la questione oggetto del presente sindacato di legittimità costituzionale: il legislatore del 1991, a mezzo della dicitura "onorario", ha solo inteso "negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura", allo scopo di determinare "l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato".

Fra le menzionate norme inderogabili non possono non essere ricomprese le disposizioni speciali di favore, sostanziali e processuali, previste nel rito di lavoro, a garanzia di una piena tutela dei diritti giuslavoristici (esenzione da tributi e contributo unificato; principio di semplificazione ed accelerazione degli atti processuali; debenza della rivalutazione monetaria, unitamente agli interessi legali; immediata esecutività del dispositivo letto in udienza, etc.).

## *2. Violazione degli articoli 4, comma 1, e 35, comma 1, 97, comma 3 e 106, commi 1 e 2, della Costituzione.*

La Costituzione tutela ogni forma di lavoro, a prescindere dalla sua durata (tutela del lavoro a tempo determinato, anche stagionale o in prova) e dalla sua esclusività o meno (tutela del lavoro part-time).

Nel caso di specie, peraltro, almeno per un quadriennio (e per ulteriori due quadrienni, nel caso di valutazione positiva di idoneità del C.S.M. in sede di conferma), il giudice di pace svolge l'attività giudiziaria a tempo pieno ed in via continuativa (obbligo di Osservanza delle tabelle dell'Ufficio, che coprono, senza soluzione di continuità, un intero triennio di attività del giudice; reperibilità costante; obbligo di produttività commisurato al carico di lavoro dell'Ufficio, che notoriamente ha raggiunto, sulla base delle stime ufficiali del Ministero della Giustizia, una consistenza comparabile a quella dei Tribunali).



Aggiungasi che la conferma, sostanziandosi in un giudizio di idoneità di merito, laddove determini una vera e propria novazione dell'incarico (discontinuità del rapporto, come pur affermato in numerosi atti del C.S.M. e sentenze della Cassazione), integrerebbe un nuovo concorso del giudice, non più per titoli, bensì per esame (articolo 7, comma 2-bis, legge n. 374 del 21 novembre 1991), perdendo i presunti connotati meramente politico-discrezionali evidenziati dalla cassazione per assumere il carattere tecnico-amministrativo che, sempre alla luce della richiamata giurisprudenza (Cass. ss.uu. n. 11272/1998), caratterizza le procedure concorsuali in senso proprio ("giudizio di idoneità del giudice di pace a svolgere le funzioni per il successivo quadriennio (*omissis*) sulla base dell'esame a campione delle sentenze e dei verbali redatti dal giudice onorario oltre che della quantità statistica del lavoro svolto").

Tutti i giudici di pace attualmente in servizio hanno superato, con esito positivo, da uno a tre giudizi di idoneità emessi dal C.S.M. ai sensi dell'articolo 7, comma 2-bis, legge n. 374 del 21 novembre 1991, tenuto conto che a partire dall'entrata in vigore della legge n. 271 del 12 novembre 2004, di conversione del decreto legge n. 241 del 14 settembre 2004, tutte le procedure concorsuali sono state sospese (articolo 10-ter, comma 2, legge n. 374 del 21 novembre 1991, come modificato dall'articolo 1, comma 6-ter del richiamato decreto legge), con relativa inesistenza di nuove nomine a giudice di pace negli ultimi sette anni e mezzo.

Sotto tale profilo, ma già in un momento anteriore, in sede di prima nomina, come già accennato al punto 1, il rapporto di servizio del giudice di pace presenta tutti i requisiti formali e sostanziali per il riconoscimento dell'esistenza di un vero e proprio rapporto di pubblico impiego, alla luce della stessa giurisprudenza della Cassazione, ogni qual volta essa si è pronunciata nell'ambito di rapporti instaurati dalla p.a. con soggetti ad essa estranei, non espressamente qualificati dalla legge come rapporti di servizio "onorario" (ad ulteriore riprova della pregiudiziale di natura esclusivamente formale posta dalla cassazione al riconoscimento dei diritti fondamentali giuslavoristici in capo al giudice di pace).

Né, in materia di pubblico impiego, gli articoli 97 e 106 della Costituzione, nel prevedere, come modalità alternativa al concorso, l'accesso alla p.a. ed alla magistratura ordinaria secondo modalità diverse prestabilite dalla legge, discriminano fra funzionario e funzionario, sia con riferimento alla costituzione del rapporto di pubblico impiego, sia con riferimento alla tutela dei fondamentali diritti giuslavoristici.

"Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione alle controversie, recanti pretese di carattere patrimoniale e previdenziale, promosse da un soggetto, estraneo alla p.a., nominato "esperto" con D.P.C.M. (ai sensi degli artt. 30 e 31 della legge n. 400 del 1988), poiché tale rapporto, sorto ed esaurito prima del 30 giugno 1998, è qualificabile come pubblico impiego, essendovi un continuativo e non occasionale inserimento del lavoratore in regime di subordinazione nell'organizzazione pubblicistica della p.a. (Presidenza del Consiglio dei Ministri), a nulla rilevando l'apposizione di termini alla durata della prestazione ovvero le modalità onnicomprensive pattuite per il compenso". "Né per andare in contrario avviso e riconoscere la giurisdizione del giudice ordinario vale addurre la temporaneità del rapporto lavorativo del Tavani e le modalità del compenso pattuito tra le parti, avendo queste Sezioni Unite più volte affermato che non ostano alla configurazione del rapporto di pubblico impiego né la mancanza dell'atto formale di nomina, né la mancanza di stabilità, qualora risulti il continuativo e non occasionale inserimento del lavoratore, in regime di subordinazione, nell'organizzazione pubblicistica dell'ente, a nulla rilevando l'apposizione di termini alla durata della prestazione lavorativa ovvero le modalità pattuite per il compenso (Cass., sez. Un. , 21 giugno 21995 n. 7011, cui. afide Cass., sez. Un. , 16 novembre 1998 n. 11548 ed in epoca più recente, Cass., sez. Un. , 18 marzo 2004 n. 5536). Al riguardo va sottolineato come in una fattispecie - relativa al conferimento dello incarico di "project manager" da parte di un ente pubblico - con profili di analogia con quella in esame, è stata negata da queste Sezioni Unite la configurabilità di un contratto di lavoro autonomo relativo ad un'attività di collaborazione esterna, riconducibile ad un'ipotesi di "parasubordinazione", ma è stato invece riaffermato che il conferimento dell'incarico comportava l'inserimento, con carattere di continuità, nella struttura dell'ente e l'attribuzione della relativa responsabilità, correlata anche allo svolgimento delle funzioni pubbliche delegate, il che risultava sufficiente per riconoscere la sussistenza di rapporto di lavoro alle dipendenze di una pubblica amministrazione (Cass., sez. Un. , 18 marzo 2004 n. 5536 cit)". (Massima ed estratto di motivazione della sentenza della cassazione a sezioni unite n. 19509 del 16 luglio 2008).

Nel caso di specie, la cassazione ha riconosciuto la qualità di pubblico impiegato ad un altissimo funzionario dello Stato, direttamente nominato, con scelta politico-discrezionale, dal Potere Esecutivo (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri), ossia, di fatto, ad un funzionario onorario tipico (vedasi capitolo 1.1.), pur in assenza di un'espressa qualifica legislativa.



Risulta, in conclusione, davvero arduo, e proprio alla luce della consolidata giurisprudenza delle sezioni unite della Suprema Corte di Cassazione, non riconoscere nella figura del giudice di pace la condizione di un vero e proprio pubblico impiegato, laddove si pervenga al superamento del corollario della cassazione medesima (vedasi pronunce richiamate in premessa), apparentemente contrario ai richiamati parametri costituzionali, alla luce del quale è sufficiente la mera qualificazione formale di funzionario “onorario” operata dalla legge a pregiudicare il riconoscimento di qualsiasi diritto giuslavoristico al giudice di pace, senza che al rimettente sia lasciato alcun margine di apprezzamento, neanche in punto di fatto (impossibilità di interpretare la legge, come cristallizzata dalla cassazione in materia di funzionario “onorario” in generale, e di giudice di pace in particolare, in senso costituzionalmente orientato).

Resta, quindi, anche sotto i richiamati profili costituzionali (articoli 4, 35, 97 e 106 della Costituzione), il grave dubbio di legittimità costituzionale di una norma di legge (l’articolo 11, comma 1, legge n. 374 del 21 novembre 1991), come univocamente interpretata dalla Cassazione, che alla luce di una mera definizione formale (“onorario”), pur in costanza di un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato, sia in punto di diritto (vedasi le già richiamate fonti normative, di primo e secondo grado), sia in punto di fatto, comporti la negazione dei diritti fondamentali della persona, ivi comprese le garanzie processuali e sostanziali che caratterizzano il rito del lavoro.

### *3. Violazione dell’articolo 25, comma 1, della Costituzione.*

In materia di controversie relative a posizioni giuridiche soggettive nascenti da rapporti giuridici o di fatto di lavoro subordinato o parasubordinato il giudice naturale precostituito per legge è individuato nel Tribunale, in funzione di Giudice del Lavoro, mediante una disciplina processuale (ma anche sostanziale — vedasi articolo 429, comma 3, c.p.c.) di favore, come già ripetutamente evidenziato.

Ne discende, in assenza di ragionevoli motivi che legittimino una diversa regolamentazione del rapporto (vedasi punto 1), che il Giudice del Lavoro integra, ad ogni effetto, il giudice naturale precostituito per legge anche nell’ambito delle controversie sulle prestazioni economiche dovute al giudice di pace, quali corrispettivi per le attività compiute, non potendo la diversa qualificazione legislativa del compenso, in costanza di un rapporto di subordinazione o parasubordinazione, comportare l’esclusione del vincolo di sinallagmaticità fra le prestazioni economiche medesime ed il lavoro del giudice di pace, vincolo, peraltro, ulteriormente rafforzato dal diretto collegamento, quanto a buona parte delle indennità previste dall’articolo 11 della legge n. 374 del 21 novembre 1991, all’effettiva produttività e laboriosità del giudice.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, le leggi costituzionali nn. 1/1948, 1/1953 e 1/1989 e la legge ordinaria n. 87/1953:*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 11 della legge n. 374 del 21 novembre 1991, nella parte in cui non prevede che il giudice competente per materia a dirimere ogni controversia sulle spettanze economiche del giudice di pace ivi previste è il Tribunale in funzione di Giudice del Lavoro, per violazione e contrasto con articoli 3, commi 1 e 2, 4, comma 1, 25, comma 1, 35, comma 1, 97, comma 3, e 106, commi 1 e 2, della Costituzione;*

*Ordina che, a cura della cancelleria, copia della presente ordinanza sia notificata alle parti in causa (ricorrente e Ministero della Giustizia) ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e sia consegnata per conoscenza al Coordinatore di questo Ufficio;*

*Dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ordinando la sospensione del procedimento in corso.*

Roma, addì 30 giugno 2011

*Il Giudice di pace: Rossi*



## N. 2

*Ordinanza del 1º settembre 2011 emessa dal Giudice di pace di Catanzaro  
nel procedimento civile vertente tra Amato Antonio contro Ferragina Edoardo*

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - 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, rilevabile anche d'ufficio, della domanda giudiziaria - Contrasto con il principio e criterio direttivo che vieta di precludere l'accesso diretto alla giustizia - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
- Costituzione, art. 77, in relazione all'art. 60, lett. a), della legge 18 giugno 2009, n. 69.

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Prevista onerosità congiuntamente alla obbligatorietà - Sostanziale subordinazione dell'accesso alla funzione giurisdizionale al pagamento di una somma non irrisoria di denaro - Contrasto con la giurisprudenza costituzionale relativa all'imposizione di incombenzi (anche economici) a chi agisce in giudizio - Violazione del diritto alla effettività della tutela giurisdizionale.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5; decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16, comma 4.
- Costituzione, art. 24.

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Indennità spettanti agli organismi di mediazione - Possibilità di non aderire al procedimento di mediazione ed evitare il pagamento delle "spese di mediazione" - Espressa previsione per la parte convenuta e non per la parte attrice - Violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento.**

- Decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16, comma 4; [decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5].
- Costituzione, art. 3.

## IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1189 del 2011, proposto da avv. Antonio Amato, Parte attrice;

Contro avv. Edoardo Ferragina, Parte convenuta;

Esaminato il contenuto dell'atto introduttivo del presente giudizio, nonché la comparsa di costituzione e risposta ritualmente versati in atti;

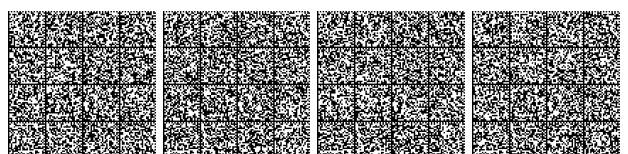
A scioglimento della riserva di cui al verbale che precede;

## OSSERVA

I. L'avv. Antonio Amato con atto di citazione ritualmente notificato evocava in giudizio l'avv. Edoardo Ferragina al fine di sentir accertare e dichiarare il suo buon diritto ad ottenere la restituzione di due libri concessi in comodato qualche tempo prima. Aggiungeva, a tal proposito, che i numerosi solleciti e tentativi effettuati per rientrare in possesso dei predetti beni non avrebbero sortito alcun esito. Sulla scorta di tali premesse in punto di fatto concludeva per l'accoglimento delle richiamate conclusioni.

II. Radicatosi il contraddittorio, la parte convenuta, pur contestando decisamente nel merito il contenuto della domanda avversaria, eccepeva, in via preliminare, la «improcedibilità della domanda per omesso esperimento del tentativo obbligatorio di mediazione».

La relativa eccezione veniva posta in tali esatti termini: «Giova preliminarmente osservare che la domanda prima ancora che infondata è improcedibile.



Invero, l'art. 5 del d.lgs. 28/2010 così dispone: "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... 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... Il giudice ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione..."

Nessun dubbio può esservi in ordine all'applicabilità della suddetta disposizione nel presente giudizio.

Invero, l'atto introduttivo del giudizio risulta essere stato notificato in data successiva all'entrata in vigore (20/3/2011) delle disposizioni di cui al d.lgs. 4.3.2010 n. 28 ("Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali"), come determinata dall'art. 24, comma 1, del decreto medesimo.

Nel caso di specie, poi, si verte in materia di contratto di comodato e, per di più, la materia in considerazione non risulta rientrare tra quelle in riferimento alle quali l'art. 2, comma 16-*decies*, del d.l. 29.12.2010, n. 225 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 26.2.2011, n. 10) ha previsto la proroga di dodici mesi del termine di entrata in vigore stabilito dal citato art. 24, comma 1, del d.lgs. 28/2010 (dal momento la proroga in questione è stabilita "... limitatamente alle controversie in materia di condominio e di risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti").

Ne segue che la controversia in esame rientra nell'alveo applicativo dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010, di talché l'odierna parte attrice avrebbe dovuto preliminarmente esperire il procedimento di mediazione.

Ora, ai sensi del citato art. 5, 1° comma, d.lgs. 28/2010, "l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale", con la precisazione che "l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza"; alla stregua di tali previsioni è pertanto imposto a questo giudice il rilievo d'ufficio dell'improcedibilità della domanda.

Il predetto art. 5, 1° comma, prevede inoltre che "il giudice ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è ancora conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'art. 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione"; di conseguenza, a prescindere dalla qualificazione normativa in termini di "improcedibilità" della sanzione processuale correlata al mancato esperimento della procedura di mediazione, sotto un profilo sostanziale non vi è luogo ad emettere un formale provvedimento di improcedibilità, dovendosi invece assegnare un termine per l'inizio del procedimento di mediazione, con contestuale fissazione dell'udienza per una data successiva alla scadenza del termine di quattro mesi previsto dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. 28/2010.»

III. Nel corso della udienza fissata per gli incombenti di cui all'art. 320 c.p.c., preso atto dell'impossibilità di addvenire ad una conciliazione, la parte attrice sollevava questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 5 del d.lgs. 28/2010, nonché degli artt. 4 e 16 del D.M. 180/2010 nei seguenti precisi termini: «l'avv. Antonio Amato eccepisce l'incostituzionalità dell'art. 5 del d.lgs. 28/10, anche in combinato disposto con l'art. 60 della legge 18 giugno 2009 n. 69, nonché con gli artt. 4 e 16 del D.M. 10 ottobre 2010 n. 180, per violazione degli artt. 77, 24, 3 e 97 Cost., per le ragioni che si passano ad esporre.

*Violazione dell'art. 77 Cost.*

V'è, in primo luogo, un eccesso di delega, che, nel caso di specie, si concretizza addirittura in un contrasto tra la legge delega e il decreto legislativo. Ed infatti, l'art. 60 legge 69/09 disponeva di "prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione", fosse realizzata "senza precludere l'accesso alla giustizia".

L'art. 5 del d.lgs. 28/10, al contrario, ha reso in molti casi la mediazione una condizione di procedibilità della domanda, e dunque ha disciplinato il fenomeno oltre i limiti fissati dalla legge delega, ed anzi, e più precisamente, in contrasto con la stessa nella parte in cui, appunto, non voleva che la mediazione precludesse l'accesso alla giustizia.

Né, in senso contrario, può argomentarsi che la mediazione di cui all'art. 5 del d.lgs. 28/10 non preclude l'accesso alla giustizia, poiché attivato il procedimento di mediazione e trascorsi i quattro mesi di cui all'art. 6, l'accesso alla giustizia è possibile, e la condizione di procedibilità della domanda è assolta.

Ed infatti, che dopo il procedimento di mediazione la parte possa adire il giudice è circostanza del tutto evidente, e certamente non v'era bisogno che la legge ricordasse una ovvietà del genere, poiché nel nostro sistema è impensabile



che, dopo una condizione di procedibilità, non si possa procedere, ovvero non si dia alla parte il diritto della tutela giurisdizionale.

Pertanto, se l'art. 60 della legge 69/09 aveva stabilito che la mediazione doveva darsi "senza precludere l'accesso alla giustizia", essa, evidentemente, non faceva riferimento alla possibilità della parte di adire il giudice dopo la mediazione, cosa scontata e ovvia, ma faceva riferimento alla necessità che la mediazione non condizionasse il diritto di azione, e quindi non fosse costruita come condizione di procedibilità.

Né, sempre in senso contrario, può argomentarsi che il problema non sussiste per la brevità del termine di quattro mesi, cosicché la condizione di procedibilità dell'art. 5 sarebbe compensata dal termine breve fissato nell'art. 6.

Ciò, infatti, non può sostenersi perché il termine breve di quattro mesi era già stato fissato dalla legge delega, e precisamente nella lettera q) dell'art. 60, la quale, al tempo stesso, però, voleva che il procedimento di mediazione si desse comunque senza "precludere l'accesso alla giustizia".

Dunque, la legge delega voleva sia che il procedimento di mediazione non durasse più di quattro mesi, sia che il procedimento di mediazione non precludesse l'accesso alla giustizia. L'argomento della brevità del termine non può quindi essere utilizzato per escludere l'eccesso di delega, poiché al contrario, il d.lgs. 28/10, mantenendo il termine già fissato nella lettera q) dell'art. 60 della legge 69/09, non ha però rispettato la medesima disposizione di legge nella parte in cui escludeva che il procedimento potesse costituire condizione di procedibilità della domanda, ovvero fosse in grado di precludere, per tutta la sua durata, l'accesso al giudice.

Nel rispetto dell'art. 60 della legge delega 69/09 l'obbligatorietà del procedimento di mediazione in tutte le ipotesi dell'art. 5 del d.lgs. 28/10 non poteva dunque darsi. L'art. 5 del d.lgs. 28/10, in contrasto con l'art. 60 della legge 69/09, è pertanto incostituzionale per violazione dell'art. 77 Cost.

