

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 12

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 marzo 2012

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

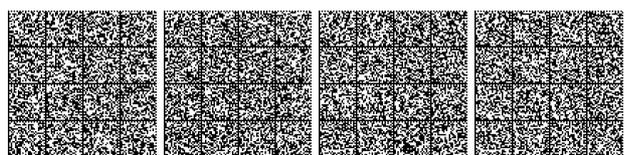
DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

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. **58.** Sentenza 7 - 19 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro - Fattispecie riferita alla condotta del custode di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo - Ritenuta disparità di trattamento rispetto alla condotta di chi circola abusivamente con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo, integrante l'illecito amministrativo di cui all'art. 213 del nuovo codice della strada - Possibilità di dare alla disposizione censurata un'interpretazione idonea a superare i prospettati dubbi di costituzionalità, riconducendo la fattispecie *a quo* ai principi generali in materia di concorso di persone nell'illecito amministrativo - Omessa ricerca, da parte del giudice rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente conforme - Inammissibilità della questione.

– Cod. pen., art. 335.

– Costituzione, art. 3..... Pag. 1

N. **59.** Ordinanza 7 - 19 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Norme della Regione Friuli Venezia Giulia - Orari degli esercizi commerciali - Esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore ai metri quadrati 400, insediati in centri commerciali - Possibilità di usufruire delle deroghe all'obbligo di chiusura festiva e domenicale - Esclusione - Lamentata disparità di trattamento rispetto agli operatori commerciali di pari dimensioni non insediati in centri commerciali - Lamentata violazione del principio della concorrenza nonché ostacolo alla libera circolazione delle merci - Lamentata introduzione delle norme impugnate al solo scopo di superare ed eludere il giudicato amministrativo - *Ius superveniens statale* - Necessità che il giudice rimettente operi una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.

– Legge della Regione Friuli Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis, 30, comma 2, lett. b).

– Costituzione, artt. 2, 3, 41, 117, primo e secondo comma, lett. e). Pag. 5

N. **60.** Ordinanza 7 - 19 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Dispositivi tecnici di rilevamento a distanza c. d. autovelox - Installazione solo su alcune strade aventi determinate caratteristiche di costruzione - Lamentata disparità di trattamento in quanto analoghe condotte di guida sarebbero sanzionate solo in alcuni casi e non in altri - Censura avente ad oggetto le norme concernenti la disciplina delle modalità di classificazione e declassificazione delle strade, non applicabili nel giudizio *a quo* - Difetto di rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

– D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 13, commi 4 e 5.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, primo comma.



Circolazione stradale - Dispositivi tecnici di rilevamento a distanza c. d. autovelox - Installazione in strade prive delle caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali previste dalla legge - Necessità di presidiare con agenti di polizia l'utilizzo dell'apparecchio - Asserito pregiudizio al buon funzionamento della pubblica amministrazione e all'imparzialità dell'attività amministrativa sanzionatoria - Difetto di motivazione - Manifesta inammissibilità della questione.

– D. l. 20 giugno 2002, n. 121 (convertito nella legge 1° agosto 2002, n. 168) art. 4, comma 1, secondo periodo.

– Costituzione, art. 97, primo comma.

Circolazione stradale - Dispositivi tecnici di rilevamento a distanza c. d. autovelox - Installazione solo su alcune strade aventi determinate caratteristiche di costruzione - Lamentata disparità di trattamento in quanto analoghe condotte di guida sarebbero sanzionate solo in alcuni casi e non in altri - Insussistenza - Manifesta infondatezza della questione.

– D. l. 20 giugno 2002, n. 121 (convertito nella legge 1° agosto 2002, n. 168) art. 4, comma 1, secondo periodo.

– Costituzione, art. 3, primo comma.....

Pag. 9

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

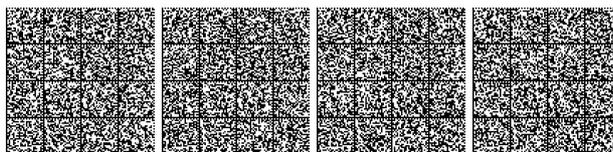
N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 febbraio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale - Contributi economici straordinari in relazione a temporanee situazioni di emergenza individuali o familiari, interventi finanziari a favore delle famiglie e della genitorialità, interventi in materia di diritto allo studio, interventi di edilizia agevolata e di sostegno alle locazioni - Destinatari delle provvidenze: cittadini italiani e, purché residenti da almeno ventiquattro mesi del territorio regionale, cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia e loro familiari, soggetti titolari di permessi di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, soggetti titolari dello status di rifugiato o di quello di protezione sussidiaria (questi ultimi esclusi dalle provvidenze in materia di abitazione) - Estensione dei suddetti benefici a favore di tutti gli stranieri extracomunitari muniti di permesso di soggiorno non inferiore a un anno purché residenti nel territorio nazionale da non meno di cinque anni e nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi - Ricorso del Governo - Denunciata discriminazione in danno dei soggetti che non abbiano la residenza regionale temporalmente protratta richiesta - Disparità di trattamento in danno di quei soggetti a cui è richiesto l'ulteriore requisito della residenza nazionale da non meno di cinque anni - Eccedenza dalla competenza legislativa integrativa in materia di assistenza sociale spettante alla Regione autonoma - Eccedenza dai limiti della competenza residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle Regioni ordinarie, da estendersi alla Regione autonoma in base alla clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 - Violazione del principio di uguaglianza, a causa della mancanza di ragionevole correlazione tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio legata alla durata della residenza e gli altri particolari requisiti a presupposto di una provvidenza sociale consistenti in situazioni di bisogno e di disagio - Mancato rispetto delle direttrici poste dal legislatore statale (art. 41 del d.lgs n. 286/1998 e art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000) che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16, artt. 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9.

– Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *m*), e quarto; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 6, primo comma, n. 2.....

Pag. 13



- N. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme urgenti in materia di gestione faunistico-venatoria - Normativa della Regione Abruzzo - Previsione della proroga del prelievo venatorio del cinghiale (*sus scrofa*) per la stagione 2011/2012 fino al 5 gennaio 2012 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'arco temporale massimo previsto dalla legislazione statale (art. 18, comma 1, legge n. 157/1992) - Denunciata modifica al calendario venatorio regionale con legge regionale anziché con delibera amministrativa della giunta regionale, previa acquisizione del parere dell'ISPRA - Denunciato contrasto con le disposizioni statali di cui alla legge n. 157/1992 che stabiliscono standard minimi ed uniformi di tutela in tutto il territorio regionale, con conseguente violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

– Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, art. 5, comma 1.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s)..... Pag. 17

- N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 febbraio 2012 (della Presidenza del Consiglio dei ministri)

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Calabria - Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza - Destinatari degli interventi e dei servizi finanziati con il Fondo: cittadini europei o extracomunitari con regolare carta di soggiorno residenti nella Regione Calabria - Ricorso del Governo - Denunciata discriminazione nei confronti dei cittadini extracomunitari non titolari della carta di soggiorno (sostituita, in virtù dell'art. 1, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 3/2007, dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) - Eccedenza dalla competenza regionale legislativa residuale in materia di servizi sociali - Mancata considerazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286/1998, che equipara gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata annuale ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale - Violazione del principio di uguaglianza, per la affermata mancanza di correlazione tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio e gli altri particolari requisiti consistenti in situazioni di bisogno e di disagio, che costituiscono il presupposto della provvidenza sociale.

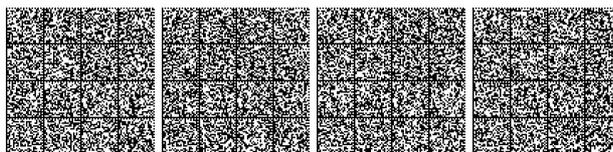
– Legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44, art. 2, comma 3.

– Costituzione, artt. 3 e 117, comma quarto.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Calabria - Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza - Fonti di finanziamento - Indicazione tra le fonti del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui alla legge n. 328/2000 - Ricorso del Governo - Denunciata mancata copertura finanziaria, a fronte delle consistenti riduzioni per gli anni 2012 e 2013 operato dall'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010 alle risorse statali afferenti il Fondo nazionale per le politiche sociali, rendendo così indisponibili eventuali trasferimenti di risorse alle Regioni a statuto ordinario.

– Legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44, art. 11.

– Costituzione, art. 81, comma quarto. Pag. 18



- n. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 febbraio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Strutture sanitarie private di ricovero ospedaliero e di specialistica ambulatoriale che abbiano presentato domanda di accreditamento istituzionale utilizzando l'apposita piattaforma applicativa informatica - Previsione che l'accreditamento stesso avviene mediante decreto commissariale di presa d'atto - Previsione, altresì, che la verifica dei requisiti per l'accreditamento avviene successivamente alla presa d'atto e deve essere completata entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legislazione statale di principio (d.lgs. n. 502/1992) che subordina la concessione dell'accreditamento alla verifica della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente a tutela della sicurezza dei pazienti - Denunciato contrasto con l'art. 1, comma 796, lett. t), della legge n. 291/2006, in base al quale la procedura per il passaggio dal regime provvisorio a quello di accreditamento istituzionale definitivo avrebbe dovuto concludersi, per le strutture private ospedaliere ed ambulatoriali, entro il 31 dicembre 2010 - Dedotta violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela della salute.

- Legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23, art. 1, nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-undecies e duodecies, della legge regionale n. 4/2011.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Strutture sanitarie private di ricovero ospedaliero e di specialistica ambulatoriale - Previsione della procedura per l'accreditamento definitivo con indicazione dei termini di scadenza dei diversi adempimenti procedurali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del termine del 31 dicembre 2010 stabilito dalla normativa statale per l'accreditamento obbligatorio - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela della salute.

- Legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23, art. 1, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-sexdecies, della legge regionale n. 4/2011.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Strutture sanitarie private di ricovero ospedaliero e di specialistica ambulatoriale - Previsione che il Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario è autorizzato, con proprio provvedimento, a definire procedure autorizzative per l'aggiornamento e l'implantazione tecnologica delle apparecchiature, ivi comprese le nuove attivazioni di grandi macchine diagnostiche e terapeutiche - Previsione che le strutture già provvisoriamente accreditate di fisiochinesiterapia (FKT), in possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi, nell'ambito del tetto di spesa già assegnato, possano presentare domanda di accreditamento istituzionale per l'area socio-sanitaria - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia (art. 8-bis e ter, d.lgs. n. 502/1992), che prevede che la realizzazione di strutture socio-sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie sono subordinate al rilascio di apposite autorizzazioni e presuppongano il possesso di requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi - Denunciato contrasto con la normativa statale (art. 8-quater, d.lgs. n. 502/1992), che stabilisce la possibilità di passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo solo riguardo allo stesso tipo di attività previamente autorizzata - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela della salute.

- Legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23, art. 1, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-vicies, della legge regionale n. 4/2011.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Strutture sanitarie e socio-sanitarie operanti nell'ambito territoriale di comunità montane - Prevista possibilità di accreditamento istituzionale automatico sulla base del possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti per l'accreditamento richiesti dai soli regolamenti regionali - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia (art. 8-*quater*, d.lgs. n. 502/1992) che subordina la concessione dell'accreditamento alla previa verifica del possesso dei relativi requisiti - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela della salute.

- Legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23, art. 1, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-*vicies-ter*, della legge regionale n. 4/2011.
- Costituzione, art. 117, comma terzo. Pag. 20

N. 29. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 (della Regione Veneto)

Assistenza e solidarietà sociale - Indicatore della situazione economica equivalente (I.S.E.E.) - Modalità di determinazione e campi di applicazione - Revisione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Riassegnazione dei conseguenti risparmi "statali" al Ministero del lavoro per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per mancata previsione dell'intesa con le Regioni - Delegificazione "spuria" della normativa primaria in vigore - Eccesso di potere legislativo - Irragionevolezza - Incidenza sulle competenze regionali concorrenti e residuali.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 5.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 2.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Previsione che il Consiglio provinciale sia composto da non più di dieci membri, eletti dagli organi elettivi comunali (secondo le modalità stabilite entro il 31 dicembre 2012 con legge dello Stato) - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata trasformazione della Provincia da ente politico direttamente rappresentativo di una comunità territoriale in ente di secondo grado - Mancata utilizzazione del procedimento di revisione costituzionale - Incidenza sul carattere immediatamente democratico dell'ente territoriale, richiesto dal principio autonomista - Alterazione del sistema delle autonomie territoriali - Menomazione del potere regionale di allocare le funzioni amministrative nelle materie di propria competenza, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 16.
- Costituzione, artt. 1, 5, 114, (118, commi primo e secondo,) e 138; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - "Commissariamento", fino al 31 marzo 2013, delle Province i cui organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 - Eliminazione dell'elezione diretta popolare per i suddetti organi provinciali e per quelli in scadenza dopo il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata irragionevolezza del rinvio alla disciplina dettata dall'art. 141 del decreto legislativo n. 267 del 2000 in rapporto a dinamiche patologiche dell'ente territoriale - Incidenza sul carattere immediatamente democratico dell'ente Provincia - Menomazione delle competenze regionali - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 20.



- Costituzione, artt. 1, 3, 5 e 114; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Soppressione della Giunta provinciale e identificazione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia come organi di governo dell'ente Provincia - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata menomazione della capacità di azione e di esecuzione delle Province - Alterazione dell'assetto storico degli enti territoriali e del sistema ordinamentale organicamente disegnato dal decreto legislativo n. 267 del 2000 - Irragionevolezza - Ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 15.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 114; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 1, comma 4; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Previsione che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale fra i suoi componenti (secondo le modalità stabilite entro il 31 dicembre 2012 con legge dello Stato) - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata illegittimità derivata, conseguente all'illegittimità delle modalità di costituzione del Consiglio provinciale chiamato ad effettuare l'elezione - Irragionevolezza - Ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

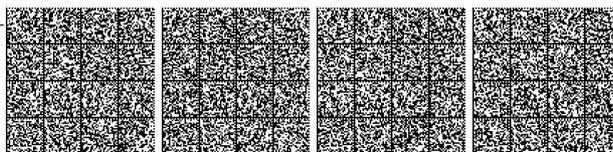
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 17.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 114; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Attribuzione alla Provincia esclusivamente delle funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata sovraordinazione ingiustificata delle Province rispetto ai Comuni - Contrasto con il riconoscimento costituzionale alle Province di funzioni amministrative (fondamentali e proprie) - Compressione della possibilità per le Regioni di declinare, nelle materie di propria competenza legislativa, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in relazione alle funzioni amministrative - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 14.
- Costituzione, art. 118, commi primo e secondo; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Obbligo di trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni delle funzioni provinciali diverse da quelle di indirizzo e coordinamento, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Intervento sostitutivo del legislatore statale in caso di mancato trasferimento da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata compressione della possibilità per le Regioni di declinare, nelle materie di propria competenza legislativa, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in relazione alle funzioni amministrative - Attribuzione di potere sostitutivo allo Stato in difetto dei necessari presupposti ed in termini irragionevoli - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 18.
- Costituzione, artt. 118, commi primo e secondo, e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.



Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite dalle Province ai Comuni o alla Regione stessa - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata illegittimità derivata, in conseguenza dell'illegittimo svuotamento delle funzioni provinciali - Contrasto con l'autonomia finanziaria delle Province e delle Regioni - Incompatibilità con il quadro finanziario disegnato dalla Costituzione e dalla legislazione attuativa - Imposizione del ritorno ad un sistema di finanza di trasferimento, meramente derivata - Inidoneità dell'intervento rispetto alla finalità di risparmio - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 19.
- Costituzione, art. 119; legge 5 maggio 2009, n. 42; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Dismissioni immobiliari - Valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione dei beni immobili pubblici di proprietà di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato ed enti vigilati da essi - Attribuzione all'Agenzia del demanio del compito di promuovere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari, di avviare la verifica di fattibilità delle iniziative, di partecipare alle iniziative societarie "in qualità di soggetto finanziatore" anche quando non siano apportati beni statali, nonché di selezionare gli eventuali soggetti privati partecipanti ed i soggetti specializzati dei quali avvalersi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata attribuzione allo Stato di un ruolo primario e condizionante nella gestione dei beni immobili pubblici delle Regioni - Violazione dell'autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria ad esse spettante nella gestione e valorizzazione del proprio patrimonio.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 27, comma 1, aggiuntivo dell'art. 33-*bis*, commi 1, 2 e 3, al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 118 e 119; d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Dismissioni immobiliari - Immobili inseriti nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari redatto da ciascuna Regione, Comune ed altro ente locale - Classificazione come patrimonio disponibile - Determinazione delle rispettive destinazioni d'uso urbanistiche con la delibera di approvazione del piano da parte del Consiglio comunale - Imposizione alle Regioni di un termine di sessanta giorni per disciplinare l'eventuale equivalenza di tale delibera quale variante allo strumento urbanistico generale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio - Insufficienza del termine entro cui ne è consentito l'esercizio, carattere dettagliato della disciplina statale, inappropriato rinvio al silenzio assenso di cui all'art. 25, comma secondo, della legge n. 47 del 1985 - Richiamo alla sentenza n. 340 del 2009 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 27, comma 1, aggiuntivo dell'art. 33-*bis*, comma 7, al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111, a sua volta sostitutivo dei commi 1 e 2 dell'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Dismissioni immobiliari - Processo di valorizzazione degli immobili pubblici - Previsione e disciplina dei "programmi unitari di valorizzazione territoriale" e degli accordi di programma, promossi dal Presidente della Giunta regionale o dall'Organo di governo preposto - Termini per l'attivazione e la conclusione delle procedure - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria spettante alle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione del proprio patrimonio.



- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 27, comma 2, aggiuntivo dell'art. 3-ter al decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni nella legge 23 novembre 2001, n. 410.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, commi primo e secondo, e 119, ultimo comma.

Commercio - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione totale e generalizzata dal rispetto dei limiti relativi agli orari di apertura e chiusura, nonché dall'obbligo della chiusura domenicale, festiva e della mezza giornata infrasettimanale - Conseguente abrogazione per incompatibilità della disciplina statale e regionale sugli orari di vendita degli esercizi commerciali - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata non riconducibilità della liberalizzazione totale ai principi e vincoli posti dal diritto dell'Unione europea (in particolare, in ordine alla libera circolazione delle merci, alla libera prestazione di servizi e alla disciplina della concorrenza) - Esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Invasione della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio - Preclusione dell'esercizio dell'autonomia amministrativa regionale nella medesima materia - Difetto di proporzionalità e adeguatezza della liberalizzazione totale rispetto all'obiettivo perseguito e alla pluralità di valori coinvolti - Ricadute negative in particolare sugli esercizi che somministrano alimenti e bevande - Richiami alla giurisprudenza comunitaria, costituzionale, ordinaria e amministrativa - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1, modificativo dell'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, artt. 114, 117, commi primo [secondo, lett. *e* ed *m*)] e quarto, e 118; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 34, 49, 56 ss., da 101 a 109; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006; risoluzione 2010/2109(INI) del Parlamento europeo, approvata il 5 luglio 2011.

Concorrenza - Poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato - Adozione di parere motivato sugli atti amministrativi generali, sui regolamenti e sui provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica ritenuti lesivi delle norme a tutela della concorrenza e del mercato - Legittimazione ad agire in giudizio, col patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, in caso di mancata conformazione dell'amministrazione al parere nei sessanta giorni successivi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata istituzione di un nuovo e generalizzato controllo di legittimità sugli atti regolamentari ed amministrativi regionali da parte di una Autorità statale - Surrettizia introduzione della figura del pubblico ministero nel processo amministrativo (non essendo l'azione dell'Autorità collegata alla titolarità di una posizione giuridica sostanziale lesa dal potere amministrativo) - Irragionevolezza sotto più profili - Lesione dei principi di certezza del diritto e di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di leale collaborazione - Menomazione della potestà regolamentare e amministrativa costituzionalmente garantita alle Regioni.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 35 [aggiuntivo dell'art. 21-bis alla legge 10 ottobre 1990, n. 287].
- Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, 113, primo comma, 117, comma sesto, 118, commi primo e secondo, e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.



Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Modalità di redazione dell'elenco, modalità di formazione della graduatoria, criteri di adattabilità delle opere ai fini del loro riutilizzo e criteri che indicano le ulteriori destinazioni cui ogni singola opera può essere adibita - Determinazione da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con proprio regolamento - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata possibilità che nell'elenco debbano essere inserite anche opere pubbliche afferenti a materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni - Omessa previsione dello strumento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per la determinazione dei suddetti criteri di adattabilità e modalità di redazione - Violazione del principio di leale collaborazione - Esorbitanza delle previsioni censurate sia dalla competenza statale esclusiva in materia di "coordinamento informativo statistico ed informatico", sia dalla potestà concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica".

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 44-*bis*.

– Costituzione, artt. 117 (commi secondo, lett. *r*), terzo e sesto), 118 e 120.

Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Articolazione a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata invasione della sfera di autonomia concernente l'organizzazione regionale.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 44-*bis*, comma 4.

– Costituzione, artt. 97 e 117 (comma quarto).....