*Violazione dell'art. 24 Cost.*

In secondo luogo si deve prendere atto che la mediazione di cui al d.lgs. 28/10 ha un costo, e lo ha anche nelle ipotesi di mediazione obbligatoria, visto che lo stesso art. 16, 4° comma del D.M. 10 ottobre 2010 n. 180 espressamente prevede che detto costo "deve essere ridotto di un terzo nelle materie di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs."

Si eccepisce, al riguardo, che la mediazione può essere obbligatoria, oppure onerosa, ma non le due cose insieme, poiché se la mediazione, come nel nostro caso, è tanto obbligatoria quanto onerosa, allora è incostituzionale.

Sembra evidente, infatti, che il legislatore possa prevedere la mediazione come scelta libera e cosciente della parte, e in questi casi, quindi, anche prevedere che, chi la scelga, debba pagare il servizio; oppure il legislatore può subordinare l'esercizio della funzione giurisdizionale ad un previo adempimento, se questo è razionale e funzionale ad un miglioramento del servizio giustizia, ed in questo senso, come è avvenuto con l'art. 410 c.p.c., può anche prevedere un tentativo obbligatorio di conciliazione, ma senza costi.

Se viceversa il tentativo obbligatorio di conciliazione ha un costo, e questo costo non è meramente simbolico, come avviene con l'art. 16 D.M. 180/10, allora, nella sostanza, il sistema subordina l'esercizio della funzione giurisdizionale al pagamento di una somma di denaro.

E poiché il nostro sistema non può subordinare l'accesso al giudice al pagamento di una somma di denaro, la media-conciliazione sta in contrasto con i nostri valori costituzionali, e in violazione dell'art. 24 Cost.

Ciò è detto anche alla luce degli orientamenti che la Corte costituzionale ha già avuto su questi temi.

Sostanzialmente, il legislatore può pretendere denari per la funzione giurisdizionale civile solo se questi sono riconducibili a tributi giudiziari o a cauzioni volte a garantire l'adempimento dell'obbligazione dedotta in giudizio.

In tutti gli altri casi, e fin da Corte costituzionale 29 novembre 1960 n. 67, lo Stato non può pretendere denari per adempiere al suo primo e fondamentale dovere di rendere giustizia.

E l'imposizione del pagamento di una somma di denaro per l'esercizio di un diritto in sede giurisdizionale, quale oggi si realizza con la media-conciliazione in forza del combinato disposto dell'art. 5 d.lgs. 28/10 e art. 16 D.M. 180/10, si pone pertanto in contrasto con tutti i parametri di costituzionalità per come già definitivi in precedenti decisioni dalla Corte costituzionale, in quanto:

- a) si tratta di un esborso che non può essere ricondotto né al tributo giudiziario, né alla cauzione;
- b) si tratta di un esborso che non può considerarsi di modestissima, e nemmeno di modesta, entità;
- c) si tratta di un esborso che non va allo Stato, bensì ad un organismo, che potrebbe addirittura avere natura privata;

d) e si tratta infine di un esborso che nemmeno può considerarsi "razionalmente collegato alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione", poiché questi



esborsi, di nuovo, sono da rinvenire solo nelle cauzioni e nei tributi giudiziari, non in altre cause di pagamento, e perché un esborso che non va allo Stato ma ad un organismo, anche di natura privata, non può mai avere queste caratteristiche.

#### *Violazione dell'art. 3 Cost.*

In terzo luogo la media-conciliazione rompe altresì il trattamento paritario nel processo tra attore e convenuto.

Ciò già avviene con il d.lgs. 28/10, che prevede la condizione di procedibilità ex art. 5 per la domanda principale e non per la domanda riconvenzionale, ma oggi, più gravemente, avviene con l'art. 16 D.M. 180/10, concernente i criteri di determinazione delle indennità.

Tale disposizione, infatti, divide le indennità del procedimento di mediazione tra “spese di avvio del procedimento” e “spese di mediazione”.

Le “spese di avvio del procedimento” sono dovute da “ciascuna parte” ma sono versate “dall'istante al momento del deposito della domanda” (2° comma).

Parimenti “le spese di mediazione indicate sono dovute in solido da ciascuna parte che ha aderito al procedimento”.

Dunque, il decreto ministeriale espressamente prevede che la parte convenuta possa non aderire al procedimento.

Cosicché, ai sensi dell'art. 3 Cost.: *a)* o si ritiene che anche l'attore possa non aderire al procedimento, e quindi possa versare la sola spesa di avvio del procedimento ai fini dell'art. 5 del d.lgs. 28/10 con contestuale dichiarazione di non voler avvalersi del servizio; *b)* oppure il sistema è in violazione del principio d'eguaglianza, consentendo solo alla parte convenuta di non aderire al procedimento, ma non alla parte attrice, che si vedrebbe *ob torto collo* obbligata al procedimento di mediazione per poter far valere in giudizio un suo diritto. L'istituto della media-conciliazione di cui all'art. 5 del d.lgs. 28/10, in combinato disposto con l'art. 16 D.M. 180/10, in questi termini, non viola così solo l'art. 24 Cost. (per essere, al tempo stesso, obbligatoria e onerosa), ma viola anche l'art. 3 Cost., perché pone su piani diversi, e tratta diversamente, la parte attrice rispetto a quella convenuta.

Né, contro questo argomento, si può sostenere che la diversità di trattamento dipende dalla diversità delle pretese, perché è l'attore che vuol adire il giudice, non il convenuto.

Un rilievo del genere può esser fatto solo da chi veda nell'attore un rompiscatole da arginare e non la parte che ha subito un torto e chiede giustizia.

Adire il giudice è un diritto costituzionale, e chi intende farlo non deve subire pregiudizi rispetto alle altre parti processuali, che possono essere proprio quelle che hanno causato l'insorgere della lite per una violazione di legge.

Altrimenti il sistema, oltre ad infrangere il trattamento paritario delle parti in giudizio, rischia altresì di compromettere seriamente l'elementare dovere del rispetto delle obbligazioni, con gravi ripercussioni non solo sul diritto, ma anche sull'economia.

#### *Violazione dell'art. 97 Cost.*

Un quarto aspetto di incostituzionalità attiene all'organizzazione interna degli organismi di conciliazione, anche per come definiti con l'art. 4 del D.M. 180/10. Ed infatti, nel momento in cui la procedura di mediazione è resa obbligatoria al fine di far valere in giudizio un diritto, e nel momento in cui le attività del mediatore interferiscono con l'esercizio della funzione giurisdizionale (i verbali di conciliazione, infatti, costituiscono titolo esecutivo (art. 12, d.lgs. 28/10), le proposte di conciliazione, inoltre, hanno conseguenze sulla liquidazione delle spese del giudizio (art. 13, d.lgs. 28/10) ed, infine, la mancata partecipazione al procedimento di mediazione può rilevare ex art. 116, 2° comma c.p.c. (art. 8, d.lgs. 28/10)), va da sé che il procedimento ha funzione pubblica, e deve pertanto rispondere ai requisiti di buon andamento e di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., soprattutto quando l'organismo è ente pubblico.

Ora, niente di questo si trova nell'art. 4 del D.M. 180/10, che usa talune espressioni elastiche, e fissa blandi criteri di professionalità dei mediatori, ma niente più, senza prescrivere come doverose le condizioni minime di trasparenza, eguaglianza e imparzialità dovute all'esercizio di una funzione pubblica.

In particolare il decreto ministeriale doveva prevedere criteri oggettivi circa l'assegnazione delle pratiche fra i vari mediatori dell'organismo, nonché criteri oggettivi circa il reclutamento degli aspiranti mediatori presso gli organismi costituiti da enti pubblici.

Soprattutto, sotto il primo aspetto, l'assegnazione della pratica al singolo mediatore all'interno dell'organismo andava fissata con criteri oggettivi, analoghi, seppur in forma semplificata, a quelli che sussistono nei tribunali con il sistema c.d. tabellare, visto che, come detto, l'attività del mediatore interferisce con la giurisdizione.

Il D.M. 180/10 è rimasto viceversa silente sul punto, lasciando così la questione alla discrezionalità dell'organismo, che la regolerà in base al proprio statuto. In questo modo si potranno avere statuti che prevedranno l'assegnazione





delle pratiche su designazione discrezionale del presidente, oppure di un garante, singolo o collegiale, o di altro soggetto, all'uopo istituito.

L'art. 5 d.lgs. 28/10, in combinato disposto con l'art. 4 del D.M. 180/10, si pone pertanto in contrasto con l'art. 97 Cost., visto che l'assenza di un meccanismo oggettivo e predeterminato per l'assegnazione delle pratiche rischia di compromettere l'indipendenza e la terzietà del mediatore, attribuendo un potere gestionale inammissibile all'organismo.

È la violazione dell'art. 97 Cost. si evidenzia come fondata ove solo si considera che l'attività del mediatore interferisce come detto con quella giurisdizionale, e quindi ha la necessità di essere esercitata alla luce di detti criteri di trasparenza, indipendenza e imparzialità. P.Q.M. si chiede che l'Ill.mo Giudice di pace Voglia rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. 28/10, anche in combinato disposto con l'art. 60 della legge 18 giugno 2009 n. 69, nonché con gli artt. 4 e 16 del D.M. 10 ottobre 2010 n. 180, per violazione degli artt. 77, 24, 3 e 97 Cost. secondo le ragioni sopra esposte.».

A seguito della proposizione di tale eccezione lo scrivente Giudice di pace tratteneva la causa in riserva.

IV. La questione posta dalla parte attrice è sicuramente rilevante.

Invero, come innanzi accennato, la presente controversia riguarda, pacificamente, un contratto di comodato e, pertanto, rientra nell'ambito di applicazione della disposizione contemplata dall'art. 5 del d.lgs. 28/2010 che così recita: «chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia in materia di ... comodato ... è tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto... 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... Il giudice ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione...».

La proposizione della domanda introduttiva del giudizio è, poi, successiva all'entrata in vigore della predetta disposizione e, infine, il convenuto ha tempestivamente sollevato l'improcedibilità della domanda stessa.

Di qui la rilevanza che la disposizione censurata assume nel presente giudizio che, evidentemente, non può essere definito senza che ne sia valutata la eventuale compatibilità con la Carta costituzionale.

V. La questione di legittimità costituzionale della norma in esame appare non manifestamente infondata per le ragioni che seguono.

VI. Cionondimeno, prima di entrare nel merito della questione, pare opportuno illustrare, sia pure sinteticamente, il quadro normativo di riferimento.

VII. Com'è noto, 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.

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 (settimo 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 un 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 del 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).

La direttiva 2008/52/CE regola 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 tale 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».

VIII. 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 indipendenti, 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 che il procedimento di conciliazione non possa avere una durata eccedente i quattro mesi;

r) 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;

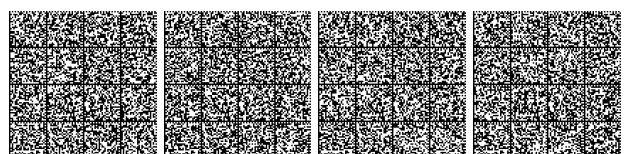
s) prevedere che il verbale di conciliazione abbia efficacia esecutiva per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e costituisca titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale».

IX. 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...».

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 artt. 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.

X. 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.



XI. Ciò premesso, è da precisare che la parte attrice espone che l'art. 5 del d.lgs. 28/2010 e gli artt. 4 e 16 del D.M. 10 ottobre 2010 n. 180 non sfuggirebbero a censure di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 77 e 97 Cost.

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 legge n. 69 del 2009, e, segnatamente, il principio e criterio direttivo di cui alla q) la quale voleva che il procedimento di mediazione non potesse mai «precludere l'accesso alla giustizia»;

b) l'attore sostiene, poi, che l'art. 16, comma 4°, del D.M. 180/2010 viola il canone dell'art. 24 Cost. in quanto, a suo dire, la mediazione può essere obbligatoria, oppure onerosa, ma non le due cose insieme, poiché se la mediazione, come nel nostro caso, è tanto obbligatoria quanto onerosa, allora è incostituzionale;

c) la suddetta disposizione si porrebbe, poi, in contrasto con la disposizione di cui all'art. 3 Cost. in quanto espressamente prevede che la parte convenuta possa non aderire al procedimento. E, al ricorrere di tale evenienza, il convenuto non è tenuto al pagamento di alcuna indennità, di cui l'indicata disparità di trattamento;

d) la parte attrice censura, poi, l'art. 4 del D.M. 180/10. Sostiene, infatti, che nel momento in cui la procedura di mediazione è resa obbligatoria al fine di far valere in giudizio un diritto, e nel momento in cui le attività del mediatore interferiscono con l'esercizio della funzione giurisdizionale il procedimento ha funzione pubblica, e deve pertanto rispondere ai requisiti di buon andamento e di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.

Nulla di ciò sarebbe invece imposto dalla citata disposizione che, anzi, usa talune espressioni elastiche, e fissa blandi criteri di professionalità dei mediatori, ma niente più, senza prescrivere come doverose le condizioni minime di trasparenza, eguaglianza e imparzialità dovute all'esercizio di una funzione pubblica.

XII. Ritene lo scrivente che le questioni di costituzionalità sollevate dalla parte attrice non appaiano manifestamente infondate.

XIII. Anzitutto appare evidente la violazione degli artt. 76 e 77 Cost. per contrasto tra la legge delega e il decreto legislativo 28/10.

Va, in proposito, osservato che l'art. 60 della legge 69/09 (legge delega) al terzo comma lett. a) prescrive che nell'esercizio della delega il Governo si attenga, tra gli altri, al seguente principio e criterio direttivo «... a) prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia».

Orbene, in contrasto con la prescrizione della legge delega, l'art. 5 del d.lgs. 28/10 configura il procedimento di mediazione quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, di fatto precludendo l'immediato accesso alla giustizia.

Il d.lgs. 28/10, concependo il procedimento di mediazione quale propedeutico alla domanda giudiziale, rischia di compromettere l'effettività della stessa tutela giudiziale.

Non può argomentarsi, in senso contrario, che la mediazione di cui all'art. 5 del d.lgs. 28/10 non preclude l'accesso alla giustizia, poiché attivato il procedimento di mediazione e trascorsi i quattro mesi di cui all'art. 6, l'accesso alla giustizia è possibile, e la condizione di procedibilità della domanda è assolta. Ed infatti, che dopo il procedimento di mediazione la parte possa adire il giudice è circostanza del tutto evidente, e certamente non v'era bisogno che la legge ricordasse una ovvietà del genere, poiché nel nostro sistema è impensabile che non si dia alla parte il diritto della tutela giurisdizionale.

Pertanto, se l'art. 60 della legge 69/09 aveva stabilito che la mediazione doveva darsi «senza precludere l'accesso alla giustizia», essa, evidentemente, non faceva riferimento alla possibilità della parte di adire il giudice dopo la mediazione, ma faceva riferimento alla necessità che la mediazione non condizionasse il diritto di azione, e quindi non fosse costruita come condizione di procedibilità.

Né può argomentarsi che il problema non sussiste per la brevità del termine di quattro mesi, cosicché la condizione di procedibilità dell'art. 5 sarebbe compensata dal termine breve fissato nell'art. 6.

Ciò, infatti, non può sostenersi perché il termine breve di quattro mesi era già stato fissato dalla legge delega, e precisamente nella lettera q) dell'art. 60, la quale, al tempo stesso, però, voleva che il procedimento di mediazione si desse comunque senza «precludere l'accesso alla giustizia».



Nel rispetto dell'art. 60 della legge delega 69/09, l'obbligatorietà del procedimento di mediazione in tutte le ipotesi dell'art. 5 del d.lgs. 28/10 non poteva dunque darsi.

L'art. 5 del d.lgs. 28/10 appare, dunque, in contrasto con l'art. 60 della legge 69/09, è pertanto incostituzionale per violazione degli artt. 76 e 77 Cost.

XIV. Si deve, poi, convenire con la parte attrice allorché censura la compatibilità delle disposizioni in argomento con il fondamentale canone di cui all'art. 24 Cost.

Invero, come dalla stessa ben argomentato, se il tentativo obbligatorio di conciliazione ha un costo, e questo costo non è meramente simbolico, come avviene con l'art. 16 D.M. 180/10, allora, nella sostanza, il sistema subordina l'esercizio della funzione giurisdizionale al pagamento di una somma di denaro.

A tal proposito, non può non convenirsi con l'affermazione secondo cui il nostro sistema non può subordinare l'accesso al giudice al pagamento di una somma di denaro.

Già con la pronuncia n. 67 del 1960 la Corte costituzionale ebbe modo di chiarire che «il principio, secondo il quale tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi e la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, deve trovare attuazione uguale per tutti, indipendentemente da ogni differenza di condizioni personali e sociali» e, saggiamente, aggiungeva «la esclusione dell'applicazione dell'istituto nella ipotesi che l'attore sia stato ammesso al gratuito patrocinio non elimina la disparità di condizioni, sia perché tale ammissione è subordinata alla dimostrazione dello stato di povertà dell'interessato, e perciò dovrebbe essere rifiutata a chi non si trovasse in tale condizione, sia perché il procedimento preliminare per la concessione del beneficio non è sempre rapido come sarebbe desiderabile».

Pertanto, è noto che il problema della compatibilità tra il principio costituzionale che garantisce a tutti la tutela giurisdizionale dei propri diritti e singole norme che impongono determinati incombenzi (anche di natura economica) a carico di coloro che tale tutela richiedano, sia stato risolto alla luce della distinzione fra gli oneri che sono «razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione», da ritenere evidentemente consentiti, e quelli che tendono, invece, «alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette», i quali - conducendo al risultato «di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale» - incorrono «nella sanzione dell'incostituzionalità» (cfr. sentenze n. 522 del 2002 e n. 333 del 2001).

Ebbene, come correttamente rilevato dalla parte attrice, nel caso di specie, l'imposizione del pagamento di una somma di denaro per l'esercizio di un diritto in sede giurisdizionale, quale oggi si realizza con la media-conciliazione in forza del combinato disposto dell'art. 5 d.lgs. 28/10 e art. 16 D.M. 180/10, si pone in contrasto con tutti i parametri di costituzionalità, in quanto:

- a) si tratta di un esborso che non può essere ricondotto né al tributo giudiziario, né alla cauzione;
- b) si tratta di un esborso che non può considerarsi di modestissima, e nemmeno di modesta, entità;
- c) si tratta di un esborso che non va allo Stato, bensì ad un organismo, che potrebbe addirittura avere natura privata;
- d) e si tratta infine di un esborso che nemmeno può considerarsi «razionalmente collegato alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione», poiché questi esborsi, di nuovo, sono da rinvenire solo nelle cauzioni e nei tributi giudiziari, non in altre cause di pagamento, e perché un esborso che non va allo Stato ma ad un organismo, anche di natura privata, non può mai avere queste caratteristiche.

XV. Del pari merita adesione l'argomentazione della parte attrice che ravvede la violazione dell'art. 3 della Cost.

L'art. 16 D.M. 180/10, concernente i criteri di determinazione delle indennità, suddivide le stesse in «spese di avvio del procedimento» e «spese di mediazione».

Le «spese di avvio del procedimento» sono dovute da «ciascuna parte», ma sono versate «dall'istante al momento del deposito della domanda» (2° comma).

Parimenti «le spese di mediazione indicate sono dovute in solido da ciascuna parte che ha aderito al procedimento». Dunque, il decreto ministeriale espressamente prevede che la parte convenuta possa non aderire al procedimento.

Cosicché, ai sensi dell'art. 3 Cost.: a) o si ritiene che anche l'attore possa non aderire al procedimento, e quindi possa versare la sola spesa di avvio del procedimento ai fini dell'art. 5 del d.lgs. 28/10 con contestuale dichiarazione di non voler avvalersi del servizio; b) oppure il sistema è in violazione del principio d'eguaglianza, consentendo solo alla parte convenuta di non aderire al procedimento, ma non alla parte attrice, che si vedrebbe comunque obbligata al procedimento di mediazione per poter far valere in giudizio un suo diritto.



L'istituto della media-conciliazione di cui all'art. 5 del d.lgs. 28/10, in combinato disposto con l'art. 16 D.M. 180/10, in questi termini, non viola così solo l'art. 24 Cost. (per essere, al tempo stesso, obbligatoria e onerosa), ma viola anche l'art. 3 Cost., perché pone su piani diversi, e tratta diversamente, la parte attrice rispetto a quella convenuta.

XVI. Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P.Q.M.*

*Dispone:*

1) 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;

2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4°, del D.M. 180/2010;

3) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

4) ordina che, a cura della Cancelleria, 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 Catanzaro in data 30 agosto 2011.

*Il Giudice di pace:* LUPINACCI

12C0004

N. 3

*Ordinanza del 21 luglio 2011 emessa dal Tribunale di Torino  
nel procedimento di esecuzione nei confronti di D.M.*

**Processo penale - Esecuzione - Revoca della sentenza per abolizione del reato - Mancata previsione dell'ipotesi del mutamento giurisprudenziale, intervenuto con decisione delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in base al quale il fatto giudicato non è previsto dalla legge penale come reato - Denunciata violazione del principio di legalità materiale, comprensivo del diritto di produzione legislativa e quello di derivazione giurisprudenziale, enucleato dalla giurisprudenza della Corte EDU nell'ambito dell'art. 7 CEDU, con incidenza sui principi affermati negli artt. 5 e 6 CEDU - Contrasto con il principio di retroattività della normativa penale più favorevole - Disparità di trattamento tra imputati - Violazione dei principi a tutela della libertà personale - Violazione del principio della proporzionalità della pena.**

- Codice di procedura penale, art. 673.
- Costituzione, artt. 3 (anche in relazione agli artt. 610, comma 2, e 618 cod. proc. pen., all'art. 72 disp. att. cod. proc. pen. e all'art. 65 del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12), 13, 25, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 5, 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## IL TRIBUNALE

Visti gli atti del procedimento di esecuzione penale in atto nei confronti di D. M., nato in Mali, il 30 aprile 1985 (CUI 041 VIDC) attualmente detenuto presso la Casa Circondariale di Torino vista l'istanza formulata dal pubblico ministero con richiesta di provvedere in qualità di Giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 673 c.p.p., alla revoca parziale della sentenza emessa in data 9 luglio 2010 dal Tribunale di Torino, irrevocabile il 9 marzo 2011 (con conseguente



rideterminazione della pena inflitta) relativamente al solo capo B (avente ad oggetto la condanna dell'imputato per la violazione dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286/1998).

Ritenuto che la competenza spetti a questo giudice, quale giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 665 cpp, in quanto il provvedimento divenuto irrevocabile per ultimo;

Sentite le parti all'udienza del 27 giugno 2011, che hanno concordemente richiesto l'accoglimento del ricorso presentato dal pubblico ministero.

#### OSSERVA

Il Giudice dell'esecuzione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 673 c.p.p. e, pertanto, si rende necessaria la sospensione del procedimento, onde investire della questione la Corte costituzionale.

##### 1. — Il procedimento di cognizione.

Come si evince da quanto riportato in epigrafe, il sig. D.M. ha concordato ex art. 444 c.p.p. con il pubblico ministero l'applicazione della pena di mesi dieci di reclusione ed euro 2.200 di multa in relazione a due ipotesi di reato: capo A): violazione dell'art. 73, comma 5, D.P.R. n. 309/1990 (commesso in Torino, in data 11 giugno 2010); capo B) violazione dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286/1998 (commesso in Torino, in data 11 giugno 2010).

Per completezza di informazione, va detto che l'accordo sulla pena è determinato come segue:

pena base per il capo A): anni 1 di reclusione ed euro 3.000 di multa;

aumentata per la continuazione interna al capo A) ad anni 1 e mesi 2 di reclusione ed euro 3.200 di multa;

aumentata per la continuazione con il capo B) ad anni 1 e mesi 3 di reclusione ed euro 3.300 di multa;

ridotta per la scelta del rito: a mesi 10 di reclusione ed euro 2.200 di multa.

Il Giudice della cognizione ha quindi ratificato tale accordo sulla pena (riconoscendo il vincolo della continuazione tra le diverse ipotesi di reato in contestazione) emettendo la sentenza del 9 luglio 2010.

All'udienza del 9 marzo 2011, la Settima Sezione della Corte di Cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso «perché non sono stati indicati i motivi a sostegno dell'impugnazione, se non la generica lamentela della violazione dell'art. 606 lett. c) c.p.p.» (C. Cass., Sez. settima, ord. 9 marzo 2011, n. 27296/2011, depositata in data 12 luglio 2011).

##### 2. — Il quadro normativo e giurisprudenziale.

Come noto, l'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286/1998 è stato novellato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94. Il testo originario prevedeva che «Lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non esibisce, senza giustificato motivo, il passaporto o altro documento di identificazione, ovvero il permesso o la carta di soggiorno è punito con l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda fino a euro 413».

A seguito della modifica la norma incriminatrice ora prevede che:

«Lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non ottempera, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato è punito con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda fino ad euro 2.000».

Dopo l'entrata in vigore della novella, è sorta questione in merito all'applicabilità di tale fattispecie incriminatrice ai cittadini di Paesi terzi non provvisti di permesso di soggiorno. Alcune opinioni, in dottrina, ritenevano che la novella avesse comportato una parziale *abolitio criminis* della fattispecie contestata al sig. D. che — secondo detta prospettiva interpretativa — doveva ritenersi indirizzata esclusivamente ai cittadini di Paesi terzi regolarmente dimoranti sul territorio nazionale (essendo previsto per gli stranieri irregolarmente dimoranti un diverso regime di incriminazione).

Nelle sue prime decisioni, la Corte di cassazione ha però escluso che fosse intervenuta una *abolitio criminis* parziale (con richiami alla precedente sentenza delle Sezioni Unite n. 45801 del 29 ottobre 2003, ric. Mesky, CED Rv. 226102). Si menzionano, a mero titolo di esempio:

Cass. Pen. Sez. 3, Sentenza n. 1857 del 3 dicembre 2010, ric. Ben Ali, Ced Rv. 249310. La fattispecie criminosa di ingresso e soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato, introdotta dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, non ha abrogato, né esplicitamente né implicitamente, il reato di omessa esibizione, senza giustificato motivo, dei documenti identificativi, previsto dall'art. 6, comma terzo, d.lgs. n. 286 del 1998. (In motivazione la Corte ha ulteriormente precisato che le due fattispecie penali possono concorrere tra loro).





Cass. Pen. Sez. I, Sentenza n. 44157 del 23 settembre 2009, ric. PG in proc. Calmus, Ced Rv. 245555. È esigibile nei confronti dello straniero, che pure abbia fatto ingresso irregolare nel territorio dello Stato, salvo che ricorra un giustificato motivo, l'obbligo di esibizione dei documenti di identificazione o dei documenti di soggiorno e ciò pur dopo la novella della disposizione incriminatrice ad opera dell'art. 1, comma 22 lett. b), legge n. 94 del 2009.

Senonché — a seguito di un dubbio sollevato dalla Prima sezione Penale della S.C. — le Sezioni Unite hanno affermato il principio esattamente opposto, determinando un significativo *rèvirement* giurisprudenziale.

Cass. Pen. Sez. U, Sentenza n. 16453 del 24 febbraio 2011, ric. PM in proc. Alacev, Ced Rv. 249546. Il reato di inottemperanza all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o dell'attestazione della regolare presenza nel territorio dello Stato è configurabile soltanto nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, e non anche degli stranieri in posizione irregolare, a seguito della modifica dell'art. 6, comma terzo, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recata dall'art. 1, comma ventiduesimo, lett. h), legge 15 luglio 2009, n. 94, che ha comportato una «*abolitio criminis*», ai sensi dell'art. 2, comma secondo, cod. pen., della preesistente fattispecie per la parte relativa agli stranieri in posizione irregolare.

Da segnalare che le Sezioni Unite — nel rendere note le ragioni del *rèvirement* — hanno sviluppato un complesso apparato argomentativo. La motivazione, da un lato, prende in esame le ragioni dell'orientamento sostenuto dalle due decisioni di segno contrario sopra menzionate; dall'altro lato, affronta una puntuale esegesi della norma, diffondendosi anzitutto sulle ragioni «grammaticali» (prima ancora che giuridiche) che giustificavano il principio di diritto appena riportato; ragioni grammaticali — quali il valore della congiunzione «e», in funzione disgiuntiva ovvero copulativa — che sono state interpretate anche alla luce «dell'analisi testuale del dettato normativo nel suo sviluppo diacronico (rispetto al precedente testo) e sincronico (rispetto alle coppie alternative poste all'interno delle due categorie di documenti» menzionate nella norma incriminatrice.

Per rafforzare il proprio argomentare, le Sezioni Unite hanno quindi richiamato un precedente (e per certi versi analogo) conflitto interpretativo insorto sulla corretta interpretazione da dare all'art. 357 c.p. a seguito della novella del 1990 (conflitto risolto — anche in quel caso — dalle Sezioni Unite, con la sentenza n. 7958 del 27 marzo 1992, ric. Delogu).

Per completare il ragionamento sviluppato per ricostruire l'esatta interpretazione della norma, le Sezioni unite, nella sentenza Alacev, hanno infine fatto ricorso alla ricostruzione dell'intenzione del legislatore (richiamando gli Atti parlamentari — Senato della Repubblica — n. 733-A, pag. 7).

### 3. — L'incidente di esecuzione relativo al sig. D.

Il provvedimento con cui — in data 9 marzo 2011 — è stato dichiarato inammissibile il ricorso per Cassazione del sig. D. non ha potuto tenere conto della decisione delle Sezioni Unite, non essendo ancora state pubblicate le motivazioni della stessa.

Si badi: la Settima sezione — nel trattare l'impugnazione del sig. D. — ben avrebbe potuto assolvere l'imputato, anche in caso di ricorso inammissibile; il principio — già affermato più volte dalla giurisprudenza — è stato recentemente ribadito dalla S.C. nella sentenza Cass. pen., sez. I, 28 aprile 2011 (dep. 1° giugno 2011), n. 22105, pres. Di Tomassi, rel. Caprioglio, ric. p.m. in proc. Tourghi, in cui si afferma che — pur in presenza di cause di inammissibilità del ricorso — «fin tanto che il giudicato formale non si sia formato, spetta al giudice della cognizione prendere atto della intervenuta *abolitio criminis* e annullare la condanna per fatto divenuto privo di rilievo penale»; la *ratio* che sorregge tale assunto si fonda sul fatto che — diversamente opinandosi avrebbe il caso di una decisione il cui effetto consisterebbe nel rendere «definitiva» una sentenza di condanna destinata, immediatamente dopo, ad essere revocata.

Se, dunque, la Settima Sezione della Corte di cassazione avesse percorso la strada indicata dalle Sezioni Unite, la sentenza di applicazione pena emessa nei confronti del sig. D. sarebbe stata annullata, limitatamente alla decisione intervenuta per il capo B), ossia per il capo della sentenza di cui il PM chiede la revoca nel precedente incidente di esecuzione.

Va — a questo punto — posto nella giusta evidenza che questo Giudice dell'esecuzione si trova a condividere pienamente la decisione resa dalle Sezioni Unite nel caso Alacev ed intende quindi adeguarsi all'indicazione che la S.C. ha offerto alla giurisprudenza nel massimo esercizio della sua funzione nomofilattica.

Senonché, come evidente dalla disamina che precede, il caso in esame non è perfettamente riconducibile al fenomeno dell'*abolitio criminis*, perché la sentenza di applicazione pena emessa nei confronti del sig. D. è relativa ad un fatto storico e ad una fattispecie di reato (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286/1998) che — al momento della commissione del reato e al momento di emissione della sentenza — era già formulata negli stessi termini in cui essa è oggi in vigore.

E, quindi, nel caso in esame, non si è di fronte ad un fenomeno di successione nel tempo di leggi (intese come fonti formali), bensì ad un fenomeno di successione nel tempo di diverse interpretazioni giurisprudenziali di una determinata fonte formale.



In altri termini, il p.m. sollecita la revoca parziale della sentenza sulla base di una *abolitio criminis* che troverebbe la sua fonte — non già in una successione di fonti, bensì — in un mutamento giurisprudenziale.

Ciò che, tuttavia, non risulta praticabile alla luce del testo dell'art. 673 c.p.p., posto che:

(1) tale ipotesi non risulta contemplata dall'art. 673 c.p.p.;

(2) non risulta possibile — in un caso come quello in esame — dare interpretazioni analogiche dell'art. 673 c.p.p. (cfr. Corte cost., sentenza n. 96/1996, p.to 6 considerato in diritto: «gli interventi *in executivis* sulla pronuncia del giudice della cognizione costituiscono l'espressione di un potere eccezionalmente conferito dalla legge e, come tale, non suscettibile di applicazione analogica»); per inciso, si segnala che il caso risulta differente dall'ipotesi — recentemente considerata dalla Corte di cassazione — di estensione analogica dell'ambito di applicazione dell'art. 673 c.p.p. in conseguenza di accertato contrasto tra norme incriminatrici di diritto interno e norme comunitarie dotate di effetto diretto (Cfr. Cass. Pen., sez. 1, sentenza del 20 gennaio 2011 n. 16521, est. Siotto, ric. Titas Luca che, però, fonda la decisione sul carattere autoritativo — paragonabile allo *jus superveniens*, cfr. Corte cost. ord. n. 241/2005 — che assume nel nostro ordinamento una sentenza della Corte di giustizia).

Se ciò è vero — e se non sono possibili interpretazioni analogiche — si determinerebbe inevitabilmente il rigetto della richiesta formulata dal Pubblico Ministero. È infatti noto l'orientamento giurisprudenziale — che non risulta smentito da decisioni di segno contrario — secondo il quale «in tema di esecuzione, l'art. 673 cod. proc. pen. opera soltanto nel caso in cui, a seguito di innovazione legislativa o di declaratoria di incostituzionalità, si verifichi un'ipotesi di abrogazione esplicita o implicita di una norma. La predetta disposizione non può, invece, trovare applicazione, quando l'eventuale abrogazione implicita derivi da un mutamento di indirizzo giurisprudenziale che non può costituire “*ius superveniens*” anche a seguito di pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione» (così Cass. Pen., Sez. 1, Sentenza n. 27121 dell'11 luglio 2006, ric. Aliseo, Ced Rv. 235265).

Principi del tutto analoghi sono stati affermati — anche in epoca recente — dalla Corte di legittimità quanto alle preclusioni processuali (elaborate per via giurisprudenziale) in materia di:

(1) preclusioni discendenti da giudicato cautelare (per tutte, si veda Cass. Pen. Sez. Un., Sentenza n. 14535 del 19 dicembre 2006, ric. Librato, Ced Rv. 235908), per cui — sino a poco tempo fa — si riteneva che la preclusione persistesse anche in caso di mutamento giurisprudenziale (Cass. Pen., Sez. 2, Sentenza n. 1180 del 26 novembre 2008, ric. Elia ed altro, Ced Rv. 242779, secondo cui «la formazione del “giudicato cautelare” impedisce la riproposizione delle questioni già decise, a meno che non siano intervenuti nuovi elementi che giustificano una rinnovata valutazione, tra i quali non può ricomprendersi una decisione della Corte di cassazione che esprima un indirizzo giurisprudenziale diverso da quello seguito dall'ordinanza che ha deciso la questione controversa»).

(2) preclusioni discendenti da cd. giudicato esecutivo (di recente, si veda Cass. Pen. Sez. 1, Sentenza n. 3736 del 15 gennaio 2009, ric. p.m. in proc. Anello, Ced Rv. 242533, secondo cui «il principio della preclusione processuale derivante dal divieto di «*bis in idem*», opera anche in sede esecutiva, iscrivendosi in esso la regola che impone al giudice dell'esecuzione di dichiarare inammissibile la richiesta che costituisca mera riproposizione di altra già rigettata, basata sui medesimi elementi), per cui — sino a poco tempo fa — si riteneva che la preclusione persistesse anche in caso di mutamento giurisprudenziale (Cass. Pen., Sez. 1, Sentenza n. 23817 dell'11 marzo 2009, ric. Cat Berro, Ced Rv. 243810: «È inammissibile l'incidente di esecuzione proposto con riferimento a richiesta già respinta con provvedimento definitivo, ove fondato sui medesimi presupposti di fatto e di diritto del precedente»). Nella specie, la Corte ha escluso che costituisca fatto nuovo idoneo a rimuovere la preclusione del giudicato esecutivo la formazione di orientamento giurisprudenziale che abbia condotto a statuire diversamente sull'eseguibilità del giudicato allorché la Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo abbia riconosciuto il carattere «non equo» del processo).

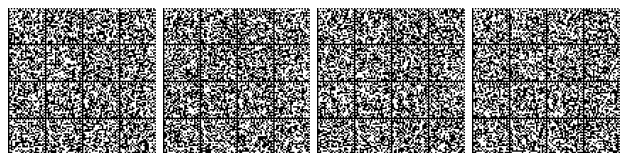
Laddove, dunque, si dovesse aderire all'orientamento che esclude qualsiasi rilievo in sede esecutiva ai mutamenti giurisprudenziali, questo Giudice non potrebbe accogliere la richiesta formulata con l'incidente di esecuzione promosso dal pubblico ministero.

Senonché della legittimità costituzionale di tale approdo è lecito dubitare — alla luce del dettato degli artt. 3, 13, 25, 27, comma 3, Cost. 117 Cost., in relazione all'art. 7 CEDU (come interpretato dalla giurisprudenza di Strasburgo) — per i motivi di seguito indicati.

4. — Non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Di recente, la S.C. ha mutato avviso circa l'irrelevanza — ai fini del superamento di preclusioni processuali — dei sopravvenuti mutamenti giurisprudenziali:

(1) in materia di cd. giudicato esecutivo (preclusione di cui all'art. 666, comma 2, c.p.p.), si veda la recente: Cass. Pen., Sez. Un., Sentenza n. 18288 del 21 gennaio 2010, ric. p.m. in proc. Beschi, Ced Rv. 246651, secondo cui «il mutamento di giurisprudenza, intervenuto con decisione delle Sezioni unite della Corte di Cassazione, integrando



un nuovo elemento di diritto, rende ammissibile la riproposizione, in sede esecutiva, della richiesta di applicazione dell'indulto in precedenza rigettata. La Corte ha precisato che tale soluzione è imposta dalla necessità di garantire il rispetto dei diritti fondamentali della persona in linea con i principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il cui art. 7, come interpretato dalle Corti europee, include nel concetto di legalità sia il diritto di produzione legislativa che quello di derivazione giurisprudenziale).

(2) in materia di cd. giudicato cautelare, si veda la recente Cass. Pen. Sez. 2, Sentenza n. 19716 del 6 maggio 2010, ric. Merlo, Ced Rv. 247113, secondo cui «il mutamento di giurisprudenza, intervenuto con decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, integra un nuovo elemento idoneo a legittimare la riproposizione della richiesta di revoca di sequestro preventivo già rigettata con provvedimento non più suscettibile di gravame».