Pag. 25

N. 1. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 27 febbraio 2012 (della Provincia autonoma di Bolzano)

Corte dei Conti - Deliberazione della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, del 19 dicembre 2011 - Approvazione di programma di controlli intesi ad accertare la sana gestione finanziaria dell'Azienda Sanitaria della Provincia di Bolzano e dei Comuni di Appiano sulla strada del vino, Bolzano, Bressanone, Bormio, Caldaro sulla strada del vino, Laives, Lana, Merano e Renon - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Dedotta violazione dell'autonomia costituzionale provinciale in punto di poteri di controllo funzionali all'attività di vigilanza sugli obiettivi di finanza pubblica e di controllo successivo sulla sana gestione degli enti locali e degli altri enti locali ed organismi di cui all'art. 79, comma 3, dello Statuto - Dedotta violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

– Deliberazione della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR.

– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI e, in particolare, art. 79, comma 3; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, in particolare, art. 6, comma 3-*bis*; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare, art. 4, comma 1.

Pag. 54

N. 2. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 9 marzo 2012 (della Regione Autonoma della Sardegna)

Imposte e tasse - Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario (11A16869)», pubblicato in G.U. n. 304 del 31 dicembre 2011 - Ricorso della Regione Sardegna - Dedotta violazione della competenza esclusiva regionale in materia di «ordinamento degli enti locali» e di «finanza locale» e della competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» - Denunciata violazione, in via graduata, del principio di ragio-



nevolezza e di leale collaborazione - Lamentato esercizio della potestà regolamentare statale in materia di competenza legislativa concorrente - Denunciata doppia imposizione fiscale per le Regioni a Statuto speciale (aumento dell'accisa erariale e addizionale comunale già vigente), con conseguente violazione dei principi di perequazione e di solidarietà fiscale - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato, e per esso al Ministro dell'economia e delle finanze, di adottare il decreto impugnato e conseguentemente di annullarlo. Istanza di sospensione.

- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, n. 11-A1-6869, pubblicato in *G.U.* n. 304 del 31 dicembre 2011.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, 118 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8; Direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003, in combinato disposto con gli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26, della legge 5 maggio 2009, n. 42, in riferimento all'art. 2, comma 6, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Pag. 57

- N. 3. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 9 marzo 2012 (della Regione autonoma della Sardegna)

Imposte e tasse - Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2011, recante "Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario (11 A1 6870)", pubblicato in *G.U.* n. 304 del 31 dicembre 2011 - Previsione dell'aumento sull'intero territorio nazionale dell'accisa erariale sul consumo di energia elettrica al fine di compensare la soppressione dell'addizionale comunale sull'accisa sull'energia elettrica nelle sole Regioni a statuto ordinario - Ricorso della Regione Sardegna - Dedotta violazione della competenza esclusiva regionale in materia di "ordinamento degli enti locali" e di "finanza locale" e della competenza concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" - Denunciata violazione, in via graduata, del principio di ragionevolezza e di leale collaborazione - Lamentato esercizio della potestà regolamentare statale in materia di competenza legislativa concorrente - Denunciata doppia imposizione fiscale per le Regioni a Statuto speciale (aumento dell'accisa erariale e addizionale comunale già vigente), con conseguente violazione dei principi di perequazione e di solidarietà fiscale - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato, e per esso al Ministro dell'economia e delle finanze, di adottare il decreto impugnato e conseguentemente di annullarlo. Istanza di sospensione.

- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, n. 11-A1-6870, pubblicato in *G.U.* n. 304 del 31 dicembre 2011.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, 118 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8; Direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003, in combinato disposto con gli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26, della legge 5 maggio 2009, n. 42, in riferimento all'art. 2, comma 6, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, art. 18, comma 5.

Pag. 66

- N. 34. Ordinanza del Giudice di pace di Ravenna del 5 novembre 2007

Straniero - Espulsione disposta con decreto motivato del Prefetto immediatamente esecutivo anche se sottoposto a gravame od impugnativa da parte dell'interessato - Violazione di diritto fondamentale della persona per l'eguale trattamento di fattispecie diverse quali lo straniero che ha chiesto asilo politico o che ha esercitato il diritto di ricongiungimento familiare e lo straniero pericoloso per la sicurezza o l'ordine pubblico - Lesione del diritto all'asilo politico - Lesione del diritto di difesa e del principio di tutela giurisdizionale.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3, come sostituito dall'art. 12, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, comma terzo, 24 e 113.



Straniero - Espulsione disposta con decreto motivato del Prefetto immediatamente esecutivo anche se sottoposto a gravame od impugnativa da parte dell'interessato - Possibilità di adozione di provvedimenti cautelari da parte del giudice fino alla data fissata per la camera di consiglio - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona per l'eguale trattamento di fattispecie diverse quali lo straniero che ha chiesto asilo politico o che ha esercitato il diritto di ricongiungimento familiare e lo straniero pericoloso per la sicurezza o l'ordine pubblico - Lesione del diritto all'asilo politico - Lesione del diritto di difesa e del principio di tutela giurisdizionale.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 8, come modificato dall'art. 1, comma 2-ter, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, comma terzo, 24 e 113.

Straniero - Espulsione disposta con decreto motivato del Prefetto immediatamente esecutivo anche se sottoposto a gravame od impugnativa da parte dell'interessato - Distinzione della posizione del richiedente asilo, seppure denegato - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona per l'eguale trattamento di fattispecie diverse quali lo straniero che ha chiesto asilo politico o che ha esercitato il diritto di ricongiungimento familiare e lo straniero pericoloso per la sicurezza o l'ordine pubblico - Lesione del diritto all'asilo politico - Lesione del diritto di difesa e del principio di tutela giurisdizionale.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 8, come modificato dall'art. 1, comma 2-ter, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, comma terzo, 24 e 113..... Pag. 75

N. 35. Ordinanza del Tribunale di Cuneo del 27 settembre 2011

Straniero - Pensione di inabilità civile di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 - Condizioni - Possesso della carta di soggiorno non inferiore ad un anno - Lesione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di tutela del matrimonio - Violazione del principio di tutela della salute - Lesione della garanzia assistenziale - Violazione di obblighi derivanti dalla CEDU.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 32, 38 e 117, primo comma, in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

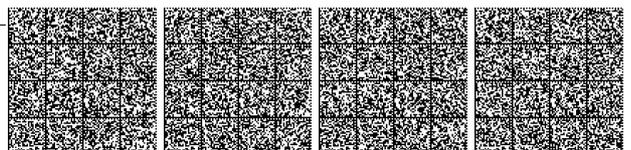
Straniero e apolide - Indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 - Condizioni - Possesso della carta di soggiorno non inferiore ad un anno - Lesione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di tutela del matrimonio - Violazione del principio di tutela della salute - Lesione della garanzia assistenziale - Violazione di obblighi derivanti dalla CEDU.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 32, 38 e 117, primo comma, in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali..... Pag. 77

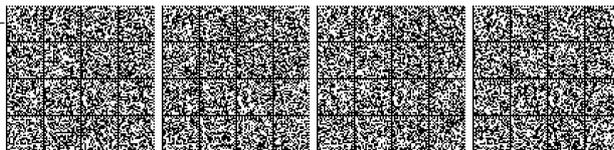
N. 36. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 3 novembre 2011.

Processo penale - Procedimento a carico di più persone - Competenza per territorio determinata dalla connessione - Caso di connessione teleologica tra reati - Competenza, per tutti i reati e nei confronti di tutti gli imputati, del giudice del luogo in cui è stato commesso il reato più grave, anche se di questo non rispondano tutti gli imputati del reato meno grave - Disparità di trattamento tra imputati - Violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge.

- Codice di procedura penale, art. 16, in relazione all'art. 12, comma 1, lett. c), dello stesso codice.



–	Costituzione, artt. 3 e 25.	Pag. 83
N. 37.	Ordinanza del Tribunale di Palermo del 17 giugno 2011 Elezioni - Dipendenti comunali con contratto a tempo parziale e determinato nominati consiglieri circoscrizionali - Possibilità di collocamento in aspettativa non retribuito - Esclusione - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato - Incidenza sul principio che la nomina a carica elettiva non pregiudica la posizione di lavoratore.	
–	Legge della Regione Siciliana 24 giugno 1986, n. 31, art. 9, comma 8.	
–	Costituzione, artt. 3 e 51, comma terzo.	Pag. 90
N. 38.	Ordinanza della Corte di cassazione del 16 gennaio 2012 Reati e pene - Fallimento - Reati commessi dal fallito - Bancarotta fraudolenta - Pene accessorie dell'inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale e dell'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per la durata di dieci anni per ogni ipotesi di condanna per i fatti di bancarotta previsti - Denunciata rigidità dispositiva della prescrizione penale - Preclusione al giudice di un'equa e adeguata considerazione sanzionatoria - Parità di trattamento di situazioni diverse e difforme-mente sanzionate mediante la pena principale - Violazione del principio del giusto processo.	
–	Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 216, ultimo comma.	
–	Costituzione, artt. 3, 27 e [111].	Pag. 93



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 58

Sentenza 7 - 19 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro - Fattispecie riferita alla condotta del custode di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo - Ritenuta disparità di trattamento rispetto alla condotta di chi circola abusivamente con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo, integrante l'illecito amministrativo di cui all'art. 213 del nuovo codice della strada - Possibilità di dare alla disposizione censurata un'interpretazione idonea a superare i prospettati dubbi di costituzionalità, riconducendo la fattispecie *a quo* ai principi generali in materia di concorso di persone nell'illecito amministrativo - Omessa ricerca, da parte del giudice rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente conforme - Inammissibilità della questione.

- Cod. pen., art. 335.
- Costituzione, art. 3.

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 335 del codice penale, promosso dal Tribunale di Nola in composizione monocratica nel procedimento penale a carico di S.I., con ordinanza del 1° giugno 2011, iscritta al n. 212 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale di Nola in composizione monocratica, con ordinanza emessa il 1° giugno 2011 (r.o. n. 212 del 2011), ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 335 del codice penale «limitatamente ai casi in cui punisce penalmente la colposa agevolazione della sottrazione da parte di un custode che, se avesse compiuto dolosamente e direttamente la medesima sottrazione, non sarebbe andato incontro ad alcuna sanzione penale per avvenuta depenalizzazione della relativa condotta».



Il giudice *a quo* premette di essere investito del procedimento penale a carico di una persona imputata del delitto di cui all'art. 335 cod. pen. perché non avrebbe esercitato la dovuta diligenza per evitare la sottrazione di un'autovettura di cui, in seguito a un sequestro amministrativo, era stata nominata custode. Gli agenti della Polizia di Stato – proseguendo il rimettente – avevano notato l'autovettura che ostruiva una strada e, dai controlli effettuati, era emerso che la stessa risultava sottoposta a sequestro amministrativo, con affidamento in custodia all'imputato. Poco dopo, si era presentata presso l'ufficio di polizia la sorella, che aveva riferito di avere dovuto utilizzare l'autovettura di proprietà del fratello per gravi motivi familiari.