Ad avviso del giudice rimettente, gli argomenti spesi nelle predette decisioni dalla Corte di legittimità non possono che valere anche nella materia degli incidenti di esecuzione promossi ex art. 673 c.p.p. per ottenere la revoca di sentenze passate in giudicato, a seguito di mutamento giurisprudenziale che sancisca che un determinato fatto storico non è previsto dalla legge come reato.

È ben vero che il fenomeno della preclusione processuale è fenomeno profondamente diverso da quello giustifica la irrefragabilità dei giudicati; è altrettanto vero, però, che anche la tendenziale stabilità del giudicato è, essa stessa, una convenzione che — rispondendo ad un'esigenza sociale (in funzione della necessità di garantire la certezza del diritto) — ha poi trovato uno sbocco normativo nelle norme che impongono severi filtri alle possibilità di porre nel dubbio i giudicati.

È altrettanto vero, poi, che le recenti decisioni del S.C. (che si è espresso anche a Sezioni Unite) ancorano il principio di diritto al quale sono pervenute — da un lato — a ragioni di necessario rispetto del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge e di necessità di garantire ai consociati la retroattività dei trattamenti punitivi più favorevoli, anche in un'ottica europea (art. 7 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo) e — dall'altro lato — alla peculiare funzione nomofilattica esercitata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

E analoghe ragioni si ripropongono con la stessa pregnanza anche nel caso oggi in esame.

4.1 Sul contrasto con l'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 7, 5 e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Circa il fatto che le norme della CEDU integrino, quali «norme interposte» [nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione)], il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali», ci si limita a richiamare le numerose pronunce della Corte costituzionale che hanno affermato tale principio (Corte cost., sentenze n. 113 del 2011, n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008; n. 348 e n. 349 del 2007).

Detto questo — ai fini della esposizione dei termini del presente incidente di legittimità costituzionale — è necessario ricalcare gli schemi argomentativi utilizzati dalle Sezioni Unite nella già citata sentenza n. 18288/2010, proc. Beschi, in ragione dell'identica *ratio* sottesa alle — pur diverse — situazioni processuali (*ratio* tesa a garantire che l'ordinamento penale — e processuale — si informi ad autentiche ragioni politico-garantiste); nella sentenza Beschi, le Sezioni Unite evidenziano che:

L'art. 7 CEDU «pur enunciando formalmente il solo principio di irretroattività, è stato interpretato dalla giurisprudenza e dalla dottrina nel senso che esso delinea, nell'ambito del sistema europeo di tutela dei diritti dell'uomo, i due fondamentali principi penalistici *nullum crimen sine lege* e *nulla poena sine lege*» essendo il principio di legalità «un fondamento di ogni società democratica e patrimonio comune degli Stati membri del Consiglio d'Europa»;

sicché — nell'interpretazione dei giudici europei — l'art. 7 CEDU ha esteso la propria portata sino a vedervi ricompresi: (1) il principio di determinatezza delle norme penali, il divieto di analogia *in malam partem* (cfr. sentenza n. 32492/96, caso Coeme e altri contro Belgio); (2) il principio implicito della retroattività della legge meno severa (per tutte: Corte Edu, Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, caso Scoppola contro Italia); quanto al principio di retroattività della legge meno severa, è altresì doveroso ricordare che esso assume massimo rilievo non solo nel sistema convenzionale EDU, ma anche nell'ordinamento comunitario («il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite fa parte delle tradizioni comuni agli Stati membri»; così Corte di Giustizia, sentenza 28 aprile 2011, caso El Dridi, causa C-61/11 PPU, punto 61, con richiami a precedenti arresti della Corte del Lussemburgo: sentenze 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e a., Racc. pag. I-3565, punti 67-69, nonché 11 marzo 2008, causa C-420/06, Jager, Racc. pag. I-1315, punto 59);

la giurisprudenza della Corte EDU ha così «enucleato dal sistema della Convenzione un concetto di “legalità materiale<sup>2</sup>, in forza del quale possono raggiungersi livelli garantistici, per certi aspetti, più elevati di quelli offerti dall'art. 25 della Costituzione»; infatti, «in considerazione delle differenze che intercorrono, sul piano del sistema delle



fonti del diritto, tra gli ordinamenti di common law e quelli di civil law, il principio convenzionale di legalità è stato inteso, per così dire, in senso “allargato”».

in tale contesto interpretativo — dovendo contemperare gli ordinamenti di civil law con quelli di common law — la Corte EDU ha valorizzato l'esplicito riferimento al «diritto» (law), distinguendolo dalla semplice legge, ed ha così «inglobato nel concetto di legalità sia il diritto di produzione legislativa che quello di derivazione giurisprudenziale, riconoscendo al giudice un ruolo fondamentale nella individuazione dell'esatta portata della norma penale, il cui significato è reso esplicito dalla combinazione di due dati; quello legislativo e quello interpretativo (cfr: sentenze della Corte di Strasburgo 24 aprile 1990, caso Kruslin contro Francia; 12 febbraio 2008, caso Kafkaris contro Cipro; 15 novembre 1996, caso Cantoni contro Francia; 25 maggio 1993, caso Kokkinakis contro Grecia)»;

la sentenza delle Sezioni Unite n. 18218/2010, cit. richiama poi alcuni arresti della giurisprudenza di Strasburgo e, in particolare, due di essi, che riguardano proprio l'ordinamento italiano: «con le recenti sentenze 17 settembre 2009 (caso Scoppola contro Italia) e 8 dicembre 2009 (caso Previti contro Italia), la Corte europea, dopo avere ribadito i principi consolidati in merito alla nozione di diritto, ha affermato che “a causa del carattere generale delle leggi, il testo di queste... non può presentare una precisione assoluta”, posto che si serve di “formule più o meno vaghe la cui interpretazione e applicazione dipendono dalla pratica; pertanto, in qualsiasi ordinamento giuridico, per quanto chiaro possa essere il testo di una disposizione di legge, ivi compresa una disposizione di diritto penale, esiste inevitabilmente un elemento di interpretazione giudiziaria...; del resto, è solidamente stabilito nella tradizione giuridica degli Stati parte della Convenzione che la giurisprudenza... contribuisce necessariamente alla evoluzione progressiva del diritto penale”»(1);

la Corte di Cassazione osserva poi opportunamente — anche al fine di porre nella dovuta evidenza il rilievo implicitamente allegato, anche in tali casi concreti, al cd. «diritto giurisprudenziale» — che deve essere considerato che «la Corte di Strasburgo, in relazione agli obblighi imposti agli Stati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ha ravvisato: a) la violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza, tutelato dall'art. 5 della stessa Convenzione, per la ritardata liberazione di un detenuto, al quale solo con notevole ritardo era stato concesso l'indulto, a causa di dubbi interpretativi circa la sua applicabilità (cfr: sentenza 10 luglio 2003, caso Grava contro Italia); b) la violazione del diritto al processo equo, tutelato dall'art. 6 della Convenzione, in caso di divergenze profonde e persistenti nella giurisprudenza della Corte di cassazione sulla interpretazione di una determinata disposizione legislativa, senza la previsione di meccanismi idonei a rimediare a tale situazione (cfr: sentenza 2 luglio 2009, caso Iordan Iordanov contro Bulgaria);

sempre al fine di valorizzare adeguatamente il rilievo da attribuire al cd. «diritto giurisprudenziale», la S.C. richiama anche la sentenza 8 febbraio 2007 della Corte di giustizia (caso Groupe Danone contro Commissione delle Comunità europee), che — secondo la ricostruzione del S.C. — «ha delineato una dimensione innovativa del principio di irretroattività, ritenendolo applicabile anche alla nuova interpretazione in senso sfavorevole di una norma, interpretazione non ragionevolmente prevedibile nel momento della commissione dell'infrazione»(2)

Al riguardo, merita ancora di osservarsi che — nel noto caso di punta Perotti (3), pur non direttamente evocato dalle Sezioni Unite nella sentenza Beschi — il Governo Italiano aveva tentato di sottrarre alla cognizione della Corte Edu la «materia» del mutamento giurisprudenziale (questo l'argomento speso dal Governo: «se è vero che l'interpretazione giudiziaria in materia penale deve essere ragionevolmente prevedibile, i cambiamenti radicali di giurisprudenza costituiscono una materia sottratta alla giurisdizione della Corte, che non può né confrontare le decisioni rese dai tribunali nazionali né vietare la possibilità di uno stravolgimento giurisprudenziale»)(4).

La Corte Edu, però, ha respinto tale impostazione, ed ha osservato(5):

105. La garanzia che sancisce l'articolo 7, elemento essenziale della preminenza del diritto, occupa un posto fondamentale nel sistema di protezione della Convenzione, come dimostra il fatto che l'articolo 15 non autorizza alcuna deroga allo stesso in tempo di guerra o in caso di altro pericolo pubblico. Come deriva dal suo oggetto e dal suo scopo, esso deve essere interpretato e applicato in modo da assicurare una protezione effettiva contro le azioni penali, le condanne e le sanzioni arbitrarie (sentenze S.W. e C.R. c. Regno Unito del 22 novembre 1995, serie A nn. 335-13 e 335-C, p. 41, § 34, e p. 68, § 32, rispettivamente).

106. L'articolo 7 § 1 sancisce in particolare il principio di legalità dei reati e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Se vieta principalmente di estendere il campo di applicazione dei reati esistenti a fatti che, in prece-

(1) Qui le Sezioni Unite citano la Corte Edu, Seconda Sezione, Sentenza dell'8 dicembre 2009, Caso Previti contro Italia, ric. 45291/06, punti 278 e sgg.

(2) Corte di Giustizia, Seconda Sezione, sentenza 8 febbraio 2007, Groupe Danone c. Commissione, causa C-3/06 P, punti 87-90.

(3) Corte Edu, Seconda Sezione, Sentenza del 20 gennaio 2009, Caso Sud Fondi Srl ed altre contro Italia, ric. n. 75909/01.

(4) Ivi, punto 102.

(5) Ivi punti 105 e sgg.



denza, non costituivano dei reati, esso impone altresì di non applicare la legge penale in maniera estensiva a pregiudizio dell'imputato, ad esempio per analogia (v., tra le altre, Coéme e altri c. Belgio, nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, § 145, CEDU 2000 VII).

107. Ne consegue che la legge deve definire chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Questa condizione è soddisfatta quando la persona sottoposta a giudizio può sapere, a partire dal testo della disposizione pertinente, e se necessario con l'aiuto dell'interpretazione che ne viene data dai tribunali, quali atti e omissioni implicano la sua responsabilità penale<sup>(6)</sup>.

108. La nozione di «diritto» («law») utilizzata nell'articolo 7 corrisponde a quella di «legge» che compare in altri articoli della Convenzione; essa comprende il diritto di origine sia legislativa che giurisprudenziale e implica delle condizioni qualitative, tra le quali quelle dell'accessibilità e della prevedibilità (Cantoni c. Francia, 15 novembre 1996, § 29, Raccolta 1996 V; S. W. c. Regno Unito, § 35, 22 novembre 1995; Kokkinakis c. Grecia, 25 maggio 1993, §§ 40-41, serie A no 260 A). Per quanto chiaro possa essere il testo di una disposizione legale, in qualsiasi sistema giuridico, ivi compreso il diritto penale, esiste immancabilmente un elemento di interpretazione giudiziaria. Bisognerà sempre chiarire i punti oscuri ed adattarsi ai cambiamenti di situazione. Del resto, è solidamente stabilito nella tradizione giuridica degli Stati parte alla Convenzione che la giurisprudenza, in quanto fonte di diritto, contribuisce necessariamente all'evoluzione progressiva del diritto penale (Kruslin c. Francia, 24 aprile 1990, § 29, serie A no 176 A). Non si può interpretare l'articolo 7 della Convenzione nel senso che esso vieta di chiarire gradualmente le norme in materia di responsabilità penale mediante l'interpretazione giudiziaria da una causa all'altra, a condizione che il risultato sia coerente con la sostanza del reato e ragionevolmente prevedibile (Streletz, Kessler e Krenz c. Germania [GC], nn. 34044/96, 35532/97 e 44801/98, § 50, CEDU 2001 II).

109. La portata della nozione di prevedibilità dipende in gran parte dal contenuto del testo in questione, dall'ambito che esso ricopre nonché dal numero e dalla qualità dei suoi destinatari. La prevedibilità di una legge non si oppone a che la persona interessata sia portata a ricorrere a consigli illuminati per valutare, a un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto. Questo vale in particolare per i professionisti, abituati a dover dimostrare una grande prudenza nell'esercizio del loro mestiere. Da essi ci si può pertanto aspettare che valutino con particolare attenzione i rischi che quest'ultimo comporta (Pessino c. Francia, n. 40403/02, § 33, 10 ottobre 2006).

110. La Corte ha dunque il compito di assicurarsi che, nel momento in cui un imputato ha commesso l'atto che ha dato luogo al procedimento e alla condanna, esistesse una disposizione legale che rendeva l'atto punibile, e che la pena imposta non abbia ecceduto i limiti fissati da tale disposizione (Murphy c. Regno Unito, ricorso n. 4681/70, decisione della Commissione del 3 e 4 ottobre 1972, Raccolta delle decisioni 43; Coéme e altri, sentenza già cit., § 145).

Per meglio comprendere la grande considerazione che la Corte di Strasburgo attribuisce all'interazione tra testo normativo ed interpretazione giurisprudenziale di quel testo, è utile menzionare una recente sentenza della Corte Edu (sentenza Corte Edu, 7 giugno 2011, caso Agrati ed altri contro Italia). In essa, la Corte ha quasi operato — per usare un'efficace immagine utilizzata in dottrina — «una sorta di ribaltamento della gerarchia positiva (che vuole il giudice soggetto alla legge) a fronte di una gerarchia culturale, che vede il diritto vivente prelegislativo assurgere ad elemento costitutivo del parametro...». Il caso è relativo al ricorso presentato da alcuni cittadini, risultati soccombenti in una causa civile: nel corso di una causa civile contro una amministrazione pubblica, i ricorrenti fondavano le proprie pretese su una interpretazione giurisprudenziale consolidata; sennonché, il legislatore italiano era intervenuto con una legge di interpretazione autentica indirizzando — in senso sfavorevole ai ricorrenti — l'esito della controversia; senza entrare nel merito della questione, la Corte EDU ha — da un lato — ritenuto che, con la legge di interpretazione autentica, l'Italia avesse operato un'interpretazione che era «contraria all'interpretazione costante della Corte di cassazione» (punto 63) ed ha poi osservato — dall'altro lato — che detto intervento legislativo, con chiari effetti sul merito di una controversia pendente davanti ad un giudice, «non era giustificato da ragioni imperative di interesse generale» (punto 65). Sulla base di tali considerazioni, la Corte di Strasburgo ha ritenuto non equo il processo conclusosi in senso sfavorevole ai ricorrenti.

Detto in altri termini: laddove non si considerasse la questione del mutamento giurisprudenziale alla luce dell'art. 7 CEDU, si rischierebbe, da un lato, di depotenziare la portata di quella norma (e la sua funzione garantista) e, dall'altro lato, di porre il nostro ordinamento in frizione anche con i principi ricavabili dagli artt. 5 e 6 della Conv. EDU.

E un simile principio vale non solo con riguardo ai mutamenti giurisprudenziali (potenzialmente) sfavorevoli agli imputati (in relazione ai quali viene in gioco il valore della prevedibilità del contesto normativo).

(6) Principio poi affermato anche nella successiva Corte Edu, Sentenza Gurguchiani contro Spagna, ric. n. 16012/06, punto 29.



Ma una simile considerazione del valore dei mutamenti giurisprudenziali non può che valere anche con riferimento ai mutamenti giurisprudenziali favorevoli (in relazione ai quali viene in gioco il principio della retroattività del trattamento di maggior favore per le persone imputate e condannate).

Del resto, la necessità che un ordinamento ha di garantire la stabilità delle decisioni e, in definitiva, la certezza del diritto risponde non già ad un'esigenza di vuoto ossequio all'autorità delle decisioni statuali, bensì ad una profonda esigenza di garanzia per i diritti dell'individuo (che — giova ribadirlo — ha la necessità di poter orientare i propri comportamenti in un contesto normativo e giurisprudenziale concretamente prevedibile ed affidabile).

Ne discende una conseguenza: escludere qualsiasi rilievo al mutamento giurisprudenziale sopravvenuto pone il nostro ordinamento processuale (e segnatamente l'art. 673 c.p.p.) in contrasto con l'art. 7 CEDU (così come interpretato dalla Corte di Strasburgo); infatti, secondo l'attuale codice di rito è consentito che una persona sia privata della libertà personale (o che si protragga detta privazione) in relazione ad un fatto storico che — in origine considerato reato — successivamente alla condanna, tale non è più ritenuto dalla giurisprudenza successiva che si consolida nel diritto vivente.

L'art. 673 c.p.p. non consente interpretazioni correttive/estensive capaci di scongiurare tale risultato, ad avviso di chi scrive contrastante con l'art. 7 CEDU (e, quindi, lesivo dell'art. 117, comma 1, della Carta costituzionale), sia sotto il profilo del rilievo da attribuire ai mutamenti giurisprudenziali in chiave di definizione della portata dei precetti, sia sotto il profilo della retroattività del trattamento penale più favorevole alla persona giudicata. Né risulta percorribile la via dell'interpretazione analogica (Corte cost., sentenza n. 96/1996, cit.).

Risulta quindi costituzionalmente necessitata una interpretazione additiva che consenta di pervenire — in sede esecutiva — ad un risultato che renda l'art. 673 c.p.p. compatibile con l'art. 7 CEDU.

Del resto, una sentenza interpretativa nel senso di seguito auspicato si porrebbe in linea di assoluta coerenza con diversi principi costituzionali che l'attuale formulazione dell'art. 673 c.p.p. rischia di ledere.

4.2. Sul contrasto con gli artt. 3, 13 e 25 della Costituzione, in relazione agli artt. 610, comma 2, 618 c.p.p., 172 disp. att. c.p.p. ed all'art. 65 regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (ordinamento giudiziario).

L'art. 65 dell'Ordinamento giudiziario indica nella Corte di Cassazione «l'organo supremo della giustizia», incaricato di «assicura[re] l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale».

Il dettato dell'art. 65 Ord. Giud. trova poi chiaro riscontro anche in varie norme processuali che mettono bene in luce quale sia il rilievo che — per volontà del legislatore — è attribuito alla Corte di cassazione ed alla funzione nomofilattica che essa è incaricata di assicurare. Qui, in particolare, meritano di essere menzionate diverse disposizioni del codice di procedura penale che attribuiscono una posizione di particolare preminenza alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione:

art. 610, comma 2, c.p.p.: «Il presidente [della Corte], su richiesta del procuratore generale, dei difensori delle parti o anche di ufficio, assegna il ricorso alle sezioni unite quando le questioni proposte sono di speciale importanza o quando occorre dirimere contrasti insorti tra le decisioni delle singole sezioni»;

art. 618, comma 1, c.p.p.: «Se una sezione della Corte rileva che la questione di diritto sottoposta al suo esame ha dato luogo, o può dar luogo, a un contrasto giurisprudenziale, su richiesta delle parti o di ufficio, può con ordinanza rimettere il ricorso alle sezioni unite»;

art. 172 disp. att. c.p.p.: «1. Nel caso previsto dall'articolo 618 del codice, il presidente della corte di cassazione può restituire alla sezione il ricorso qualora siano stati assegnati alle sezioni unite altri ricorsi sulla medesima questione o il contrasto giurisprudenziale risulti superato. 2. In nessun caso può essere restituito il ricorso che, dopo una decisione delle sezioni unite, è stato rimesso da una sezione della corte di cassazione con l'enunciazione delle ragioni che possono dar luogo a un nuovo contrasto giurisprudenziale».