Il tribunale rimettente ricostruisce i diversi orientamenti della giurisprudenza della Corte di cassazione delineatisi fino alla sentenza delle sezioni unite del 28 ottobre 2010 (depositata il 21 gennaio 2011), n. 1963, secondo cui la condotta di chi circola abusivamente con il veicolo sottoposto a sequestro amministrativo, ai sensi dell'art. 213 del nuovo codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come modificato dall'art. 19 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507), integra esclusivamente l'illecito amministrativo previsto dal quarto comma dello stesso articolo e non anche il delitto di sottrazione di cose sottoposte a sequestro previsto dall'art. 334 cod. pen., in quanto la prima norma ha carattere di specialità rispetto alla seconda, ai sensi dell'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

La pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione non vale, secondo il giudice *a quo*, a far ritenere depenalizzata anche la condotta punita dall'art. 335 cod. pen., perché, nel caso di circolazione di un veicolo oggetto di un sequestro amministrativo, l'esclusione dell'applicabilità dell'art. 334 cod. pen. deriva solo dal «concorso prevalente di una norma speciale che, sanzionando amministrativamente l'identica condotta della "circolazione-sottrazione", sterilizza l'efficacia applicativa della norma incriminatrice», laddove analoga norma non esiste per l'ipotesi di agevolazione colposa della sottrazione. Inoltre, osserva ancora il rimettente, l'art. 335 cod. pen. delinea «una figura di reato non concorsuale, ma speciale ed autonoma, che, per la sua struttura (...) è capace di assoggettare a sanzione penale anche il custode che agevoli una sottrazione non rilevante ex art. 334 cod. pen.». Gli artt. 334 e 335 cod. pen., insomma, «viaggiano su due binari (talvolta) distinti. E se spesso l'art. 335 cod. pen. finisce per punire il concorso colposo (del custode) in un fatto doloso (del proprietario), suscettibile quest'ultimo di essere ricondotto all'art. 334 cod. pen., nulla toglie che l'incriminazione possa prescindere da una specifica rilevanza penale del fatto agevolato, per incentrare il disvalore sanzionato sulla sola omessa diligenza imputabile al custode».

Secondo il giudice *a quo*, quindi, «l'aver depenalizzato una condotta di sottrazione (circolazione di auto) astrattamente riconducibile all'art. 334 cod. pen. non ha prodotto affatto una corrispondente ed automatica elisione dell'art. 335 cod. pen., atteso che quest'ultima fattispecie, per l'ambito applicativo che le è proprio, è suscettibile di trovare operatività anche in assenza di punibilità ex art. 334 cod. pen. della sottrazione agevolata».

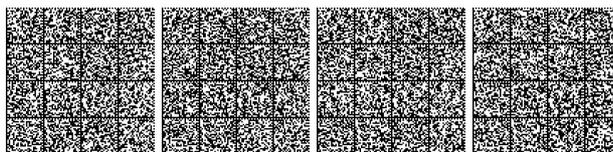
Nel caso di specie l'imputato avrebbe agevolato la sottrazione dell'autovettura affidatagli in custodia, che era poi stata rinvenuta nella disponibilità della sorella, in un Comune diverso da quello nel quale avrebbe dovuto essere conservata: tale condotta sarebbe riconducibile al paradigma normativo dell'art. 335 cod. pen.

La questione non sarebbe manifestamente infondata perché l'assetto normativo venutosi a creare all'esito della pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione, risulterebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. Infatti, in applicazione del combinato disposto degli artt. 334 cod. pen. e 213, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 (indicato dal rimettente quale *tertium comparationis*), il custode che circoli con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo o concorra dolosamente nella circolazione operata da altri (mediante affidamento volontario e consapevole del veicolo stesso) è soggetto alla sola sanzione amministrativa, laddove «il custode che per mera negligenza consenta ad altri di circolare con un veicolo sotto sequestro realizza (ancora oggi) il più grave illecito penale di cui all'art. 335 cod. pen., essendo esposto addirittura alla pena detentiva, per quanto in alternativa alla pecuniaria». Ad avviso del giudice *a quo*, il diverso trattamento punitivo «non appare sorretto da valori rispondenti ad un principio di ragionevolezza legislativa, essendo immanente nel nostro sistema il criterio generale per cui la condotta colposa esprime un disvalore nettamente meno grave della condotta dolosa».

Un così diverso trattamento, inoltre, non sarebbe ragionevole anche per l'identità del bene giuridico tutelato dalle due fattispecie previste dagli artt. 334 e 335 cod. pen.

Tali argomentazioni, infine, sarebbero ulteriormente rafforzate dall'intervenuta depenalizzazione della fattispecie prevista dall'art. 350 cod. pen., posto che, per il custode, l'agevolazione colposa di una violazione di sigilli penalmente rilevante costituisce illecito amministrativo, mentre l'agevolazione colposa di una sottrazione di cosa non penalmente rilevante (circolazione di un veicolo) è assoggettata a sanzione penale, a norma dell'art. 335 cod. pen.

Osserva ancora il giudice rimettente di non essere in grado di individuare «una strada ermeneuticamente sostenibile» che consenta di non applicare l'art. 335 cod. pen., dato che questa norma punisce l'agevolazione colposa di «qualsiasi sottrazione», anche di quelle ormai sanzionate solo in via amministrativa.



2. – È intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto la declaratoria di infondatezza della questione, osservando che le argomentazioni del rimettente «si fondano esclusivamente su una interpretazione giurisprudenziale (...) della norma, che allo stato permane vigente ed anche suscettibile in futuro di una diversa interpretazione alla luce dei precedenti orientamenti molto oscillanti e dibattuti». In tale contesto, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, compete al legislatore nella sua ampia discrezionalità – e non già alla Corte costituzionale – intervenire in modo razionale ed organico con scelte di depenalizzazione (già compiute, ad esempio, con riferimento all'art. 350 cod. pen.), idonee a garantire una ragionevole risposta sanzionatoria coerente con il bene giuridico tutelato.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Nola in composizione monocratica dubita, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 335 del codice penale, nella parte in cui punisce la colposa agevolazione della sottrazione di un'autovettura sequestrata da parte di un custode che, se avesse compiuto dolosamente e direttamente la medesima sottrazione, non sarebbe andato incontro ad alcuna sanzione penale, per l'avvenuta depenalizzazione della relativa condotta.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto, alla luce della sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione del 28 ottobre 2010, n. 1963/2011, il custode che circoli abusivamente con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo, o concorra dolosamente nella circolazione operata da altri (mediante affidamento volontario e consapevole del veicolo stesso), risponde esclusivamente, ai sensi dell'art. 213 del nuovo codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come modificato dall'art. 19 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507), dell'illecito amministrativo previsto dal quarto comma dello stesso articolo e non anche del delitto di sottrazione di cose sottoposte a sequestro previsto dall'art. 334 cod. pen., perché, ai sensi dell'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la prima norma ha carattere di specialità rispetto alla seconda. Per contro, «il custode che per mera negligenza consenta ad altri di circolare con un veicolo sotto sequestro realizza (ancora oggi) il più grave illecito penale di cui all'art. 335 cod. pen.».

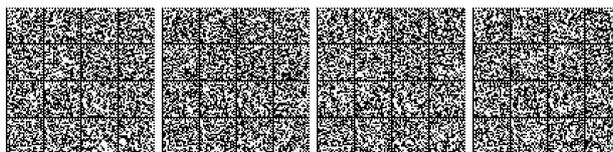
L'assetto normativo così delineatosi sarebbe viziato da irragionevolezza, «essendo immanente nel nostro sistema il criterio generale per cui la condotta colposa esprime un disvalore nettamente meno grave della condotta dolosa», mentre nel caso di specie «un medesimo soggetto (il custode) [sarebbe punito] secondo criteri di gravità invertita, in termini più tenui in presenza di dolo (art. 213 del d.lgs. n. 285 del 1992) ed in termini più gravi in presenza di colpa (335 cod. pen.)».

2. – La questione è inammissibile, perché il giudice rimettente non ha preso in considerazione la possibilità di dare alla disposizione censurata un'interpretazione idonea a superare i prospettati dubbi di costituzionalità.

L'ordinanza di rimessione parte dalla premessa interpretativa secondo cui, nonostante l'esclusione della rilevanza penale della “fattispecie base” – costituita dalla volontaria e consapevole sottrazione del veicolo sottoposto a sequestro amministrativo da parte del custode, allo scopo di favorire il proprietario o quando ne sia egli stesso proprietario – l'agevolazione colposa del custode che, per negligenza, consenta o comunque faciliti tale circolazione continua a integrare un illecito penale, ai sensi dell'art. 335 cod. pen. Questo reato, infatti, costituendo un'autonoma fattispecie delittuosa, sarebbe configurabile anche rispetto ad ipotesi in cui la “fattispecie base”, della quale il custode abbia colposamente agevolato la commissione, integri un mero illecito amministrativo e non potrebbe ritenersi in rapporto di specialità con l'art. 213, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992.

Il giudice rimettente, però, ha ommesso di verificare se il custode che abbia colposamente agevolato la circolazione abusiva di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo possa rispondere, ai sensi del combinato disposto degli artt. 5 della legge n. 689 del 1981 e 213, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992, di concorso colposo nell'illecito amministrativo altrui, invece che dell'autonomo reato di violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro, previsto dall'art. 335 cod. pen.

Va considerato, infatti, da un lato, che ai sensi dell'art. 5 della legge n. 689 del 1981 «quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge» e, dall'altro, che rispetto all'illecito amministrativo è configurabile un concorso sia doloso sia colposo, essendo normale – in forza dell'art. 3 della legge n. 689 del 1981 – la punibilità per colpa. A rendere punibile la partecipazione colposa, quindi, è l'art. 5 citato, che parla genericamente di concorso nelle violazioni amministrative, differenziando, sotto questo aspetto, espressamente l'illecito amministrativo dal reato, e in particolare dal delitto doloso, rispetto al quale il concorso colposo risulta problematico.



Pertanto, oltre al concorso doloso o colposo nell'illecito amministrativo rispettivamente doloso o colposo e al concorso doloso nell'illecito colposo, è perseguibile anche il concorso colposo nell'illecito doloso, non sussistendo alcun impedimento legislativo come quello che suole desumersi per i delitti dall'art. 113 cod. pen. Peraltro, l'art. 213, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 non delinea un illecito necessariamente doloso, ben potendo la relativa fattispecie essere realizzata anche a titolo di colpa, ancorché la negligenza o imprudenza possa attenere in genere al presupposto della condotta sanzionata (l'avvenuto sequestro dell'autovettura o la sua perdurante efficacia), più che all'attuazione della stessa. Si tratta, dunque, di un illecito amministrativo che può essere commesso sia con dolo, sia con colpa, non essendo richiesto dalla norma sanzionatoria amministrativa un determinato titolo soggettivo.