D'altra parte, anche la giurisprudenza costituzionale attribuisce un decisivo rilievo al diritto vivente (tanto da dichiarare inammissibili le ordinanze di rimessione che lo trascurino), tanto più se esso si sia cristallizzato a seguito di interventi delle Sezioni Unite della Cassazione. I riferimenti sono tali e tanti da rendere superflua qualsivoglia citazione (peraltro, ben nota alla Corte).

Anche le sezioni civili della Corte di Cassazione — seppure con una varietà di distinguo resa necessaria dalla pluralità di situazioni — attribuiscono un deciso rilievo ai mutamenti giurisprudenziali sopravvenuti. Si veda, a mero titolo di esempio:

Cass. Civ. Sez. 2, Ordinanza interlocutoria n. 14627 del 17 giugno 2010 (Rv. 613684). Alla luce del principio costituzionale del giusto processo, la parte che abbia proposto ricorso per cassazione facendo affidamento su una consolidata giurisprudenza di legittimità in ordine alle norme regolatrici del processo, successivamente travolta da un mutamento di orientamento interpretativo, incorre in errore scusabile ed ha diritto ad essere rimessa in termini ai sensi dell'art. 184-bis cod. proc. civ., «*ratione temporis*» applicabile, anche in assenza di un'istanza di parte, se, esclusiva-



mente a causa del predetto mutamento, si sia determinato un vizio d'inammissibilità od improcedibilità dell'imputazione dovuto alla diversità delle forme e dei termini da osservare sulla base dell'orientamento sopravvenuto alla proposizione del ricorso.

In tale contesto normativo e giurisprudenziale, è quindi del tutto evidente la funzione attribuita — proprio dal legislatore — alla Corte di legittimità. Non è questa, evidentemente, la sede per addentrarsi nella questione — pur cruciale — dei benefici che possono derivare all'ordinamento dal cd. pluralismo interpretativo (il cui valore è riconosciuto dalla stessa Corte Edu, laddove riconosce che la giurisprudenza... contribuisce necessariamente alla evoluzione progressiva del diritto penale); né è questa la sede per enfatizzare i rischi connessi ad una visione del ruolo nomofilattico della Suprema Corte come vertice burocratico della giurisdizione.

Qui basti dire che la funzione nomofilattica attribuita dall'ordinamento alla Corte di cassazione — e alle Sezioni Unite in particolare — riposa su elementari esigenze di razionalità del sistema e, in definitiva, su ragioni che sicuramente possono essere riconnesse ad esigenze di rilievo costituzionale (art. 3 Cost.: uguaglianza dei cittadini davanti alla legge; artt. 25 e 27 Cost.: necessità per i consociati di prevedere le conseguenze legali dei propri comportamenti ed orientare conseguentemente le proprie condotte).

D'altra parte, secondo la Carta costituzionale, da un punto di vista funzionale «il principio di legalità dei reati e delle pene (art. 25, comma secondo, Cost.) e quello di previa pubblicazione della legge (art. 73, comma terzo, Cost.), implic[a]no l'adempimento, da parte dello Stato, di ulteriori doveri costituzionali, concernenti anzitutto la formulazione, la struttura e i contenuti delle norme penali, in guisa che queste ultime siano riconoscibili dai cittadini» (così Corte costituzionale sentenza n. 364/1988).

Ciò che conferma che la *ratio* del principio di legalità (della cui realizzazione è onerato il legislatore, ma anche la giurisprudenza) è — tra l'altro — anche quella di orientare i comportamenti dei consociati.

Ed allora, si deve prendere atto del fatto che è lo stesso legislatore ad assegnare un ruolo di preminenza della giurisprudenza di legittimità in funzione dell'orientamento della successiva giurisprudenza, oltre che di orientamento dei comportamenti dei consociati. Ciò posto — assumendo che (tendenzialmente) le decisioni successive si conformino (come di norma avviene) al diritto vivente — ad avviso di chi scrive, la scelta del legislatore di continuare a punire (non revocando la sentenza di condanna ex art. 673 c.p.p.) colui che abbia tenuto un comportamento che — secondo il diritto vivente sopravvenuto (ricostruito con decisione resa dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite) — non è più previsto dalla legge come reato è scelta del legislatore manifestamente irragionevole, perché tale scelta:

a) è in contrasto con il principio di (tendenziale) retroattività della normativa penale più favorevole (artt. 3 e 25, comma 2, Cost.);

b) comporta il rischio di trattare in modo diseguale imputati (che, viceversa, avrebbero dovuto essere trattati in modo eguale, avendo essi commesso lo stesso fatto di reato), in funzione — per esempio — del semplice dato dell'ordine di trattazione dei processi; dato talvolta casuale e comunque non riconducibile a condotte dell'imputato (violazione dell'art. 3, comma 1, Costituzione);

c) antepone ragioni di tutela dell'ordinamento (la certezza del diritto e la tendenziale stabilità delle decisioni) a precise esigenze di libertà della persona, costituzionalmente tutelata dall'art. 13 della Costituzione (per usare un'efficace immagine adoperata in dottrina, si rischia di privilegiare la certezza del diritto a detrimento della certezza dei diritti);

d) priva una persona della sua libertà in assenza della reale necessità di salvaguardare un contrapposto principio costituzionale da bilanciare con il bene della libertà personale; se si ragiona sulla funzione della sanzione penale (senza diffondersi in questa sede oltre il dovuto) si può comprendere che la scelta del legislatore di non revocare — in casi simili a quello in esame — una sentenza di condanna non ha alcuna funzione nemmeno in termini di general-prevenzione (posto che la general-prevenzione «guarda al futuro», ed è assicurata dall'esercizio — da parte della Corte di cassazione — della funzione nomofilattica; e la funzione general-preventiva non trae alcun beneficio dalla stabilità del giudicato in un caso simile a quello del sig. D.).

#### 4.3. Sul contrasto con l'art. 27, comma 3, della Costituzione.

Si ritiene che la pena in tanto sia giustificata in quanto essa costituisca la giusta retribuzione per il male commesso, anche al fine di dissuadere il responsabile dal commettere nuovamente un certo reato (*quia peccatur et ne peccetur*); se così è, non si può non ritenere contrastante con tale funzione special-preventiva della pena un assetto processuale che tollera l'esecuzione di pene a fronte di un comportamento che, secondo il diritto vivente sopravvenuto non costituisce reato; pene che — si badi — verrebbero poste in esecuzione anche per assicurare la rieducazione del condannato in relazione ad un fatto che — secondo il sopravvenuto assetto giurisprudenziale — non è più penalmente rilevante (e, come tale, non richiede più alcuna attività di rieducazione).

#### 4.4 Superamento di possibili obiezioni.



Si potrebbe obiettare che — attribuendo un ruolo para-normativo alla giurisprudenza della Corte di cassazione — si verrebbe ad ingessare la giurisprudenza, inibendo la funzione evolutiva che, storicamente, essa ha avuto nel nostro ordinamento, così surrettiziamente imponendo una deviazione dalla nostra tradizione giuridica di civil law a quella propria degli ordinamenti di common law.

L'obiezione non è persuasiva, soprattutto se si considera quali valori (la libertà personale) verrebbero sacrificati a tale esigenza.

Da un lato, si osserva che il quesito che qui si intende sottoporre alla Corte costituzionale è teso ad ottenere una pronunzia additiva che valorizzi non qualsivoglia mutamento giurisprudenziale, ma soltanto quei mutamenti giurisprudenziali che intervengono al massimo livello di esercizio della funzione nomofilattica (le Sezioni Unite, il cui ruolo peculiare è esaltato dallo stesso legislatore; ciò che offre un parametro interpretativo adeguatamente solido e scongiura il rischio di dovere — in ogni incidente di esecuzione — dover estrapolare da un incerto panorama giurisprudenziale gli esatti termini del diritto vivente).

In secondo luogo, il quesito intende valorizzare solo quegli interventi delle Sezioni Unite che statuiscano che un fatto non è più previsto dalla legge come reato, con ri-perimetrazione — per via interpretativa — della fattispecie penale, senza quindi, rendere necessaria una rivisitazione del quadro probatorio.

In terzo luogo, non si può trascurare che l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale avrebbe conseguenze esclusivamente improntate al *favor rei* ed ossequiose del principio di retroattività dei trattamenti favorevoli all'imputato.

Né, infine, si potrebbe determinare una cristallizzazione degli orientamenti giurisprudenziali, ben potendosi dare il caso di successivi mutamenti della giurisprudenza, anche in senso sfavorevole all'imputato (nel senso che — sovvertondo orientamenti prima consolidati in senso assolutorio — la giurisprudenza ben potrebbe rivedere le proprie interpretazioni, affermando che una certa disposizione «D», esprimendo la norma «N», ricomprende in essa il fatto «F»). Tuttavia, il mutamento giurisprudenziale sfavorevole varrebbe solo per il processo in cui la questione controversa è stata discussa ed assumerebbe valore di orientamento delle successive decisioni solo a partire dalla sua pubblicazione. Senza trascurare che — per superare una giurisprudenza consolidata (soprattutto se ciò è in senso sfavorevole all'imputato) — è responsabilità deontologica del magistrato quella di farsi carico di affrontare e superare gli argomenti contrari alla decisione assunta<sup>(7)</sup>. E senza potere, infine, ignorare che l'art. 172, comma 2, disp. att. c.p.p. dispone che «in nessun caso può essere restituito il ricorso che, dopo una decisione delle sezioni unite, è stato rimesso da una sezione della corte di cassazione con l'enunciazione delle ragioni che possono dar luogo a un nuovo contrasto giurisprudenziale».

In altri termini: l'accoglimento della questione qui proposta non determinerebbe alcuna cristallizzazione definitiva della giurisprudenza; al contrario, essa — da un lato — risponderebbe ad evidenti logiche di *favor libertatis* e — dall'altro lato — responsabilizzerebbe gli interpreti, in un'ottica di ricerca di maggior certezza del diritto.

#### 5. — Il quesito.

Alla luce dei motivi sopra esposti, si ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 673 c.p.p. che si ritiene illegittimo nella parte in cui non prevede l'ipotesi di revoca della sentenza di condanna [o di decreto penale di condanna o di applicazione della pena su concorde richiesta delle parti] in caso di mutamento giurisprudenziale — intervenuto con decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione in base al quale il fatto giudicato non è previsto dalla legge penale come reato.

Ciò — per le ragioni sopra esposte — in relazione ai seguenti parametri costituzionali:

art. 117 Costituzione, in relazione all'art. 7 CEDU (come interpretato dalla Corte EDU) e agli artt. 5 e 6 CEDU;

art. 3 della Costituzione, in relazione agli artt. 610, comma 2, 618 c.p.p., 172 disp. att. c.p.p. ed all'art. 65 regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (ordinamento giudiziario);

art. 13 della Costituzione;

art. 25 della Costituzione;

art. 27, comma 3, della Costituzione.

(7) Così C.S.M., Sezione disciplinare, sentenza n. 122 del 13 ottobre 2009, punto I della motivazione: «Ciò vuol dire, dal punto di vista della disamina deontologica, che, indiscussa la premessa circa lo stato della giurisprudenza in tema di valutazione dell'art. 11 come eccezionale, ben sono possibili i dissensi dalla medesima purché essi non siano accompagnati o seguiti da comportamenti processuali del magistrato per l'appunto dissenziente diretti ad aggirare l'ostacolo costituito dalla interpretazione dominante. Qualunque interpretazione da chiunque provenga può essere disattesa, purché, e soprattutto quando si tratta della interpretazione della Corte Suprema, o del giudice delle leggi, in modo non puramente ripetitivo oppure ignaro della funzione nomofilattica o di quella di sistemazione costituzionale. Il magistrato che dissente pertanto ha l'obbligo, anzitutto deontologico, di esprimere consapevolezza della opinione che non condivide e dunque delle ragioni per le quali ritiene comunque di andare in avviso contrario.





## 6. — Sulla rilevanza.

Dalla disamina che precede, emerge infine chiara la ragione della rilevanza nel giudizio *a quo* del quesito appena formulato: se la questione venisse accolta dalla Corte costituzionale, questo giudice potrebbe procedere all'esame della richiesta del p.m., eventualmente rideterminando la pena inflitta al sig. D. diversamente, la richiesta del pubblico ministero dovrebbe essere rigettata.

Né — si badi — la questione potrebbe essere considerata irrilevante per il fatto che il pubblico ministero ha già — prudenzialmente — rideterminato la pena (computando già un fine pena che tenga conto dell'accoglimento della richiesta di revoca) o per il fatto che, al sig. D., potrebbe essere concessa — nelle more della celebrazione dell'incidente di legittimità costituzionale — la liberazione anticipata.

Da un lato, si deve osservare che il rigetto della richiesta del p.m. comporterebbe una nuova determinazione del cd. fine pena e che, ad oggi, la liberazione anticipata non è stata concessa.

Dall'altro lato si deve evidenziare che — anche laddove al momento della decisione della Corte costituzionale il sig. D. avesse già scontato la pena a lui inflitta — la questione sarebbe comunque meritevole di considerazione nel merito; ciò alla luce del condivisibile l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale «la richiesta dell'interessato di revoca della sentenza di condanna per *abolitio criminis*, seppure nel frattempo la pena detentiva irrogata sia stata interamente scontata, è sostenuta da un concreto interesse in riferimento all'eliminazione conseguente di un effetto penale della condanna, dato dall'iscrizione nel certificato del casellario giudiziale non rilasciato a richiesta dei privati» (così Cass. Pen., Sez. 3, Sentenza n. 21665 dell'11 maggio 2010, ric. Santoro, Ced Rv. 247629).

Pur non essendo previste procedure acceleratorie in ipotesi simili a quella del presente giudizio *a quo*, ci si permette di segnalare che il sig. D.M. è detenuto per questa causa.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 673 c.p.p. nella parte in cui non prevede l'ipotesi di revoca della sentenza di condanna [o di decreto penale di condanna o di sentenza di applicazione della pena su concorde richiesta delle parti] in caso di mutamento giurisprudenziale — intervenuto con decisione delle Sezioni Unite della Corte di cassazione — in base al quale il fatto giudicato non è previsto dalla legge penale come reato, per contrasto con l'art. 117 Costituzione, in relazione all'art. 7 CEDU (come interpretato dalla Corte EDU) e agli artt. 5 e 6 CEDU; con l'art. 3 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 610, comma 2, 618 c.p.p., 172 disp. att. c.p.p. ed all'art. 65 regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (ordinamento giudiziario); con l'art. 13 della Costituzione; con l'art. 25 della Costituzione; con l'art. 27, comma 3, della Costituzione.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale qui proposta, segnalando che l'interessato è attualmente detenuto e che l'accoglimento della questione avrebbe effetti a lui favorevoli sull'esecuzione della pena.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata a:*

*D.M. attualmente detenuto presso la Casa Circondariale di Torino;*

*Avv. Loredana Melis, del Foro di Torino;*

*pubblico ministero presso il Tribunale di Torino;*

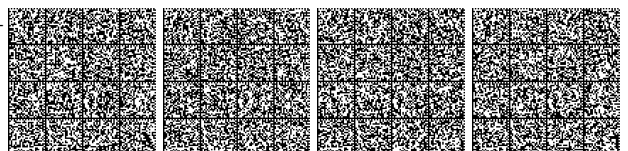
*Presidente del Consiglio dei ministri*

*e comunicata ai sigg.ri Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*Dispone che la cancelleria trasmetta alla Corte costituzionale gli atti del presente incidente di esecuzione, con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.*

Così deciso in Torino, all'esito della camera di consiglio del 27 giugno 2011.

*Il giudice: NATALE*



## N. 4

*Ordinanza del 24 novembre 2011 emessa dal Tribunale - Sez. del riesame di Brescia  
nel procedimento penale a carico di Agui Alessandro ed altri*

**Processo penale - Misure cautelari personali - Sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare - Casi di sospensione - Prevista possibilità della sospensione dei termini nel caso di dibattimenti particolarmente complessi - Denunciata interpretazione della norma, quale risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, nel senso di consentire la definizione di “particolarmente complesso” con riguardo al dibattimento in cui sia stata disposta una perizia (nella specie, la perizia di trascrizione delle intercettazioni telefoniche) che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nelle fasi anteriori al dibattimento stesso - Violazione del principio di uguaglianza e del principio della riserva di legge ai fini della predeterminazione dei termini massimi di custodia cautelare.**

- Codice di procedura penale, art. 304, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 13, comma quinto.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello depositato/pervenuto in data 18 ottobre 2010 dal Pubblico Ministero di Brescia avverso l'ordinanza del Tribunale di Brescia — composizione collegiale — 14 ottobre 2010 di rigetto dell'istanza di sospensione dei termini di custodia cautelare ai sensi dell'art. 304, comma 2 c.p.p. nei confronti degli imputati Agui Alessandro, Agui Giuseppe, Araco Rocco, Beffassi Abderrahim, Biviera Rosario, De Moro Raffaele, Mammoliti Domenico, Pasotti Claudio, Romeo Giuseppe, Romeo Mario Giuseppe, Sacco Umberto, Strangio Roberto, pronunciando in sede di rinvio a seguito di sentenza della Corte di Cassazione 7 aprile 2011 (depositata il 7 luglio 2011) di annullamento dell'ordinanza pronunciata da questo Tribunale in data 9-11 novembre 2010.

Premesso che gli atti sono pervenuti a questo Ufficio in data 19 ottobre 2011 sciogliendo la riserva formulata all'udienza camerata dell'8 novembre 2011

## OSSERVA

Con ordinanza 13 gennaio 2009 il G.I.P. del Tribunale di Brescia applicava agli odierni imputati-appellati la misura cautelare della custodia in carcere per fatti di detenzione e spaccio di stupefacenti del tipo cocaina.

Con ordinanza 10 febbraio 2009 questo Tribunale, adito ex art. 309 c.p.p. da tutti gli odierni appellati ad eccezione di Mammoliti Domenico e Romeo Mario Giuseppe, confermava integralmente il provvedimento del G.I.P. sia sotto il profilo della gravità indiziaria che delle esigenze cautelari e stimava unica misura idonea al soddisfacimento delle predette esigenze quella carceraria.

Con successive ordinanze del 16 settembre 2009 e 6 luglio 2010 la misura carceraria era sostituita da questo Tribunale — adito ex art. 310 c.p.p. — con la misura domiciliare nei confronti degli imputati Pasotti e Sacco.

Con decreto 16 novembre 2009 il G.I.P. del Tribunale di Brescia disponeva il rinvio a giudizio dei menzionati imputati per plurimi fatti di detenzione a fini di spaccio di cocaina. In particolare, agli imputati Agui Giuseppe, De Moro Raffaele e Biviera Rosario era contestata per alcune fattispecie l'aggravante ex art. 80 comma 2 legge stup. (rispettivamente, ai capi 7, 8, 9).

Il dibattimento era fissato per il giorno 27 aprile 2010, con prosecuzione — secondo il calendario fissato dal Presidente del Collegio in tale ultima udienza — nei giorni: 30 settembre, 5, 11, 14 e 18 ottobre 2010 (l'udienza del 18 ottobre non è stata poi celebrata per le ragioni di cui subito in appresso).