Il tribunale rimettente avrebbe, dunque, dovuto verificare se il custode di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo che, per colpa, ne agevoli la circolazione abusiva da parte di un terzo, possa essere chiamato a rispondere – ai sensi del combinato disposto degli artt. 5 della legge n. 689 del 1981 e 213, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 – a titolo di concorso colposo nell'illecito amministrativo commesso dal terzo; il che farebbe escludere, nel caso di specie, la configurabilità dell'autonomo reato di violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro di cui all'art. 335 cod. pen (Corte di cassazione, sezione sesta penale, 17 gennaio - 16 febbraio 2012, n. 6221).

Con tale interpretazione, rispetto al custode di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo l'assetto normativo venutosi a delineare a seguito della sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione del 28 ottobre 2010, n. 1963/2011, si sottrarrebbe alla censura di violazione dell'art. 3 Cost., non risultando affetto da irragionevolezza, e potrebbe invece essere ricondotto ai principi generali in materia di concorso di persone nell'illecito amministrativo dettati dalla legge n. 689 del 1981.

In conclusione, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la questione va dichiarata inammissibile per omessa ricerca, da parte del giudice rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente conforme (*ex multis*, sentenza n. 291 del 2010; ordinanze n. 212 del 2011, n. 5 e n. 6 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 335 del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Nola in composizione monocratica, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: LATTANZI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 19 marzo 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



n. 59

Ordinanza 7 - 19 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Norme della Regione Friuli Venezia Giulia - Orari degli esercizi commerciali - Esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore ai metri quadrati 400, insediati in centri commerciali - Possibilità di usufruire delle deroghe all'obbligo di chiusura festiva e domenicale - Esclusione - Lamentata disparità di trattamento rispetto agli operatori commerciali di pari dimensioni non insediati in centri commerciali - Lamentata violazione del principio della concorrenza nonché ostacolo alla libera circolazione delle merci - Lamentata introduzione delle norme impugnate al solo scopo di superare ed eludere il giudicato amministrativo - Ius superveniens statale - Necessità che il giudice rimettente operi una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.

- Legge della Regione Friuli Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-bis, 30, comma 2, lett. b).
- Costituzione, artt. 2, 3, 41, 117, primo e secondo comma, lett. e).

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 19, 29-bis e 30, comma 2, lettera b), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), promossi dal Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia con 24 ordinanze del 10 febbraio 2011, due ordinanze del 25 febbraio 2011, una ordinanza del 10 febbraio 2011 e undici ordinanze del 25 febbraio 2011, rispettivamente iscritte ai nn. da 102 a 139 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 26 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di Picada 2 s.r.l. ed altre, di Ivy Oxford Co. s.r.l. ed altre nonché gli atti di intervento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2012 e nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Giuseppe Morbidelli e Andrea Zaglio per la Picada 2 s.r.l. ed altre, Giovanni Gabrielli e Massimiliano Bellavista per la Ivy Oxford Co. s.r.l. e Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia con 38 ordinanze di identico tenore ha sollevato – in riferimento agli articoli 2, 3, 41 e 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale degli articoli 19, 29-bis e 30, comma 2, lettera b), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), in particolare nella parte in cui escludono gli esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore a metri quadrati 400, insediati in centri commerciali, dalla possibilità di usufruire delle deroghe all'obbligo di chiusura festiva e domenicale previste dall'art. 30, comma 2, lettera b), della medesima legge;



che il rimettente premette di dover decidere in ordine alla legittimità dell'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello-San Vito con il quale è stato imposto alla società Marangi Immobiliare S.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il centro commerciale «Palmanova Outlet Village», di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della legge reg. n. 29 del 2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge reg. 16 luglio 2010, n. 12 (Assestamento del bilancio 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007);

che l'art. 30, comma 2, della legge reg. n. 29 del 2005 nella formulazione antecedente le modifiche introdotte dalla legge reg. n. 12 del 2010 prevedeva che gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a mq. 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale potessero determinare liberamente l'orario di apertura e di chiusura sia nei giorni feriali sia in quelli domenicali e festivi, in deroga a quanto disposto agli artt. 28 e 29;

che nel corso dell'anno 2009 un provvedimento di contenuto analogo era stato annullato dal medesimo rimettente sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'espressione «esercizio isolato» ritenuta idonea a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi;

che, secondo il rimettente, le modifiche normative introdotte dalla legge reg. n. 12 del 2010 precludono tale interpretazione adeguatrice in quanto il termine «isolati» contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lettera b), è stato sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che tali devono intendersi quelli non insediati in un centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-bis, e, quindi, anche in un outlet;

che, inoltre, con l'introduzione dell'art. 29-bis, è stata espressamente estesa l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet»;

che, a parere del rimettente, le modifiche introdotte determinano una violazione degli artt. 2, 3 e 41 Cost. per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che consegue al trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, che abbiano solo una differente ubicazione all'interno o meno di un centro commerciale;

che le norme citate avrebbero di fatto determinato l'introduzione di una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 28 del Trattato dell'Unione europea (TUE), in quanto la distinzione fra i vari esercizi commerciali al dettaglio non trova alcun fondamento nel principio concorrenziale e comporta un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in centri commerciali;

che, sotto altro profilo, anche l'art. 19 della legge reg. n. 29 del 2005 sarebbe viziato da illegittimità costituzionale nella parte in cui vieta agli esercizi che effettuano vendite secondo la formula «outlet» di svolgere la propria attività al di fuori di centri commerciali perché, in tal modo, a tale tipologia di esercizi commerciali non potrebbe mai applicarsi il regime di deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previsto dall'art. 30 della legge medesima;

che, in ogni caso, le norme impugnate dovrebbero ritenersi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. trattandosi di norme riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

che il rimettente pone un'ulteriore questione di costituzionalità con specifico riferimento all'art. 29-bis, secondo comma, della legge reg. n. 29 del 2005 che sarebbe del tutto irragionevole e discriminatorio nella parte in cui impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), rispetto all'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione;

che, infine, il Tribunale amministrativo per il Friuli-Venezia Giulia ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale avrebbe utilizzato la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di superare ed eludere il giudicato amministrativo precedentemente formatosi;

che è intervenuta nei giudizi la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata, riservandosi di svolgere le proprie difese in future memorie;



che, nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza, la difesa della Regione evidenzia in primo luogo che, dopo l'ordinanza di rimessione, la materia degli orari degli esercizi commerciali ha subito rilevanti interventi legislativi;

che, in primo luogo, è sopravvenuto l'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha aggiunto la lettera *d-bis* al comma 1 dell'art. 3 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale);

che, inoltre, la citata lettera *d-bis* del comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 è stata successivamente modificata dall'art. 31 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;

che il nuovo comma 1, lettera *d-bis*, dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 inserito dal primo dei decreti citati e, successivamente, modificato dal secondo, nella versione oggi in vigore stabilisce che «le attività commerciali [...] sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] *d-bis*) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio»;

che, secondo la Regione, tali novità normative non hanno rilevanza per il giudizio in corso perché l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 223 del 2006 prevede l'abrogazione delle sole disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni di cui al comma 1, mentre per le leggi regionali scatta un dovere di adeguamento, da valutarsi nel rispetto degli statuti speciali;

che, inoltre, nella precedente versione del decreto, scaturita dal d.l. n. 98 del 2011, al comma 7 dell'art. 35, era stato previsto testualmente che: «le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari alla disposizione introdotta dal comma 6 entro la data del 1° gennaio 2012», senza tuttavia individuare alcuna specifica conseguenza per l'ipotesi di superamento del predetto termine;

che il fatto che le Regioni abbiano ancora la possibilità di adeguare la propria legislazione alla nuova disciplina statale dimostrerebbe che, per il passato, l'intervento legislativo era perfettamente legittimo;

che, pertanto, non vi sarebbe alcuna influenza o rilevanza del *novum* normativo sul giudizio in corso, che ha ad oggetto la legittimità di atti amministrativi risalenti al 2010;

che, quanto alle singole censure, la difesa della Regione eccepisce innanzitutto l'inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 41 Cost. per genericità della motivazione in quanto nessun argomento sarebbe speso per motivare la violazione degli artt. 2 e 41 Cost. ed anche il riferimento all'art. 3 Cost. sarebbe del tutto generico;

che la questione sarebbe comunque infondata, perché si tratterebbe di norme da un lato aventi lo scopo, del tutto ragionevole, di agevolare i piccoli e medi negozi isolati, che sono più vicini agli utenti e non beneficiano dei vantaggi derivanti dall'essere inseriti in un centro commerciale e, dall'altro, rientranti nella competenza regionale piena in materia di commercio, ai sensi dell'art. 4, numero 6), dello statuto speciale o, qualora ritenuto più favorevole, dell'art. 117, quarto comma, Cost. (ex art.10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»);

che, con riferimento alla seconda questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e dell'art. 28 TUE, la difesa regionale evidenzia che l'art. 28 del vigente TUE è del tutto inconferente e l'errata indicazione del parametro interposto dovrebbe determinare l'inammissibilità della censura per oscurità;

che la censura sarebbe comunque infondata, perché le norme sulla chiusura nei giorni festivi non rappresentano una misura restrittiva all'importazione da parte degli altri Stati membri e non si vede come possano essere considerate «misure di effetto equivalente», come chiarito dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia europea;

che, a parere della difesa regionale, la questione relativa all'art. 19, comma 1, della legge reg. n. 29 del 2005 sarebbe inammissibile perché la norma non trova applicazione nel giudizio *a quo* avendo ad oggetto ipotesi del tutto estranee alla vicenda processuale che riguarda un atto amministrativo applicativo degli artt. 29 e *29-bis* della legge reg. n. 29 del 2005;

che la censura sarebbe anche inammissibile per l'omessa motivazione delle ragioni della rilevanza e per la genericità della motivazione in ordine alla manifesta infondatezza, limitandosi il rimettente ad affermare che vi sarebbe violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

che anche la questione relativa all'art. *29-bis*, comma 2, della legge reg. n. 29 del 2005 secondo il quale «l'elenco delle giornate domenicali e festive prescelte per l'apertura ai sensi dell'articolo 29, comma 3, lettera *b*)», è unico e uniforme per tutti gli esercizi di cui al comma 1 insediati nel centro commerciale al dettaglio ovvero nel complesso commerciale» sarebbe inammissibile per genericità, non essendoci alcuna indicazione delle norme del d.lgs. n. 114 del 1998 violate;