Ammesse le prove orali e documentali, secondo l'ordinanza dibattimentale del 27 aprile 2010, nonché disposta perizia tecnica per la trascrizione delle conversazioni telefoniche e tra presenti di cui all'elenco rimesso dal Pubblico Ministero, l'istruttoria dibattimentale si articolava nelle ulteriori udienze sopra indicate; all'udienza del 14 ottobre 2010, esaurita l'istruttoria orale (ivi compresi i testi indotti dalla difesa), il Presidente informava le parti del deposito della perizia di trascrizione delle intercettazioni ambientali per il giorno 15 novembre 2010 (risultava, invece, già depositato l'elaborato peritale relativo alle intercettazioni telefoniche come da documentazione prodotta in questa sede incidentale), prospettando l'imminente scadenza dei termini di custodia cautelare.



Il Pubblico Ministero chiedeva, quindi, in principalità la sospensione dei termini di custodia ai sensi dell'art. 304, comma 2 c.p.p., e in subordine l'applicazione della misura cautelare dell'obbligo di dimora con divieto di allontanamento in orario notturno.

Con ordinanza resa contestualmente il Tribunale, sentite le difese, esclusa la rilevanza della questione per gli imputati Agui Giuseppe, De Moro e Biviera in quanto nei loro confronti la scadenza dei termini di custodia era fissata al 16 maggio 2011 essendo contestata l'aggravante di cui all'art. 80, comma 2 legge stup., respingeva l'istanza nei confronti degli altri imputati — tutti oggi appellati — rilevando l'inapplicabilità al caso di specie del disposto dell'art. 304, comma 2 c.p.p. siccome la contestazione mossa non rientrava nel novero dei reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p. per i quali era ammessa la sospensione dei termini ai sensi dell'art. 304, comma 2 c.p.p.; il Tribunale, stante il valore assorbente di tale ultima affermazione, non valutava il profilo della complessità del dibattimento, e disponeva la scarcerazione al 16 novembre 2010 degli imputati detenuti raggiunti dalla contestazione di cui all'art. 73, comma 1 d.P.R. n. 309/1990 (e senza la contestazione della menzionata aggravante ex art. 80). Riservava al prosieguo la valutazione della domanda subordinata di applicazione di misura non detentiva (con provvedimento del 16 novembre 2010 il Tribunale applicava appunto agli imputati Agui Alessandro, Araco Rocco, Belfassi Abderrahim, Mammoliti Domenico, Pasotti Claudio, Romeo Giuseppe, Romeo Mario Giuseppe, Sacco Umberto, Strangio Roberto ai sensi dell'art. 307 c.p.p. la misura cautelare dell'obbligo di dimora con annessi obblighi ovvero la misura dell'obbligo di presentazione alla p.g. - v. produzioni odierne).

All'esito, il dibattimento era aggiornato, per gli adempimenti istruttori ex art. 507 c.p.p. e per la discussione, alle udienze del 20, 24 e 27 gennaio 2011.

Avverso l'ordinanza del 14 ottobre 2010 proponeva appello il Pubblico Ministero.

In particolare, si censurava il provvedimento quanto all'applicabilità della norma dell'art. 304, comma 2 c.p.p. ai soli imputati Agui Giuseppe, Biviera e De Moro con rinvio alla sentenza 31 maggio 2007 delle sezioni unite della Corte di Cassazione tale per cui valeva il principio di diritto di applicabilità del disposto dell'art. 304, comma 2 c.p.p. nei confronti di tutti gli imputati sottoposti a misura cautelare nell'ambito di procedimenti nei quali fosse contestato uno dei reati elencati nell'art. 407, comma 2 c.p.p. anche soltanto a qualcuno di essi in regime cautelare.

Da ciò deduceva l'appellante l'operatività della norma nel caso di specie, in quanto il delitto ex artt. 73 e 80 comma 2 d.P.R. n. 309/1990 risultava contestato agli imputati in regime carcerario Agui Giuseppe, De Moro e Biviera.

In secondo luogo, il Pubblico Ministero osservava l'evidente complessità del dibattimento in ragione dell'elevato numero di intercettazioni ambientali oggetto di trascrizione peritale, e della particolare durata di queste, delle difficoltà interpretative dei fonemi per il ricorso a gerghi dialettali, del disturbo causato da rumori di sottofondo, della voce bassa degli interlocutori. Al riguardo l'appellante richiama la giurisprudenza della Corte di Cassazione sul legittimo ricorso al disposto dell'art. 304, comma 2 c.p.p. a fronte di perizie particolarmente complesse e laboriose.

Concludeva per la riforma dell'ordinanza impugnata e la sospensione dei termini di custodia cautelare nei confronti di tutti gli imputati in epigrafe indicati.

Con ordinanza 9-11 novembre 2010 il Tribunale in sede di appello confermava il provvedimento di primo grado, respingendo la domanda di sospensione dei termini di custodia cautelare.

Innanzitutto, il Tribunale conveniva con le osservazioni del Pubblico Ministero quanto all'applicabilità del disposto dell'art. 304, comma 2 c.p.p. nei confronti di tutti gli imputati sebbene soltanto ad alcuni di loro fosse contestato uno dei reati compresi nel novero dell'art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p., e ciò alla stregua della citata giurisprudenza recente delle sezioni unite della Corte di Cassazione.

Nel merito, la decisione del Tribunale era differenziata per gli imputati Agui Giuseppe, De Moro Raffaele e Biviera Rosario da un lato, e per gli imputati Agui Alessandro, Araco Rocco, Belfassi Abderrahim, Mammoliti Domenico, Pasotti Claudio, Romeo Giuseppe, Romeo Mario Giuseppe, Sacco Umberto, Strangio Roberto, dall'altro.

Più precisamente, il Tribunale, richiamata la giurisprudenza di legittimità tale per cui la valutazione di particolare complessità del dibattimento richiede un giudizio prognostico *ex ante* di superamento dei termini di fase della custodia cautelare, stimava insussistente il suddetto requisito nei confronti degli imputati Agui Giuseppe, Biviera Rosario e De Moro Raffaele, tenuto conto della scadenza del termine di custodia nei loro confronti al 16 maggio 2011 e della esclusione del superamento del termine a fronte di uno sviluppo del dibattimento talmente avanzato, essendo già state individuate le udienze di discussione e decisione al gennaio 2011, così da essere la definizione del giudizio ampiamente lontana da quel termine di scadenza. A tal proposito il Tribunale ripercorreva i tratti salienti dell'*iter* dibattimentale sottolineando che al 14 ottobre 2010 risultava esaurita l'istruttoria (tranne il deposito delle trascrizioni delle conversazioni ambientali prorogato al 15 novembre 2010), e che gli incumbenti ex art. 507 c.p.p. — già preventivati — si riducevano all'audizione di due soli testimoni (tanto che erano state indicate le altre udienze del gennaio 2011 per la discussione e deliberazione), di talché era prevedibile una celere conclusione di quel giudizio.

Relativamente alla posizione degli altri imputati-appellati, nei cui confronti il termine di custodia di fase sarebbe scaduto l'imminente 16 novembre 2010, il Tribunale reputava analogamente — sebbene per tutt'altre ragioni — insussistente il requisito della particolare complessità del dibattimento. Il Tribunale sottolineava che, pur a fronte di un



elevato numero di imputati (32) e di imputazioni gravi, lo sviluppo dell'istruttoria dibattimentale (conclusa alla data del 14 ottobre 2010 con i limiti sopra indicati) era risultato agevole e contenuto tanto da articolarsi in poche udienze (quattro, per l'esattezza). Sottolineava, altresì, il Tribunale che l'unica ragione di un certo slittamento del dibattimento oltre il termine di custodia cautelare era da individuarsi nella perizia di trascrizione delle intercettazioni telefoniche e ambientali, avendo quest'ultimo incombente impegnato circa sette mesi (incarico conferito alla prima udienza dibattimentale del 27 aprile 2010, inizio delle operazioni al 29 aprile 2010, deposito dell'intera perizia, dopo diverse proroghe e dopo un deposito parziale dell'elaborato, al 15 novembre 2010), e prodotto una perizia di trascrizione delle sole telefonate raccolta in cinque volumi e 1672 pagine, e in attesa del deposito dell'ultima parte della perizia afferente la trascrizione di n. 250 conversazioni ambientali. Ed allora, concludeva il Tribunale, acclarata la prossima scadenza dei termini di custodia al 16 novembre 2010 e senza possibilità di definizione del dibattimento prima di tale data, occorre stabilire se rientrasse nella nozione di dibattimento particolarmente complesso anche l'ipotesi di un dibattimento in cui il superamento del termine di custodia fosse originato soltanto dall'espletamento della perizia tecnica di trascrizione.

Il Tribunale, richiamata la pacifica giurisprudenza di legittimità secondo la quale il requisito della particolare complessità poteva essere integrato dall'espletamento di perizia dibattimentale laboriosa e implicante lunghe indagini, segnalava, al contrario, due distinti orientamenti della medesima giurisprudenza quanto a quella specifica perizia volta alla trascrizione delle intercettazioni.

Più precisamente, il Tribunale, muovendo da un risalente precedente della Suprema Corte (Cass. sez. 1, 26 agosto 1994, Bonacchi), individuava un'interpretazione di legittimità — presente anche in successive sentenze: Cass. sez. 5, 9 marzo 2000, Romola; sez. 1, 6 maggio 2004, Calaiò; sez. 5, 28 febbraio 2007, Manzi — tale per cui la perizia di trascrizione delle intercettazioni non assume carattere della necessità ed inevitabilità, presupposto necessario per l'applicazione dell'art. 304, comma 2 c.p.p., quando la sua esecuzione in sede dibattimentale sia stata frutto di una scelta discrezionale del Pubblico Ministero che non ha proceduto alla richiesta di trascrizione in conformità al disposto dell'art. 268 c.p.p. Infatti, sempre secondo questa interpretazione, sebbene la trascrizione delle intercettazioni in dibattimento non sia sanzionata, non era ragionevole accollare all'imputato in custodia cautelare l'onere di una complessità dibattimentale che si sarebbe evitata rispettando l'art. 268 c.p.p.

Il Tribunale indicava, poi, un diverso e opposto indirizzo giurisprudenziale (più recente), secondo cui l'assenza di conseguenze normative alla decisione di procedere alla trascrizione delle intercettazioni in sede dibattimentale piuttosto che nelle fasi precedenti rendeva indifferente la scelta del Pubblico Ministero anche ai fini dell'art. 304, comma 2 c.p.p. (Cass. sez. 2, 22 dicembre 2008, Comisso).

A fronte di questo duplice orientamento di legittimità il Tribunale optava per la prima interpretazione ritenendola maggiormente aderente alle norme del codice e della Costituzione.

In particolare, il Tribunale rinviava alle norme di rito che impongono una trattazione celere del dibattimento riservando alle fasi precedenti l'espletamento di incombenti lunghi e laboriosi (art. 392, comma 2 c.p.p.), siccome è confermato dalle disposizioni volte ad agevolare la concentrazione del dibattimento e la rapidità di svolgimento della fase (artt. 477, 17, 18 c.p.p.), e in un'ottica interpretativa consona al disposto dell'art. 111, comma 2 ult. periodo Cost. Quindi, pur in adesione a quell'orientamento pacifico della Suprema Corte che legittima la trascrizione delle intercettazioni in sede dibattimentale essendo la relativa prova costituita dai supporti fonici, riteneva il Tribunale che il profilo della legittimità e della utilizzabilità della perizia di trascrizione in dibattimento non poteva essere confuso con il profilo delle ricadute della scelta del Pubblico Ministero sul regime cautelare dell'imputato (e, pertanto, sulla nozione di particolare complessità che condiziona la durata della custodia cautelare), a fronte di norme che, pur in assenza di sanzioni procedurali, comunque imponevano la trascrizione nella fase antecedente il dibattimento.

Concludeva il Tribunale che l'art. 304, comma 2 c.p.p. andava interpretato nel senso che la perizia di trascrizione delle intercettazioni in sede dibattimentale è necessaria ed inevitabile quando non sia stata conseguenza della violazione dell'art. 268, comma 7 c.p.p., cioè quando non sia stata espletata nelle fasi precedenti nonostante le opportune iniziative al riguardo dell'organo dell'accusa.

Nel merito, il Tribunale rilevava che la complessità della perizia da eseguire era circostanza nota al Pubblico Ministero per l'entità delle conversazioni telefoniche e ambientali alla cui trascrizione era interessato, per i gerghi utilizzati nelle conversazioni, per la cattiva qualità dell'audio, e che l'assenza di qualunque sua iniziativa procedimentale per evitare che la complessità di quella perizia condizionasse la durata della fase dibattimentale non consentiva di definire l'incombente istruttorio necessario e inevitabile e — giocoforza — non consentiva di ritenere quel dibattimento particolarmente complesso così da giustificare la protrazione della custodia cautelare oltre gli ordinari termini *ex art.* 303 c.p.p., e respingeva l'impugnazione del Pubblico Ministero.

Avverso l'ordinanza del Tribunale era proposto ricorso per cassazione.

Con sentenza 7 aprile 2011 (depositata 7 luglio 2011) la Corte di Cassazione annullava l'ordinanza e rinviava al Tribunale per nuovo esame.



La Corte riteneva consolidato il principio di diritto affermato nella citata sentenza Comisso e ribadiva che la scelta del momento in cui disporre la perizia, può dipendere dai più vari accadimenti processuali, senza che il codice di rito autorizzi la deduzione di conseguenze particolari dalla circostanza che la trascrizione delle intercettazioni sia eventualmente disposta in dibattimento invece che nelle indagini o in udienza preliminare, e pertanto rilevava che il Tribunale era incorso in violazione di legge allorché aveva ritenuto irregolare la scelta del Pubblico Ministero di procedere alla trascrizione in sede dibattimentale.

Ritualmente instaurato il contraddittorio relativamente al giudizio di rinvio, all'odierna udienza camerata, assente il Pubblico Ministero ritualmente avvisato, presenti i ricorrenti Agui Giuseppe e Romeo Mario Giuseppe che nulla dichiaravano, le difese presenti concludevano per il rigetto dell'appello.

La decisione nel presente giudizio di rinvio deve essere differenziata, come nella precedente ordinanza, per gli imputati Agui Giuseppe, De Moro Raffaele e Biviera Rosario.

Infatti, per detti imputati si era rilevato il difetto del requisito della particolare complessità del dibattimento, atteso che non era prevedibile la scadenza dei termini di fase prima della definizione del giudizio di primo grado, termini che per Agui Giuseppe, De Moro Raffaele e Biviera Rosario scadevano, stante la contestazione dell'aggravante *ex art. 80 legge stup.*, al 16 maggio 2011. Premesso che in relazione a questa conclusione non risulta una diversa valutazione da parte della Corte di Cassazione nella sentenza di annullamento, ovvero un principio di diritto cui uniformarsi, è sufficiente rilevare che nei confronti dei suddetti imputati la sentenza di condanna di primo grado è intervenuta in data 27 gennaio 2011 (con deposito della motivazione in data 16 marzo 2011), e cioè pendenti quei termini di custodia, sicché non vi è materia di disporre la sospensione di termini ritualmente osservati, né un interesse in tal senso per l'organo dell'accusa.

Consegue l'inammissibilità dell'appello del Pubblico Ministero per le posizioni Agui Giuseppe, De Moro Raffaele e Biviera Rosario.

Analogamente, l'appello è inammissibile relativamente alle posizioni Belfassi Abderrahim e Sacco Umberto.

Belfassi Abderrahim è stato assolto dalle imputazioni a lui ascritte con la summenzionata sentenza 27 gennaio 2011 e in quella sede è stata revocata la misura cautelare non detentiva che gli era stata applicata *ex art. 307 c.p.p.* con l'ordinanza del 16 novembre 2010.

Sacco Umberto è stato condannato con la precitata sentenza e la condanna è divenuta definitiva in data 16 marzo 2011 — come specificato dal Pubblico Ministero in sede di trasmissione degli atti per questo giudizio di rinvio — sicché alla fase cautelare è subentrata quella di esecuzione della pena.

In entrambe le situazioni non vi è, quindi, alcun interesse del Pubblico Ministero all'odierna impugnazione perché sono venuti meno la materia cautelare e i connessi termini *ex art. 303 c.p.p.*

Consegue sopravvenuta inammissibilità dell'appello del Pubblico Ministero per le posizioni Belfassi Abderrahim e Sacco Umberto.

In relazione a tutti gli altri imputati (Agui Alessandro, Araco Rocco, Mammoliti Domenico, Pasotti Claudio, Romeo Giuseppe, Romeo Mario Giuseppe, Strangio Roberto) questo Tribunale è vincolato — ai fini della decisione — al principio di diritto affermato dalla Suprema Corte con la sentenza di annullamento. E pertanto, esclusa qualsivoglia conseguenza dalla scelta del Pubblico Ministero di procedere alla perizia di trascrizione delle intercettazioni in fase dibattimentale, e preso atto sia della obiettiva complessità di quell'incombente istruttorio (e si rinvia alle pregresse osservazioni circa la laboriosità della perizia per mole di conversazioni e connotati dei fonemi), sia, giocoforza, della complessità del relativo dibattimento, deve ritenersi legittima, ai sensi dell'*art. 304, comma 2 c.p.p.*, la sospensione dei termini di custodia, ciò che imporrebbe la riforma dell'ordinanza del Tribunale 14 ottobre 2010 e la sospensione dei termini cautelari, con i connessi provvedimenti in punto di ripristino delle originarie misure restrittive.

Al riguardo deve rilevarsi che non è condivisibile l'odierno assunto difensivo di una inammissibilità dell'appello, avendo lo stesso Pubblico Ministero omissso di impugnare il successivo provvedimento del Tribunale della cognizione di applicazione delle misure *ex art. 307 c.p.p.* Invero, per un verso quest'ultimo provvedimento rispondeva ad un'istanza subordinata dello stesso Pubblico Ministero, in secondo luogo l'ordinanza di rigetto della principale istanza di sospensione dei termini era autonomamente impugnabile (come è avvenuto) e le eventuali vicende procedurali afferenti quell'atto travolgono inevitabilmente gli atti consequenziali e successivi.

Tuttavia, ad avviso del Tribunale l'interpretazione privilegiata dalla Suprema Corte — e qui vincolante — è sospetta di illegittimità costituzionale, sicché s'impone di sollevare la relativa questione davanti alla Corte Costituzionale.

Il Tribunale in sede di giudizio di rinvio *ex art. 627, comma 3 c.p.p.* è certamente legittimato a proporre questione di legittimità costituzionale della norma da applicare, e nell'interpretazione stabilita e vincolante nel giudizio *a quo*, trattandosi di rapporti non ancora esauriti, e a fronte dell'impossibilità del giudice di rinvio di discostarsi da quell'unica interpretazione normativa indicata dalla Corte in sede di annullamento (sul punto è costante l'orientamento della Corte Costituzionale, e tra le altre si citano le seguenti sentenze: 305/2008; 78/2007; 130/1993).



Orbene, nel caso di specie l'interpretazione dell'art. 304, comma 2 c.p.p. accolta dalla sentenza della Corte di Cassazione, e a cui questo Tribunale deve uniformarsi ai sensi del citato art. 627 c.p.p., solleva forti dubbi di costituzionalità di quella norma in relazione agli artt. 3 e 13 della Costituzione. Parimenti non v'è dubbio della rilevanza della questione atteso che la decisione dell'impugnazione transita necessariamente dall'esegesi dell'art. 304, comma 2 c.p.p. indicata dalla Suprema Corte.

L'art. 13 Cost. per un verso riserva alla legge di stabilire i casi e modi di qualunque forma di restrizione della libertà personale (comma 2), per altro verso riserva analogamente alla legge di predeterminare i limiti massimi di custodia cautelare.