che, infine, del tutto infondata sarebbe la censura relativa alla violazione dei principi in tema di rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché le modifiche introdotte non si pongono affatto come legge di interpretazione autentica, non hanno carattere retroattivo e non intendono in alcun modo incidere sui giudicati preesistenti;

che, con 4 atti di intervento di analogo tenore, si sono costituite nei giudizi di costituzionalità le società: PICADA 2 s.r.l., Vallesi s.r.l., Golden Lady Company s.p.a., Lanificio Angelico;

che con altri 4 atti di intervento, eguali tra loro, si sono costituite anche le parti private: Ivy Oxford co. s.r.l., Romano s.p.a., Errebi s.p.a., Baldinini s.r.l.;

che tutte le parti private sostengono la fondatezza della questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale amministrativo per il Friuli-Venezia Giulia sulla base di motivazioni analoghe a quelle di cui all'ordinanza di rimessione;

che, in prossimità dell'udienza, le difese delle parti private costituite hanno presentato memorie illustrative insistendo nelle proprie richieste di accoglimento delle questioni sollevate;

che, in particolare, con riferimento al *ius superveniens* si è evidenziato che a seguito dell'emanazione del d.l. n. 201 del 2011 è venuto meno l'obbligo di chiusura domenicale e festiva e, conseguentemente, non vi sono più limiti o prescrizioni in ordine a tale obbligo;

che, in tal senso, è allegata una circolare della Direzione centrale lavoro, formazione, commercio e pari opportunità della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 22 dicembre 2011 nella quale si prende atto dello *ius superveniens* che determina, secondo gli stessi uffici regionali, l'immediata abrogazione della norma regionale impugnata non essendo dato alcun termine alla Regione per l'adeguamento alla nuova disciplina;

che, in ogni caso, vengono ribaditi tutti i motivi già espressi nei relativi atti di costituzione a sostegno dell'accoglimento della questione sollevata dal TAR Friuli-Venezia Giulia.

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche o analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che il Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia dubita – in riferimento agli articoli 2, 3, 41 e 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 19, 29-*bis* e 30, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), in particolare nella parte in cui escludono gli esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore ai metri quadrati 400, ma insediati in centri commerciali, dalla possibilità di usufruire delle deroghe all'obbligo di chiusura festiva e domenicale previste dall'art. 30, comma 2, lettera *b*), della medesima legge;

che, secondo il rimettente, le norme citate violerebbero gli artt. 2, 3, 41 Cost. per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che consegue alla disciplina differenziata tra operatori commerciali di pari dimensioni, con solo una differente ubicazione all'interno o meno di un centro commerciale;

che sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost. e l'art. 28 del Trattato dell'Unione europea (TUE), in quanto la distinzione fra i vari esercizi commerciali al dettaglio non trova alcun fondamento nel principio concorrenziale e comporta un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in centri commerciali;

che il dubbio di legittimità costituzionale investe anche la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. trattandosi di norme riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

che, infine, le modifiche introdotte si porrebbero in contrasto anche con i principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale avrebbe introdotto le norme *de quibus* al solo scopo di superare ed eludere il giudicato amministrativo;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, la disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva ha subito rilevanti modifiche ad opera del legislatore statale;

che un primo intervento si è avuto con l'art. 35, comma 6, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha aggiunto la lettera *d-bis*) al comma 1 dell'art. 3 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale);



che la nuova lettera d-bis) del comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 aggiunge all'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni anche la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte;

che l'art. 31 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha ulteriormente modificato l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006 eliminando dal testo della norma il riferimento ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, così estendendo la liberalizzazione della disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva a tutte le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59);

che la modificata normativa statale prevede che tali attività commerciali non possano più incontrare limiti o prescrizioni relativi agli orari di apertura e chiusura e alle giornate di chiusura obbligatoria;

che compete al rimettente verificare se la motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione, prospettata nell'ordinanza di rimessione, resti o meno valida alla luce del *novum* normativo;

che, pertanto, occorre restituire gli atti al giudice rimettente, perché operi una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione (ordinanze n. 145, n. 38 e n. 12 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: NAPOLITANO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 19 marzo 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

T_120059

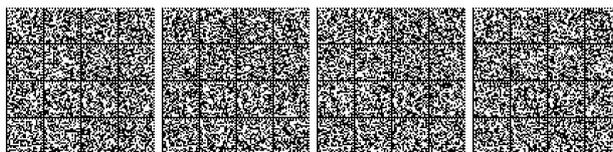
N. 60

Ordinanza 7 - 19 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Dispositivi tecnici di rilevamento a distanza c. d. autovelox - Installazione solo su alcune strade aventi determinate caratteristiche di costruzione - Lamentata disparità di trattamento in quanto analoghe condotte di guida sarebbero sanzionate solo in alcuni casi e non in altri - Censura avente ad oggetto le norme concernenti la disciplina delle modalità di classificazione e declassificazione delle strade, non applicabili nel giudizio *a quo* - Difetto di rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 13, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, primo comma.



Circolazione stradale - Dispositivi tecnici di rilevamento a distanza c. d. autovelox - Installazione in strade prive delle caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali previste dalla legge - Necessità di presidiare con agenti di polizia l'utilizzo dell'apparecchio - Asserito pregiudizio al buon funzionamento della pubblica amministrazione e all'imparzialità dell'attività amministrativa sanzionatoria - Difetto di motivazione - Manifesta inammissibilità della questione.

- D. l. 20 giugno 2002, n. 121 (convertito nella legge 1° agosto 2002, n. 168) art. 4, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 97, primo comma.

Circolazione stradale - Dispositivi tecnici di rilevamento a distanza c. d. autovelox - Installazione solo su alcune strade aventi determinate caratteristiche di costruzione - Lamentata disparità di trattamento in quanto analoghe condotte di guida sarebbero sanzionate solo in alcuni casi e non in altri - Insussistenza - Manifesta infondatezza della questione.

- D. l. 20 giugno 2002, n. 121 (convertito nella legge 1° agosto 2002, n. 168) art. 4, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 4 e 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e dell'articolo 4, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121 (Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168, promosso dal Giudice di pace di Firenze nel procedimento vertente tra L.C. e il Comune di Firenze, con ordinanza del 23 maggio 2011, iscritta al n. 210 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che con ordinanza del 23 maggio 2011 (reg. ord. n. 210 del 2011), il Giudice di pace di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4 e 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 (Nuovo codice della strada), e dell'art. 4, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121 (Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione;

che il comma 4 dell'articolo 13 (intitolato «Norme per la costruzione e la gestione delle strade») del nuovo codice della strada attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il compito di emanare le norme per la classificazione delle strade esistenti;

che, sulla base delle caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali stabilite dall'articolo 2, comma 2, del medesimo codice, le strade sono classificate in sette tipi: «A - Autostrade; B - Strade extraurbane principali; C - Strade extraurbane secondarie; D - Strade urbane di scorrimento; E - Strade urbane di quartiere; F - Strade locali; F-bis. Itinerari ciclopedonali»;



che in particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera *D*), del codice della strada, le caratteristiche minime perché una strada sia classificata quale «strada urbana di scorrimento» sono le seguenti: «strada a carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico, ciascuna con almeno due corsie di marcia, ed una eventuale corsia riservata ai mezzi pubblici, banchina pavimentata a destra e marciapiedi, con le eventuali intersezioni a raso semaforizzate; per la sosta sono previste apposite aree o fasce laterali esterne alla carreggiata, entrambe con immissioni ed uscite concentrate»;

che il comma 5 dell'articolo 13 del codice della strada prevede che, entro un anno dall'emanazione delle norme relative alla classificazione da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, gli enti proprietari delle strade debbano classificare la propria rete e che, qualora le strade di loro competenza non possiedano più le caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali previste dall'art. 2 del codice della strada, detti enti debbano provvedere alla loro declassificazione;

che l'art. 4, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 121 del 2002, dispone che i dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico, finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni (c.d. autovelox), possono essere utilizzati o installati non solo sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali (art. 2, comma 2, lettere A e B, del codice della strada), ma anche sulle strade extraurbane secondarie e sulle strade urbane di scorrimento (lettere C e D del medesimo comma), ovvero su singoli tratti di esse, individuati con apposito decreto del prefetto;

che, ad avviso del giudice rimettente, le disposizioni richiamate, stabilendo che la classificazione e la declassificazione delle strade (da cui dipende la possibilità di installare dispositivi tecnici di rilevamento a distanza) da parte degli organi competenti siano ancorate a determinate caratteristiche di costruzione delle strade stesse, produrrebbero una disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto condotte di guida aventi la stessa pericolosità sociale sarebbero sanzionate solo in alcuni casi e non in altri, a seconda della classificazione della strada sulla quale l'infrazione ha luogo;

che, inoltre, tali norme sarebbero in contrasto con l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto la necessità che agenti di polizia siano presenti a presidio dell'apparecchio utilizzato, nelle strade prive delle caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali previste dalla legge, distoglierebbe personale pubblico dall'esercizio di altri compiti, così arrecando un pregiudizio all'attività amministrativa sanzionatoria e di polizia locale in generale;

che, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 31 ottobre 2011, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o manifestamente infondata;

che, ad avviso della difesa statale, la questione sarebbe innanzitutto inammissibile, in quanto il giudice rimettente avrebbe del tutto omissso di individuare gli elementi di fatto essenziali;

che, nel merito, la difesa dello Stato osserva che non esisterebbe «alcun concetto aprioristico di “strada urbana di scorrimento” che abbia caratteristiche “funzionali” preesistenti, dal momento che è stato il legislatore ad enuclearne il concetto e a darne una definizione in termini specifici»;

che, pertanto, l'asserita disparità di trattamento non potrebbe prospettarsi «in quanto non esiste il termine di raffronto esterno al concetto di strada urbana di scorrimento che deriva dalla definizione di cui alla lettera *D*) del comma 3 dell'art. 2».

Considerato che, con ordinanza del 23 maggio 2011 (reg. ord. n. 210 del 2011), il Giudice di pace di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4 e 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e dell'art. 4, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121 (Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione;

che la questione avente ad oggetto l'art. 13, commi 4 e 5, del codice della strada è manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza, perché tale articolo, disciplinando le modalità di classificazione e declassificazione delle strade da parte degli organi competenti, non trova diretta applicazione nel caso di specie;



che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 121 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 168 del 2002, sollevata con riferimento all'art. 97, primo comma, Cost., è manifestamente inammissibile per difetto di motivazione, in quanto il giudice rimettente non argomenta in alcun modo sulle ragioni per le quali la presenza della polizia locale a presidio delle apparecchiature di autovelox in strade prive delle caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali previste dalla legge, potrebbe arrecare un pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione;

che, infine, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 121 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 168 del 2002, sollevata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., per disparità di trattamento tra condotte di guida aventi la stessa pericolosità sociale, sanzionate solo in alcuni casi e non in altri, a seconda della classificazione della strada sulla quale l'infrazione ha luogo, è manifestamente infondata, in quanto «le diversità riscontrabili a proposito dell'obbligo della contestazione immediata dipendono dalle differenti condizioni che caratterizzano i diversi tratti di strada» (ordinanze nn. 307 e 150 del 2006).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 4 e 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata dal Giudice di pace di Firenze in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121 (Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168, sollevata dal Giudice di pace di Firenze in riferimento all'art. 97, primo comma, Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 121 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 168 del 2002, sollevata dal Giudice di pace di Firenze in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: CASSESE

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 19 marzo 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 25

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 febbraio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale - Contributi economici straordinari in relazione a temporanee situazioni di emergenza individuali o familiari, interventi finanziari a favore delle famiglie e della genitorialità, interventi in materia di diritto allo studio, interventi di edilizia agevolata e di sostegno alle locazioni - Destinatari delle provvidenze: cittadini italiani e, purché residenti da almeno ventiquattro mesi del territorio regionale, cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia e loro familiari, soggetti titolari di permessi di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, soggetti titolari dello status di rifugiato o di quello di protezione sussidiaria (questi ultimi esclusi dalle provvidenze in materia di abitazione) - Estensione dei suddetti benefici a favore di tutti gli stranieri extracomunitari muniti di permesso di soggiorno non inferiore a un anno purché residenti nel territorio nazionale da non meno di cinque anni e nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi - Ricorso del Governo - Denunciata discriminazione in danno dei soggetti che non abbiano la residenza regionale temporalmente protratta richiesta - Disparità di trattamento in danno di quei soggetti a cui è richiesto l'ulteriore requisito della residenza nazionale da non meno di cinque anni - Eccedenza dalla competenza legislativa integrativa in materia di assistenza sociale spettante alla Regione autonoma - Eccedenza dai limiti della competenza residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle Regioni ordinarie, da estendersi alla Regione autonoma in base alla clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 - Violazione del principio di uguaglianza, a causa della mancanza di ragionevole correlazione tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio legata alla durata della residenza e gli altri particolari requisiti a presupposto di una provvidenza sociale consistenti in situazioni di bisogno e di disagio - Mancato rispetto delle direttrici poste dal legislatore statale (art. 41 del d.lgs n. 286/1998 e art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000) che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16, artt. 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. m), e quarto; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 6, primo comma, n. 2.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (CF 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF 80224030587, per il ricevimento degli atti numero di fax 0696514000 e PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (CF 80002950766), in persona del suo Presidente p.t., per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 5, 6 comma 1, 7, 8 comma 2 e 9 della legge della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 30 novembre 2011, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia del 7 dicembre 2011, n. 49, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 27 gennaio 2012.

FATTO

In data 30 novembre 2011 è stata pubblicata, sul n. 49 del Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia, la Legge Regionale n. 16 del 4 agosto 2011.

Con essa sono state adottate «Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e personali».



Peraltro, come meglio si andrà a precisare nel prosieguo, talune delle disposizioni contenute in detta legge eccedono dalle competenze regionali, violano precise previsioni costituzionali e sono illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; devono pertanto essere impugnate con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento.

La legge regionale in esame, infatti, presenta profili d'illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 2, all'art. 3, all'art. 5, all'art. 6, comma 1, all'art. 7, all'art., 8, comma 2, e all'art. 9.

Più in particolare:

1) l'art. 2, che sostituisce il comma 6 dell'art. 9 della legge regionale n. 9 del 2008 (assestamento di bilancio 2008), riconosce contributi economici straordinari in relazione a temporanee situazioni di emergenza individuali o familiari in favore dei soggetti di seguito indicati, a condizione che risiedano in territorio regionale da almeno ventiquattro mesi:

a) cittadini italiani,

b) cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia e loro familiari, ai sensi del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30,

c) titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 3,

d) titolari dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251;

2) l'art. 3, che sostituisce l'art. 8-*bis* della l.r. n. 11 del 2006, prevede l'attribuzione di assegni *una tantum*, a sostegno della natalità e delle adozioni di minori, a favore dei nuclei familiari in cui almeno uno dei genitori risieda nel territorio regionale da ventiquattro mesi e che appartenga ad una delle categorie di soggetti indicati *sub* 1);

3) l'art. 5, che sostituisce l'art. 12-*bis* della legge regionale n. 11 del 2006, prevede che gli interventi finanziari a favore delle famiglie e della genitorialità di cui agli art. 8-*bis*, 8-*ter*, 9, 10 e 11 della medesima l.r. n. 11 del 2006 — recanti rispettivamente interventi e sostegno delle nascite, soluzioni abitative per nuove famiglie, sostegno alla funzione educativa, istituzione della Carta Famiglia — siano attuati a favore dei nuclei familiari in cui almeno uno dei genitori risieda nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi e che appartenga ad una delle categorie di soggetti indicati *sub* 1);

4) l'art. 6, comma 1, che sostituisce il comma 1.1 dell'art. 12 della legge regionale n. 6 del 7 marzo 2003 (recante il riordino degli interventi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), stabilisce che possono essere destinatari degli interventi di edilizia convenzionata, agevolata e di sostegno alle locazioni, purché residenti da almeno ventiquattro mesi in territorio regionale, i seguenti soggetti: a) cittadini italiani, b) cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia, e loro familiari, ai sensi del decreto legislativo 30/2007, c) titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo n. 3/2007;

5) l'art. 7, che sostituisce l'art. 18 della legge regionale n. 6 del 2003 (recante disposizioni per l'edilizia sovvenzionata), prevede che possano essere destinatari di assegnazione di alloggi di edilizia sovvenzionata, a condizione di essere residenti da almeno ventiquattro mesi in territorio regionale, i seguenti soggetti: a) cittadini italiani, b) cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia, e loro familiari, ai sensi del decreto legislativo 30/2007, c) titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo n. 3/2007;

6) l'art. 8, comma 2, che aggiunge il comma 1-*bis* dopo il comma 1 dell'art. 2 della legge regionale n. 14 del 2 aprile 1992 (recante norme integrative in materia di diritto allo studio), prevede che possano accedere agli interventi regionali in materia di diritto allo studio gli alunni nel cui nucleo familiare almeno uno dei genitori risieda nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi e che appartenga ad una delle categorie di soggetti indicati *sub* 1);

7) l'art. 9, infine, dispone che gli interventi previsti dalle norme regionali che sono state modificate dagli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge in esame siano attuati anche in favore dei soggetti di cui all'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 («Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»), vale a dire nei confronti degli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso non inferiore ad un anno, nonché dei minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, a condizione che tali soggetti siano residenti da non meno di cinque anni in territorio nazionale e almeno da ventiquattro mesi in territorio regionale.

Le disposizioni appena descritte si appalesano suscettibili di essere impugnate ex art. 127 Cost. dinanzi a codesta Ecc.ma Corte per i seguenti motivi di



DIRITTO

Si è visto che gli artt. 2, 3, 5, 6 comma 1, 7, 8 comma 2 e 9, consentono l'accesso a provvidenze sociali relativamente agli ambiti attinenti alla famiglia (artt. 2, 3, e 5), alla casa (artt. 6 comma 1 e 7) e allo studio (art. 8). Le disposizioni predette stabiliscono, poi, quali siano i soggetti destinatari delle misure, prevedendo che, oltre ai cittadini italiani, esse vadano estese anche ai cittadini dell'Unione europea e loro familiari e agli extracomunitari cc.dd. «soggiornanti di lungo periodo», ai sensi del d.lgs. 3/2007. Per quanto riguarda gli extracomunitari che abbiano ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato politico ovvero altra misura di protezione c.d. «sussidiaria» ai sensi del d.lgs. 251/2007, essi, destinatari delle norme relative agli ambiti familiari e dello studio, non sono toccati dalle disposizioni riferite alle provvidenze in materia di abitazione. Norma di chiusura, infine, può essere considerato l'art. 9, il quale estende la platea dei soggetti interessati da tutte le provvidenze predette anche agli extracomunitari muniti di permesso di soggiorno non inferiore a un anno e ai minori iscritti nel documento di soggiorno medesimo.

Particolarità ulteriore e rilevante di tutte le norme su riportate è quella in base alla quale le disposizioni di esse sono applicabili ai soggetti ivi indicati, a condizione che essi risiedano nel territorio regionale almeno da ventiquattro mesi. Per ciò che concerne l'art. 9, vale a dire con riferimento ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, le provvidenze sono subordinate, oltre che al requisito residenziale suddetto, all'ulteriore requisito della residenza nel territorio nazionale da almeno cinque anni.

Fatta questa premessa sistematica, va rilevato che le disposizioni in esame introducono inequivocabilmente preclusioni destinate a integrare una doppia discriminazione tra i possibili fruitori delle provvidenze sociali fornite dalla Regione: la prima tra soggetti che abbiano o non abbiano la residenza regionale temporalmente protratta richiesta; la seconda tra i fruitori di cui alle lettere da *a)* e *d)* dell'art. 2 e gli extracomunitari di cui all'art. 9, in ragione dell'ulteriore requisito della residenza nazionale da quest'ultima norma richiesto.

In tal modo, tali disposizioni finiscono con l'eccedere i limiti della competenza legislativa regionale sotto due distinti profili:

a) eccedono la competenza legislativa integrativa in materia di «assistenza sociale» attribuita alla regione Friuli-Venezia Giulia dall'art. 6, n. 2), dello Statuto speciale della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (l. cost. n. 1 del 1963);

b) eccedono dalla più ampia competenza residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., da estendersi al Friuli-Venezia Giulia in base alla clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

E infatti, quanto al primo profilo, l'art. 6 dello Statuto regionale speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia prevede che «la Regione ha facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione nelle seguenti materie: ... 2) lavoro, previdenza e assistenza sociale», onde quella della «assistenza sociale» è materia da considerarsi di preta competenza statale, ove, in base al suo Statuto regionale speciale, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha competenza solo integrativa e attuativa.

Quanto al secondo profilo, la materia dei servizi sociali, non essendo di competenza legislativa regionale primaria, ai sensi dello Statuto speciale, potrebbe rientrare nella competenza legislativa concorrente residuale, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., ma solo entro e non oltre i limiti di cui alla lett. *m)* dell'art. 117 Cost., che dispone che spetti alla competenza esclusiva statale altresì la materia relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». È stato, infatti, già esplicitato da codesta Ecc.ma Corte che siffatta materia afferisce a norme «preordinate ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone, mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale (per tutte, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; sentenze n. 168 e n. 50 del 2008)» (Corte Cost. n. 10/2010). Con il corollario che, stando così le cose, a seguito della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni realizzata con la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, essendo, come visto, al primo riservata, tra l'altro, quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ogni disposizione che crei differenziazioni di trattamento si verrebbe a porre, a livello locale, in contrasto con le garanzie di uniformità riservate alla legislazione statale.