La disciplina codicistica dei termini di durata della custodia cautelare (artt. 303 s. c.p.p.) soddisfa proprio questa esigenza superiore di una regolamentazione legislativa, oltre che dei casi e modi, anche dei tempi entro i quali può essere limitata la libertà personale dell'imputato prima della sentenza definitiva.

A sua volta, l'art. 304 c.p.p., sempre nel rispetto del principio costituzionale summenzionato, consente, attraverso il meccanismo della sospensione, uno slittamento dei termini massimi di custodia di cui all'art. 303 c.p.p., allorché si versi in una delle situazioni dalla medesima norma individuate, sebbene la sospensione di quei termini ordinari incontri pur sempre dei limiti invalicabili di durata come individuati dall'art. 304, comma 6 c.p.p.

L'art. 304 c.p.p. costituisce perciò un'eccezione rispetto alla durata della custodia cautelare come regolamentata in via generale dall'art. 303 c.p.p. Orbene, costituisce affermazione reiterata nella giurisprudenza della Corte costituzionale, e nella materia dei termini di durata della custodia cautelare, quella per cui non vi è spazio per gli organi titolari del potere cautelare di scegliere il *dies a quo* di decorrenza della custodia (queste affermazioni si rinvencono nella giurisprudenza formatasi a proposito dell'art. 297, comma 3 c.p.p.: sentenze nn. 408/2005; 233/2011), nonché l'altra secondo cui, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela (libertà personale da un lato, e finalità del processo e tutela della collettività dall'altro), si rinviene la giustificazione del temporaneo sacrificio della libertà personale di cui all'art. 13 Cost., il quale ultimo pur sempre impone soluzioni che comportino il minor sacrificio della libertà personale (sentenza n. 299/2005). Pure si rintraccia nella giurisprudenza costituzionale la precisazione che i diritti inviolabili dell'uomo — tra cui la libertà personale — rispondono ad un principio di valore fondamentale che ha carattere generale, sicché ogni limitazione o soppressione di quei diritti ha natura derogatoria e eccezionale e le relative norme vanno interpretate in modo rigorosamente restrittivo (sentenze nn. 349/1993; 298/1994).

L'esame delle menzionate decisioni consente, quindi, di enucleare alcuni punti fermi della giurisprudenza costituzionale in tema di libertà personale e termini di custodia cautelare, ovvero:

che l'inviolabilità della libertà personale, garantita dalla riserva di legge sia per i casi in cui è ammessa la restrizione che per i relativi tempi di durata, impone un'interpretazione restrittiva delle norme limitative stante la loro natura derogatoria del diritto;

che il sacrificio della libertà personale deve essere ridotto al minimo;

che le limitazioni della libertà personale connesse alle vicende processuali devono rispettare il principio di proporzionalità, di talché i limiti di durata vanno ragguagliati, oltre che alla pena, alla concreta dinamica processuale e alle fasi in cui si sviluppa;

che la durata della custodia cautelare deve dipendere da fatti obiettivi, così da rispettare i canoni dell'uguaglianza e della ragionevolezza.

Anzi, più precisamente, la Corte costituzionale ha escluso che la durata della custodia cautelare possa essere determinata da imponderabili valutazioni soggettive degli organi titolari del potere cautelare (e laddove ha rilevato quest'ultima situazione ha deliberato l'illegittimità costituzionale della norma sottoposta al suo scrutinio: sentenza n. 408 del 2005), ed ha pure sancito che il diritto alla libertà personale (in termini di durata della custodia cautelare) non può subire deroghe o eccezioni riferite a particolari e contingenti vicende processuali (sentenza n. 299/2005).

Nell'alveo di questi parametri costituzionali, e dell'interpretazione di essi rinveniente nella giurisprudenza costituzionale, deve essere valutato l'art. 304, comma 2 c.p.p. nell'interpretazione della Corte di Cassazione.

Ebbene, il disposto dell'art. 304, comma 2 c.p.p., laddove amplia i termini di custodia cautelare, introduce — come si è sottolineato in precedenza — un'ulteriore deroga al regime di libertà personale, perché consente l'allungamento dei limiti massimi di durata della restrizione, siccome temporalmente parametrati dal precedente art. 303 c.p.p. sulle varie fasi e gradi in cui si articola il procedimento. Questo prolungamento è subordinato dal legislatore, oltre che alla circostanza che si proceda per determinati delitti normativamente indicati, al requisito della particolare complessità del dibattimento.

La Corte di Cassazione con la sentenza di annullamento:

ha ribadito il principio costantemente affermato tale per cui l'espletamento di una perizia può integrare il requisito della particolare complessità;

ha confermato che detta perizia deve avere il carattere della necessità ed inevitabilità;



ha ritenuto indifferente, nella valutazione di tale ultimo requisito della perizia, l'osservanza o meno dell'art. 268 c.p.p. nella trascrizione delle intercettazioni telefoniche, così reputando irrilevante — ai fini della legittimità della sospensione dei termini di custodia — la scelta del Pubblico Ministero di richiedere la perizia di trascrizione in dibattimento ovvero nelle fasi anteriori.

Ad avviso del Tribunale la norma, così interpretata specie in relazione all'irrilevanza delle scelte del Pubblico Ministero, viola, innanzitutto, il principio costituzionale della riserva di legge ai fini della predeterminazione dei termini massimi di custodia cautelare (art. 13 comma 5).

Va premesso che secondo il sistema normativo vigente la perizia di trascrizione deve essere espletata, ai sensi dell'art. 268 c. 7 c.p.p., all'esito delle operazioni di intercettazioni e nella fase antecedente al dibattimento (indagini preliminari ovvero udienza preliminare); detto sistema pure consente, ai sensi dell'art. 392, comma 2 c.p.p., il ricorso all'incidente probatorio per le perizie di durata prevedibilmente superiore a sessanta giorni (e si richiamano tutte le osservazioni di questo Tribunale contenute nell'ordinanza poi annullata).

Il sistema legislativo prevede, quindi, l'espletamento della perizia di trascrizione, o più in generale di una perizia laboriosa e di lunga durata, nella fase delle indagini preliminari (o anche in sede di udienza preliminare), anticipandone l'esecuzione in ragione della tipologia (la perizia di trascrizione inscindibilmente connessa all'attività di intercettazione propria della fase delle indagini), ovvero in ragione di una complessità inconciliabile con le esigenze di celerità del dibattimento.

Orbene, se le nozioni di particolare complessità del dibattimento e di perizia necessaria ed inevitabile sono ancorate a scelte procedurali del Pubblico Ministero imprevedibili e soggettive, e comunque difformi dall'impianto legislativo sopra ricostruito (come nell'ipotesi in cui la perizia di trascrizione sia richiesta in sede dibattimentale), una tale esegesi determina una sostanziale violazione dell'art. 13, comma 5 Cost.

Infatti, quelle scelte comportano che la prolungata durata massima della custodia cautelare (in deroga a quella di fase dell'art. 303 c.p.p.) è determinata non già alla stregua di fatti e situazioni obiettivamente rilevabili e prestabiliti per legge (come avviene per la disciplina contenuta nel primo comma dello stesso art. 304 c.p.p. che consente la sospensione dei termini in presenza di un rinvio del dibattimento per ragioni legislativamente ammesse ovvero in pendenza di termini di legge), bensì alla stregua di determinazioni imponderabili del Pubblico Ministero a seconda che decida di richiedere la perizia di trascrizione durante la fase delle indagini preliminari o nell'udienza preliminare, oppure nella successiva fase dibattimentale. E la scelta del Pubblico Ministero di richiedere la perizia in sede dibattimentale si risolve in una iniziativa a maggior ragione imprevedibile, posto che sarebbe comunque una soluzione assunta in difformità dalle norme del codice, e perciò legislativamente non disciplinata.

La circostanza che una tale scelta procedimentale è immune da sanzioni processuali di nullità o inutilizzabilità della prova, secondo un costante orientamento di legittimità (e pure si richiamano le osservazioni di cui all'ordinanza annullata), non elide il profilo di irregolarità della determinazione dell'organo dell'accusa allorché è attivata la perizia di trascrizione in una sede non propria, e questa irregolarità ha una sua specifica pregnanza perché incide sul regime della libertà personale ampliandone il sacrificio in termini di durata.

In altre parole, l'affermazione secondo cui è necessaria e inevitabile anche un perizia che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nelle fasi antecedenti al dibattimento ed è stata, invece, differita a quest'ultima fase per una scelta libera del Pubblico Ministero, determina un'assoluta imprevedibilità dei termini massimi di fase della custodia cautelare laddove assume quale presupposto di applicazione della norma un *iter* procedimentale dissonante e impreveduto rispetto al dettato legislativo; e questa peculiare difformità rimette esclusivamente alla scelta dell'organo titolare del potere cautelare di seguire o meno la procedura del codice di rito e — giocoforza — di determinare un prolungamento dei termini *ex art.* 303 c.p.p.

La suddetta conseguenza vanifica, perciò, il precetto costituzionale della riserva di legge dal momento che (a nozione legislativa di dibattimento particolarmente complesso di cui all'art. 304, comma 2 c.p.p. è assunta in termini ermeneutici tali da attribuire al Pubblico Ministero la libertà di prolungare o meno la durata della custodia cautelare, e ciò senza alcun riferimento a situazioni obiettive legislativamente indicate, anzi adottando procedure normativamente dissonanti.

Diversamente, una delimitazione della nozione di particolare complessità alle sole perizie che non avrebbero potuto o dovuto essere eseguite nelle fasi anteriori al dibattimento, perché la relativa esigenza è consequenziale all'istruttoria dibattimentale e non vi era alcun obbligo normativo in senso opposto (perizie necessarie e inevitabili), produce un sostanziale rispetto della norma costituzionale, atteso che restringe l'ambito di applicazione dell'art. 304, comma 2 c.p.p. innanzitutto alle sole situazioni in linea con il sistema delle norme di rito, e, in secondo luogo, a quelle ipotesi in cui l'urgenza della perizia è conseguente allo sviluppo dell'istruttoria dibattimentale. In tutte questi casi il prolungamento dei termini, confinato nell'alveo dell'*iter* procedimentale previsto dal legislatore, si giustifica esclusivamente in relazione ad accadimenti e sviluppi dibattimentali impreveduti riportando la disposizione legislativa ad un ambito più circoscritto, così da rispettare l'esigenza di sacrificare al minimo la libertà personale in quell'ottica di contemperamento di opposti interessi di cui s'è detto.



Quest'ultima interpretazione è in linea, perciò, con i principi della giurisprudenza costituzionale sopra richiamati (minor sacrificio della libertà personale, interpretazioni rigorosamente restrittive delle norme limitative della libertà personale).

L'interpretazione dell'art. 304, comma 2 c.p.p. della Corte di Cassazione viola anche, ad avviso del Collegio, il principio di uguaglianza dell'art. 3 Cost.

La durata della custodia cautelare nella fase dibattimentale è condizionata, secondo quella esegesi, dalla solerzia o meno del Pubblico Ministero nella richiesta di perizia di trascrizione, dal momento che un'attivazione in tal senso, subito dopo il provvedimento cautelare e l'ostensione degli atti, riporta quella durata nella disciplina dell'art. 303 c.p.p.; mentre una maggiore inerzia e un differimento dell'esecuzione della perizia al dibattimento consente il prolungamento dei termini di quest'ultima fase. La soluzione di legittimità tratteggia una disciplina normativa irragionevole allorché contempla termini di fase differenti in assenza di situazioni obiettive che giustifichino tale differenziazione. Invero, una maggiore ampiezza dei termini di custodia rispetto a quelli legislativi dell'art. 303 c.p.p. è conseguenza esclusiva di un imponderabile atteggiamento del Pubblico Ministero, derivandone una disciplina diseguale per identiche situazioni.

Alla stregua di tutte le precedenti argomentazioni è — dunque — rilevante e non manifestamente infondata — in relazione agli artt. 3 e 13 comma 5 Costituzione — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 304, comma 2 c.p.p. nella parte in cui definisce particolarmente complesso il dibattimento in cui sia stata disposta una perizia (nella specie la perizia di trascrizione delle intercettazioni telefoniche) che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nella fasi anteriori al dibattimento stesso.

Va dunque disposta la sospensione della presente procedura e la rimessione della questione alla Corte costituzionale per la sua decisione ai sensi degli artt. 1 Legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Pubblico Ministero e alle altre parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 310 c.p.p., relativamente alle posizioni di Agui Giuseppe, Beffassi Abderrahim, Biviera Rosario, De Moro Raffaele, Sacco Umberto dichiara l'inammissibilità dell'appello presentato dal Pubblico Ministero di Brescia avverso l'ordinanza del Tribunale di Brescia — composizione collegiale — 14 ottobre 2010 di rigetto dell'istanza di sospensione dei termini di custodia cautelare ai sensi dell'art. 304, comma 2 c.p.p.;*

*Visti gli artt. 1 Legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, relativamente alle posizioni di Agui Alessandro, Araco Rocco, Mammoliti Domenico, Pasotti Claudio, Romeo Giuseppe, Romeo Mario Giuseppe, Strangio Roberto dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 13 comma 5 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 304, comma 2 c.p.p. nella parte in cui consente di definire particolarmente complesso il dibattimento in cui sia stata disposta una perizia (nella specie la perizia di trascrizione delle intercettazioni telefoniche) che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nella fasi anteriori al dibattimento stesso.*

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

*Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Pubblico Ministero e alle altre parti.*

*Dispone la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti.*

Così deciso, in data 8 novembre 2011

*Il presidente estensore: MOCCIOLA*





## N. 5

*Ordinanza del 22 novembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Toscana  
sul ricorso proposto da G.M. contro Regione Toscana ed altri*

**Assistenza - Norme della Regione Toscana - Ultrasessantacinquenni non autosufficienti (nella specie: soggetto affetto da SLA) - Prevista compartecipazione dell'assistito alle spese di assistenza in base alle condizioni reddituali e patrimoniali del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.**

- Legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, art. 14, comma 2, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. m).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 28 del 2011, proposto da: M. G., in proprio ed in qualità di procuratore generale della signora L. A. e N. G., rappresentati e difesi dall'avv. Gionata Gianini, con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Fabrizio Fantappiè in Firenze, via Ricorboli, 7;

Contro:

Regione Toscana, in persona del Presidente p.t. della Giunta Regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Enrico Baldi, presso cui è elettivamente domiciliata in Firenze, Avvocatura Regionale, piazza dell'Unità Italiana, 1;

Comunità Montana del Casentino, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Chiara Jannuzzi, con domicilio *ex lege* presso la Segreteria del T.A.R. Toscana in Firenze, via Ricasoli, 40;

Asl 8 - Arezzo, in persona del legale rappresentante p.t., e Comune di S. in persona del Sindaco p.t., non costituiti in giudizio;

Nei confronti di V. C. d. M. di S., in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

Per l'annullamento, previa sospensione, della determinazione dirigenziale della Comunità Montana del Casentino, 13 aprile 2010, n. 444/A con la quale si , è prevista «l'integrazione retta a favore della Signora A.L. (residente a S.) ricoverata presso la struttura RSA di S., dal giorno 19 novembre 2009 nella misura del 65% della quota residua dell'integrazione retta pur essendo proprietaria della casa di abitazione nella misura del 50% di considerare gli importi erogati quali anticipi da recuperare nei confronti del ricoverato o degli eventuali eredi così come previsto dal Regolamento sopra richiamato»; di tutti gli atti presupposti, consequenziali o comunque connessi, ed in particolare della nota 29 aprile 2010, prot. n. 8176/07.12, della Gestione Associata dei Servizi Sociali della Comunità Montana del Casentino, della nota 15 gennaio 2010, prot. n. 757/07.12, a firma del Responsabile del Servizio «Gestione associata dei Servizi Sociali», della nota 6 maggio 2010, prot. n. 8751/07.12 a firma del Responsabile del Servizio «Gestione associata dei Servizi Sociali», dell'art. 23 Regolamento comprensoriale per l'erogazione dei Servizi Sociali della Comunità Montana del Casentino.

Visti il ricorso (per atto di trasposizione ex art. 10 d.P.R. n. 1199/71) e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione nel presente giudizio della Regione Toscana e della Comunità Montana del Casentino, con la relativa documentazione;

Vista l'ordinanza cautelare di questa Sezione n. 161/2011 del 4 febbraio 2011;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2011 il dott. Ivo Corraeale e uditi per le parti i difensori come specificato nel relativo verbale; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Con atto di costituzione in giudizio avanti a questo Tribunale, depositato il 4 gennaio 2011, in trasposizione da ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per opposizione ex art. 10 d.P.R. n. 1199/71 della Regione Toscana in quella sede, il signor M. G., in proprio e quale procuratore generale della moglie, L. A., e il signor N. G. quale figlio, chiedevano l'annullamento, previa sospensione — oltre a domanda di accertamento e declaratoria con conseguente risarcimento del danno — dei provvedimenti indicati in epigrafe con i quali la Comunità Montana del Casentino aveva



determinato, dal 19 novembre 2009, l'integrazione retta a favore della signora A., ricoverata presso struttura di RSA in Comune di S., nella misura del 65% della quota residua dell'integrazione retta pur essendo proprietaria della casa di abitazione nella misura del 50% e di considerare gli importi erogati quali anticipi da recuperare nei confronti del ricoverato o degli eventuali eredi.

I ricorrenti, quindi — evidenziando che: 1) la signora A., affetta da SLA, era ricoverata presso la RSA di S. dal febbraio 2009 e necessitava di assistenza continua, anche perché attaccata a respiratore ed alimentata artificialmente; 2) i medesimi avevano chiesto alla Comunità Montana del Casentino un aiuto finanziario per la compartecipazione alla retta, in applicazione dell'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 109/98; 3) la Comunità aveva ritenuto di individuare a suo carico solo una compartecipazione del 65%, residuando il restante per il 15% a carico del coniuge M. G. e per il 20% a carico del figlio N. — lamentavano, in sintesi, quanto segue.

«1. Violazione e/o falsa applicazione art. 54, legge 289/2002; art. 1 e 3-septies d.lgs. 502/1992; DPCM 29 novembre 2011, all. 1, lett. H; art. 3, comma 2-ter, d.lgs. 109/1998; DPCM 14 febbraio 2001, all. l».

La conclusione della Comunità montana contrastava con la normativa nazionale la quale, in ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria rivolti a persone con handicap grave o a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti come accertato da ASL, individuava la necessità di evidenziare la situazione economica del solo assistito anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione. Per i ricorrenti, tale disposizione specifica, pur rimandando l'ulteriore regolamentazione a DPCM ancora non adottato, era immediatamente applicabile per il principio di gerarchia delle fonti, trattandosi di prescrizione direttamente precettiva, come rilevato da alcune pronunce giurisprudenziali richiamate.

Inoltre, ulteriore erroneità era individuata nella parte in cui era riconosciuta la necessità di contribuzione per il 20% da parte del figlio dell'assistita, dato che, in quanto tenuto agli alimenti, il suo coinvolgimento poteva essere sollecitato solo dal soggetto che versava -in stato di bisogno e non dall'amministrazione pubblica o da terzi, ai sensi degli artt. 3, comma 2, e 2, comma 6, d.lgs. n. 109/98 e come attestato anche da ulteriore giurisprudenza amministrativa richiamata.

«Sul diritto alla restituzione delle somme indebitamente corrisposte e sul risarcimento del danno».

I ricorrenti chiedevano, in conseguenza, anche la restituzione di quanto (ritenuto) illegittimamente da loro versato, anche eventualmente a titolo di risarcimento del danno ingiusto causato dal comportamento della Comunità Montana.

«Sulla violazione, da parte dell'art. 14 L.R. Toscana n. 66/2008, della normativa nazionale. Questione di costituzionalità».

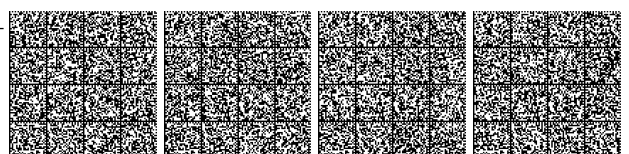
I ricorrenti richiamavano la norma in rubrica, la quale prevedeva che la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne era calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado, ma affermavano che la medesima era in contrasto con la normativa nazionale, da intendersi come «legge quadro», e non poteva essere ricondotta, per quel che riguarda le competenze legislative, alla materia della mera assistenza sociale, di competenza regionale ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.

In realtà, secondo i ricorrenti, la materia regolata nello specifico era da ricondursi alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., ovvero alla «previdenza sociale», di cui all'art. 117, comma 2, lett. o), ovvero alla tutela della salute come materia di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.

Si costituivano in giudizio la Regione Toscana e la Comunità Montana del Casentino, chiedendo la reiezione del ricorso perché infondato.

In particolare, la Comunità Montana eccepiva anche la tardività del ricorso straordinario a suo tempo proposto, valutabile nella presente sede di trasposizione, in quanto risultava che il provvedimento impugnato era stato conosciuto dal ricorrente M. G. almeno prima della data del 7 giugno 2010 e, comunque, che il medesimo era stato pubblicato all'Albo Pretorio della Comunità Montana dal 21 aprile 2010 con la conseguenza che la notificazione del ricorso straordinario, in data 21 ottobre 2010, era tardiva, non applicandosi alla fattispecie di ricorso amministrativo la sospensione dei termini «feriali» di cui all'art. 1 legge n. 742/1969.

In più, la medesima Comunità Montana eccepiva anche il difetto di giurisdizione del g.a. — in ordine alla domanda avente ad oggetto il corrispettivo delle prestazioni erogate da una struttura privata convenzionata o accreditata con il SSN, secondo la conclusione giurisprudenziale, anche di questo Tribunale, richiamata — nonché il difetto di legittimazione ad agire dei ricorrenti, che non risultavano titolari di un interesse giuridicamente azionabile e tutelabile avanti al g.a., limitandosi la determina dirigenziale impugnata a stabilire la parte di quota sociale a carico della Comunità



Montana, ferma restando la possibilità per i medesimi ricorrenti di agire in relazione ai rapporti sul piano civilistico che potevano individuarsi nella loro posizione con la struttura di ricovero del proprio congiunto.

In prossimità della camera di consiglio la Regione Toscana depositava una memoria ad illustrazione delle proprie tesi difensive, incentrate sulla manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata dai ricorrenti.

Con l'ordinanza indicata in epigrafe, questa Sezione rigettava la domanda cautelare.

In prossimità della pubblica udienza, le parti intime costituite depositavano ulteriori memorie a sostegno delle proprie tesi.

Alla pubblica udienza del 6 ottobre 2011 la causa era trattenuta in decisione.

Considerato, in diritto, che il Collegio rileva che le eccezioni preliminari sono state tutte valutate e rigettate (tranne per quel che riguarda il difetto di giurisdizione per la domanda introdotta dal sig. M. G. in proprio e dal sig. N. G.) con sentenza non definitiva di questa Sezione pronunciata alla medesima Camera di consiglio;

Considerato, quindi, che il riconoscimento della giurisdizione di questo Tribunale per la domanda introdotta dal sig. M. G., quale procuratore generale della (moglie) signora L. A., impone comunque di esaminare il merito del ricorso.

Considerato che, in primo luogo, è lamentata la violazione della normativa nazionale, ritenuta direttamente applicabile, di cui al l'art. 3, comma 2-ter, d.lgs. n. 109/98, nella parte in cui impone di evidenziare la situazione economica del solo assistito anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap permanente grave come accertato da ASL;

Considerato che, sul punto, il Collegio non può fare a meno di richiamare (e prendere atto del)le conclusioni cui è pervenuto il Consiglio di Stato in ultimo con sentenza della Sezione Quinta n. 1607 del 16 marzo 2011 in cui sono specificate alcune considerazioni rilevanti, che non possono non riflettersi anche sul presente contenzioso e che confermano quello che è proprio un indirizzo consolidato concretante diritto vivente;

Considerato che, proprio in relazione alla ritenuta violazione di legge dedotta dai ricorrenti nel primo motivo di ricorso, la Quinta Sezione ha precisato che «La tesi che esclude l'immediata applicabilità della norma, in virtù dell'attuazione demandata ad un apposito d.p.c.m., benché sostenuta da questo Consiglio di Stato in sede consultiva (Sez. III, n. 569 del 2009, in questa Rassegna 2009, I, 511), non appare convincente ed è già stata disattesa dalla Sezione in alcuni precedenti cautelati (Sez. V, ord.ze nn. 3065 del 2009, 4582 del 2009 e 2130 del 2010), che hanno trovato conferma in una recente sentenza (Sez. V, sent. n. 551 del 2011, in cui è affermato che la mancata adozione del d.p.c.m. non può paralizzare l'operatività della norma, salve ulteriori considerazioni legate al caso di specie sulla situazione reddituale complessiva). Deve ritenersi che il citato art. 3 comma 2-ter, pur demandando in parte la sua attuazione al successivo decreto, abbia introdotto un principio, immediatamente applicabile, costituito dalla evidenziazione della situazione economica del solo assistito, rispetto alle persone con handicap permanente grave e ai soggetti ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali. Tale regola non incontra alcun ostacolo per la sua immediata applicabilità e il citato decreto, pur potendo introdurre innovative misure per favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza, non potrebbe stabilire un principio diverso dalla valutazione della situazione del solo assistito; di conseguenza, anche in attesa dell'adozione del decreto, sia il Legislatore regionale sia i regolamenti comunali devono attenersi ad un principio, idoneo a costituire uno dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, attendendo proprio ad una facilitazione all'accesso ai servizi sociali per le persone più bisognose di assistenza. I principi della Convenzione... (di New York del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità) ...costituiscono, quindi, ulteriore argomento interpretativo in favore della tesi dell'immediata applicabilità del comma 2-ter dell'art. 3 d.lgs. n. 109 del 1998 e per ritenere manifestamente infondata ogni questione di costituzionalità, che dubiti della compatibilità...».

Considerato, quindi, che il principio di ordine generale immediatamente applicabile — relativo alla necessità di «evidenziazione della situazione economica del solo assistito» — è stato individuato dal Consiglio di Stato e sul punto il Collegio, secondo le argomentazioni sopra riportate che richiamavano a loro volta recenti posizioni della giurisprudenza amministrativa di secondo grado, non considera allo stato individuabili diversi percorsi interpretativi;

Considerato, però, che la fattispecie, nella Regione Toscana, è regolata ulteriormente dall'art. 14, comma 2, lett. c), l.r. 18 dicembre 2008, n. 66, secondo cui «... Nelle more della definizione e del finanziamento dei LIVEAS, l'atto di indirizzo di cui al comma 1 si attiene ai seguenti criteri generali: ... c) nel caso di cui alla lettera b) la quota di partecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado», e che tale norma non sfugge ai ricorrenti, i quali, con il terzo motivo, prospettano una questione di legittimità costituzionale della medesima che, a loro



dire, avrebbe intaccato profili riservati alla competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) e/o *o*), Cost. — in quanto rientranti nei livelli essenziali sanitari e sociali ovvero di previdenza sociale — o quantomeno alla competenza statale concorrente in ordine alla tutela della salute, che esclude la riconducibilità della materia esclusivamente e integralmente nei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LIVEAS) di competenza regionale, operando invece l'Ente regionale nell'ambito della legge-quadro nazionale di cui al richiamato d.lgs. n. 109/98, che impone, appunto, di considerare comunque la situazione economica del solo assistito;

Considerato, quindi, che la questione di costituzionalità prospettata appare rilevante ai fini del decidere, proprio in virtù della diretta applicazione sul territorio toscano della norma in questione che porterebbe alla reiezione del ricorso in esame;

Considerato che, in relazione ai rapporti tra normativa regionale e statale in argomento, anche la su ricordata sentenza del Consiglio di Stato ha avuto modo di pronunciarsi, nel caso di specie, in relazione ad una norma della Regione Lombardia;

Considerato che tale norma, di cui all'art. 8, comma 1, l.r. Lombardia 13 marzo 2008, n. 3, in sostanza, prevede che le persone che accedono alla rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario partecipano in rapporto alle proprie condizioni economiche (prendendo come indicatore l'ISEE) nel rispetto della disciplina in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza e che, a tale costo, «...partecipano altresì i soggetti civilmente obbligati secondo le modalità stabilite dalle normative vigenti»;

Considerato il principio evidenziato dal Consiglio di Stato nella su richiamata sentenza, secondo il quale: «...dal complesso della richiamata disciplina si ricava che sussiste una competenza regolamentare degli Enti erogatori (nel caso di specie, il Comune) al fine di fissare i requisiti per accedere alle prestazioni o alle agevolazioni economiche e che tale competenza va esercitata, senza intaccare i livelli essenziali di assistenza (non determinati però con riferimento al valore dell'I.S.E.E.). Nella Regione Lombardia ogni questione sull'applicabilità del criterio dell'I.S.E.E. è risolta in radice dall'espresso richiamo a tale indicatore, fatto dalla citata legge regionale. Il Legislatore regionale ha però aggiunto un elemento al criterio dell'I.S.E.E.: la partecipazione dei soggetti civilmente obbligati e tale elemento non contrasta con alcuna disposizione statale e rientra nella riconosciuta possibilità di introdurre criteri differenziati e aggiuntivi di selezione dei destinatari degli interventi (artt. 1 e 3, d.lgs. n. 109 del 1998). Ciò esclude, secondo il giudice di appello, che si possa porre un dubbio di costituzionalità con riguardo alla disciplina regionale, avendo il Legislatore statale previsto la possibilità appunto di introdurre ulteriori criteri»;

Considerato che il Consiglio di Stato ha anche richiamato la circostanza che «Sotto il profilo del riparto delle competenze legislative, la Corte costituzionale ha chiarito che le materie "assistenza e beneficenza pubblica" e "politiche sociali" sono attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, in quanto non nominate dall'art. 117 Cost. (Corte cost. n. 124/09), potendo lo Stato — ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. *m*) Cost. — intervenire per la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»;

Considerato che tale previsione, secondo quanto osservato dallo stesso Consiglio di Stato, attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, anche se in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto (Corte cost. (Corte cost. n. 88/03 e n. 10/10);

Considerato, però, che la richiamata norma della Regione Lombardia appare differente da quella della Toscana sopra evidenziata, in quanto l'art. 8, comma 1, della legge lombarda risulta indirizzato non nei confronti dell'assistito ma nei confronti di soggetti terzi — «i soggetti civilmente obbligati» — che sono direttamente chiamati alla partecipazione al costo delle prestazioni in questione, mentre l'art. 14 l.r. Toscana n. 66/08 cit. risulta indirizzato invece in maniera puntuale a carico dell'assistito, riferendosi a «quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne», con la conseguenza che la mancata corresponsione della quota di compartecipazione così determinata si riflette direttamente sui livelli di assistenza elargibili all'assistito stesso, a differenza di quello che si deduce dal contenuto della norma della Regione Lombardia sopra richiamata, per il quale il Consiglio di Stato ha osservato che il legislatore regionale lombardo ha solo aggiunto un elemento al criterio dell'I.S.E.E., quale la partecipazione dei soggetti civilmente obbligati, e che tale elemento non contrasta con alcuna disposizione statale, rientrando nella riconosciuta possibilità di introdurre criteri differenziati e aggiuntivi di selezione dei destinatari degli interventi (artt. 1 e 3, d.lgs. n. 109 del 1998), con conseguente esclusione di un dubbio di costituzionalità con riguardo a quella disciplina regionale, avendo il Legislatore statale previsto la possibilità, appunto, di introdurre criteri ulteriori e aggiuntivi, nel caso di specie costituiti dal rilievo dato, a diversi fini a seconda della prestazione, alla presenza di un soggetto obbligato agli alimenti;



Considerato, però, che nel caso all'attenzione di questo Collegio, il legislatore regionale toscano, con la norma richiamata, non ha dato luogo all'inserimento di un criterio «ulteriore e aggiuntivo», come aveva fatto invece quello lombardo nell'estendere la partecipazione anche ai soggetti civilmente obbligati, secondo le modalità stabilite dalle normative vigenti e nell'ottica di applicazione ed estensione di un vincolo solidaristico, ma ha calcolato il reddito dell'assistito comprendendo nel medesimo anche la situazione patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado, con ciò imputandolo direttamente a reddito all'assistito stesso con rilevanti conseguenze ai fini del computo della quota pubblica del contributo sociale di sostegno;

Considerato che non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che si deduce, dato che la comprensione nel reddito dell'assistito di situazioni patrimoniali di terzi incide direttamente sui livelli essenziali di assistenza, potendo l'assistito stesso, dall'applicazione di tale norma, subire contraccolpi negativi nell'ipotesi — come quella rappresentata nel caso di specie dai ricorrenti — di diminuzione delle spese di compartecipazione autolimitate dalla pubblica amministrazione in virtù del calcolo reddituale dell'assistito nel senso di cui alla richiamata norma;

Considerato, infatti, che la stessa Corte Costituzionale nelle sue pronunce in argomento sembra aver individuato una soluzione in base alla quale la linea di demarcazione tra competenze statali e regionali non è fissata in maniera rigida e immutabile come sembrerebbe da una lettura testuale dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. *m*) (C.Cost., ord. n. 526/02, sent. n. 282/02 e sen. n. 134/06), laddove ha precisato che i «livelli minimi essenziali» in esame non costituiscono una materia in senso stretto, bensì «...una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (C. Cost., n. 282/02);

Considerato che la conformazione dell'impostazione in questione richiama un concetto di incomprimibilità di un nucleo essenziale di diritti da uniformare sul territorio nazionale che sottenderebbe al contenuto dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., al fine di garantire il riconoscimento di uguali condizioni di godimento dei diritti, pur senza criticare la scelta di una differenziazione — «purché *in melius*» — nei diversi contesti regionali, se nel rispetto della soglia stabilita dal livello centrale di governo, per tutto il territorio nazionale;

Considerato, quindi, che alla luce dell'impostazione in questione ne deriva che tale «contenuto essenziale» deve essere determinato dalla legge statale nel rispetto tanto di vincoli di bilancio quanto di vincoli di rispetto incomprimibili della personalità umana;

Considerato che, quindi, non appare manifestamente infondata la questione di costituzionalità dedotta dai ricorrenti, in quanto dall'applicazione della legge regionale richiamata ne deriva la conseguenza negativa della mancata corresponsione di assistenza sul territorio toscano all'anziano non autosufficiente che non sia in grado di garantire, per i più svariati motivi, la copertura della quota posta a suo carico, calcolata non sulla considerazione della sua esclusiva situazione reddituale, come da norma statale direttamente applicabile, ma anche di quella dei congiunti ivi indicati;

Considerato che tale normativa appare quindi avere conseguenze negative dirette sui «livelli minimi essenziali» di assistenza che la legge statale intende invece garantire uniformemente, non rilevando il profilo esclusivamente sanitario che la Regione Toscana evidenzia nella sua memoria per la camera di consiglio;

Considerato, quindi, che per quanto illustrato appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata riguardo all'art. 14, comma 2, lett. *c*), l.r. Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, in relazione alla violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., che attribuisce in via esclusiva allo Stato la potestà normativa in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e proprio alla luce di quanto previsto dall'art. 3, comma 2-ter, d.lgs. n. 109/98 come interpretato dal Consiglio di Stato nella su ricordata sentenza n. 1607/11 in ordine all'applicabilità diretta del principio ivi contenuto sulla rilevanza del solo reddito dell'assistito;

Considerato che la questione prospettata appare rilevante, dato che la legittimità dei provvedimenti impugnati deve essere deliberata proprio in relazione alla diretta applicazione della norma regionale sopra richiamata;

Considerato, quindi, che, alla luce di quanto illustrato, riservata ogni ulteriore decisione anche in ordine ai conseguenziali profili risarcitori evidenziati con il secondo motivo di ricorso, il procedimento deve essere sospeso, con contestuale rimessione della questione di costituzionalità dedotta alla Corte Costituzionale;



*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost.; 1 l. 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. 14, comma 2, lett. c), della legge regionale Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., nei sensi di cui in motivazione;*

*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, al Presidente della Giunta Regionale della Toscana, nonché comunicata al Presidente del Consiglio Regionale della Toscana.*

Così deciso in Firenze nelle camere di consiglio del 6 e del 19 ottobre 2011.

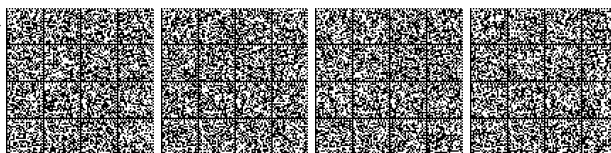
*Il Presidente:* NICOLOSI

*L'estensore:* CORREALE

12C0007

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*  
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-005) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



**GAZZETTA UFFICIALE**  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° GENNAIO 2012**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		CANONE DI ABBONAMENTO	
<b>Tipo A</b>	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
<b>Tipo B</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
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale	€ 168,00
		- semestrale	€ 91,00
<b>Tipo D</b>	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
<b>Tipo E</b>	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
<b>Tipo F</b>	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

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**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 € 300,00  
- semestrale € 165,00

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 39,73)\*  
(di cui spese di spedizione € 20,77)\*

- annuale € 86,00  
- semestrale € 55,00

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00  
(€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

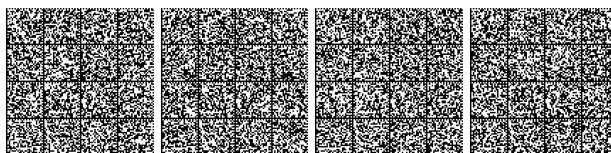
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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 anche 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. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



## AVVISO AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli abbonamenti offerti.

Gli abbonamenti decorreranno a partire dalla registrazione del versamento del canone, per terminare l'anno o il semestre successivo (in caso di abbonamenti semestrali).

I seguenti tipi di abbonamento, inoltre, non saranno più disponibili:

- Abbonamento A1 che comprende la Serie Generale e i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi;
- Abbonamento F1 che comprende la Serie Generale, i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi e le 4 Serie Speciali.

L'INDICE REPERTORIO ANNUALE non è più incluso in alcuna tipologia di abbonamento e verrà posto in vendita separatamente. Gli abbonati alla Gazzetta Ufficiale cartacea avranno diritto ad uno sconto sul prezzo di copertina.

Le offerte di rinnovo sono state inviate agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per il pagamento dell'abbonamento stesso. Si pregano i Signori abbonati di utilizzare questi bollettini o seguire le istruzioni per i pagamenti effettuati a mezzo bonifico bancario.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 19 febbraio 2012.

SI RENDE NOTO, INOLTRE, CHE CON LA NUOVA DECORRENZA NON SARANNO PIÙ FORNITI FASCICOLI ARRETRATI IN CASO DI ABBONAMENTI SOTTOSCRITTI NEL CORSO DELL'ANNO. TALI FASCICOLI POTRANNO ESSERE ACQUISTATI CON APPOSITA RICHIESTA.

Si pregano, inoltre, gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo, di darne comunicazione via fax al Settore Gestione Gazzetta Ufficiale (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio intermediario.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 2 0 1 \*

€ 9,00