Pertanto, le previsioni regionali in esame, che subordinano l'attribuzione delle prestazioni assistenziali *de quibus* al possesso, da parte di chi risulti soggiornare legalmente nel territorio dello Stato, anche al particolare e ulteriore requisito della residenza sul territorio regionale per un periodo minimo di due anni, e, per gli extracomunitari di cui all'art. 9, di ulteriori cinque anni sul territorio nazionale, comporta la esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata sulla mancanza di una residenza temporalmente protratta, nonché su una ulteriore discriminazione tra gli stessi extracomunitari.



La materia è stata già trattata da codesta Corte relativamente ad analoghe disposizioni normative della Regione autonoma friulana. In particolare ci si intende riferire alla sentenza n. 40 del 2011, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010).

Quella disposizione normativa fu dichiarata incostituzionale per il chiaro contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto le discriminazioni ivi individuate contrastavano «con la funzione e la *ratio* normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza».

Ciò detto, le previsioni della legge regionale oggi censurate e esposte partitamente nella narrativa della presente impugnazione, tutte per lo stesso ordine di considerazioni, violano il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto — analogamente al predetto art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2006 (come modificato dall'art. 9, commi 51, 52, e 53 della l.r. n. 24 del 2009) — introducono nel tessuto normativo un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio (quale la residenza protratta negli anni) e gli altri particolari requisiti (consistenti in situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale), che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza in grado di escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio, che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare, perseguendo una finalità eminentemente sociale.

Con particolare riferimento all'attribuzione delle prestazioni assistenziali alle persone straniere regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, codesta Corte Costituzionale ha inoltre precisato, con la sentenza n. 61 del 2011, che «una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini». E ha, inoltre, aggiunto, circa la individuazione delle condizioni per la fruizione delle prestazioni, che «la asserita necessità di uno specifico titolo di soggiorno per fruire dei servizi sociali rappresenta una condizione restrittiva che, in tutta evidenza, si porrebbe (dal punto di vista applicativo) in senso diametralmente opposto a quello indicato da questa Corte, i cui ripetuti interventi (n.d.r. sentenze n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008) sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze».

Sotto quest'ultimo profilo, e quanto alla norma di chiusura di cui all'art. 9, essa, tra l'altro si appalesa altresì non in linea con l'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 e con l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001»), che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

Come è agevole a questo punto notare, il legislatore nazionale, nell'ambito della sua competenza esclusiva riconducibile alla lettera *m*) dell'art. 117 Cost., ha già ampiamente posto delle direttrici ineludibili, che pongono la necessità della ragionevolezza nella individuazione di possibili differenziazioni di trattamento nella fruizione di servizi sociali su parti limitate del territorio nazionale, proprio quale «livello essenziale delle prestazioni» medesime, ragionevolezza che, nel nostro caso non riesce ad emergere dallo scrutinio di compatibilità con l'art. 3 Cost.

Per tali motivi si ritiene che le disposizioni regionali indicate debbano essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127, Cost.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli artt. 2, 3, 5, 6 comma 1, 7, 8 comma 2 e 9 della legge della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia del 7 dicembre 2011, n. 49, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 27 gennaio 2012.

Con l'originale notificato si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 27 gennaio 2012;



2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, addì 4 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: BARBIERI

12C0063

N. 26

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme urgenti in materia di gestione faunistico-venatoria - Normativa della Regione Abruzzo - Previsione della proroga del prelievo venatorio del cinghiale (*sus scrofa*) per la stagione 2011/2012 fino al 5 gennaio 2012 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'arco temporale massimo previsto dalla legislazione statale (art. 18, comma 1, legge n. 157/1992) - Denunciata modifica al calendario venatorio regionale con legge regionale anziché con delibera amministrativa della giunta regionale, previa acquisizione del parere dell'ISPRA - Denunciato contrasto con le disposizioni statali di cui alla legge n. 157/1992 che stabiliscono standard minimi ed uniformi di tutela in tutto il territorio regionale, con conseguente violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Abruzzo (C.F. 80003170661) in persona del Presidente *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 5, comma 1 della legge della Regione Abruzzo n. 43 del 13.1.2011 pubblicata sul Bollettino Ufficiale Regionale n. 75 del 16.12.2011, avente ad oggetto "Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche e altre disposizioni regionali)", in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. s) Cost.

La legge regionale, che detta disposizioni in materia di riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche, merita di essere censurata relativamente alla disposizione, contenuta nell'articolo 5, comma 1, che prevede che il prelievo venatorio del cinghiale (*sus scrofa*), per la stagione venatoria 2011/2012, sia prorogato fino al 5 gennaio 2012.

Detta disposizione presenta aspetti di illegittimità per i seguenti motivi:

1) la disposizione contenuta nell'articolo 18, comma 1 della legge n. 157/1992 prevede che il cinghiale (*sus scrofa*) sia cacciabile dal 1° ottobre al 31 dicembre o dal 1° novembre al 31 gennaio (con un arco temporale massimo di 90 giorni) e al successivo comma 2, nell'autorizzare le Regioni a modificare i termini indicati al comma 1, ribadisce il necessario rispetto dell'arco temporale massimo.

La Regione Abruzzo avendo dato inizio alla caccia al cinghiale il 18 agosto 2011 avrebbe dovuto quindi stabilire come termine la data del 18 dicembre 2011. La prevista proroga, pertanto, eccede dall'arco temporale massimo consentito.

2) Inoltre, la disposizione regionale, prevedendo una modifica del calendario venatorio con legge regionale, anziché in via amministrativa con delibera di Giunta regionale, viola le disposizioni contenute nell'articolo 18, commi 2 e 4 della legge 157/1992, che disciplinano i poteri regolamentari delle Regioni per l'esercizio dell'attività di caccia nell'annata venatoria e prevedono che le Regioni possano autorizzare ed apportare modifiche alle norme generali sui "periodi di attività venatoria" per particolari specie, tenendo conto della propria situazione ambientale, a seguito di apposito procedimento che contempla l'acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (ora I.S.P.R.A.).

L'adozione del calendario venatorio attraverso lo strumento legislativo, non solo non garantisce la possibilità di adattare il periodo venatorio alla verifica dello status della fauna di volta in volta presa in considerazione, ma contrasta con la norma statale che attribuisce in capo alla Regione una competenza non legislativa ma meramente "autorizzatoria", legittimando per la disciplina di tali aspetti l'adozione di provvedimenti amministrativi e non legislativi.



Appare quindi evidente che, se fosse ipotizzabile l'adozione del calendario venatorio con legge regionale, risulterebbe pregiudicato il profilo della essenziale verifica tecnica affidata all'ISPRA sullo stato delle specie interessate ai sensi dell'art. 18, commi 2 e 4 della L. 157/1992 e si prospetterebbe una sorta di controllo preventivo di legittimità, attribuito ad un organo tecnico dello Stato nei confronti dell'esercizio di una pretesa competenza legislativa della Regione.

La norma regionale in esame si pone quindi in contrasto con le disposizioni statali per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio che stabiliscono standard minimi e uniformi di tutela in tutto il territorio nazionale e, conseguentemente, viola l'articolo 117, comma 2, lett. s) della Costituzione che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

Su analoga questione codesta Corte, con sentenza n. 191 del 2011, ha di recente ribadito che "la disciplina statale, che delimita il periodo entro il quale è consentito l'esercizio venatorio, è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. rientrando nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale (sentenze 272/2009, 313/2006, 233/2010 e 193/2010).

Per le considerazioni che precedono si ritiene che ricorrano presupposti della dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma impugnata, nonostante essa abbia cessato di produrre effetti in data 6 gennaio 2012, in quanto, come affermato da codesta Corte con sentenza n. 310 del 2011, "il venir meno degli effetti della norma non esclude il sindacato di costituzionalità della stessa, che trova una specifica ragion d'essere nell'esigenza di ristabilire il corretto riparto di competenze tra Stato e Regioni."

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1 della legge della Regione Abruzzo n. 43 del 13.1.2011 pubblicata sul Bollettino Ufficiale Regionale n. 75 del 16.12.2011, avente ad oggetto "Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche e altre disposizioni regionali", in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. s) Cost.

Roma, addì 9 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: AIELLO

12C0069

N. 27

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 febbraio 2012
(della Presidenza del Consiglio dei ministri)*

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Calabria - Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza - Destinatari degli interventi e dei servizi finanziati con il Fondo: cittadini europei o extracomunitari con regolare carta di soggiorno residenti nella Regione Calabria - Ricorso del Governo - Denunciata discriminazione nei confronti dei cittadini extracomunitari non titolari della carta di soggiorno (sostituita, in virtù dell'art. 1, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 3/2007, dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) - Eccedenza dalla competenza regionale legislativa residuale in materia di servizi sociali - Mancata considerazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286/1998, che equipara gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata annuale ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale - Violazione del principio di uguaglianza, per la affermata mancanza di correlazione tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio e gli altri particolari requisiti consistenti in situazioni di bisogno e di disagio, che costituiscono il presupposto della provvidenza sociale.

- Legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma quarto.



Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Calabria - Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza - Fonti di finanziamento - Indicazione tra le fonti del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui alla legge n. 328/2000 - Ricorso del Governo - Denunciata mancata copertura finanziaria, a fronte delle consistenti riduzioni per gli anni 2012 e 2013 operato dall'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010 alle risorse statali afferenti il Fondo nazionale per le politiche sociali, rendendo così indisponibili eventuali trasferimenti di risorse alle Regioni a statuto ordinario.

- Legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44, art. 11.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri (C.F. 97163520584), in persona del Presidente p.t., *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi nr. 12 fax 06-96514000 pec ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it;

Nei confronti della Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta Regionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria nr. 44 del 20.12.2011, pubblicata nel B.U.R. nr. 33 del 22 dicembre 2011, recante "Norme per il sostegno di persone non autosufficienti — Fondo per la non autosufficienza"

- nell'art. 2, comma 3, in relazione all'art. 117, comma quarto ed all'art. 3 della Costituzione;
- nell'art. 11 comma 8 lett c), in relazione all'art. 81 comma quarto della Costituzione.

La legge regionale in esame, che prevede interventi per il sostegno delle persone non autosufficienti e istituisce il Fondo regionale per la non autosufficienza, presenta i seguenti profili d'illegittimità costituzionale:

1) l'art. 2, comma 3, individua quali beneficiari degli interventi volti alla tutela delle persone non autosufficienti "i cittadini europei o extracomunitari con regolare carta di soggiorno residenti nella Regione Calabria". Tale disposizione, nella parte in cui circoscrive l'accesso alle provvidenze destinate ai cittadini extracomunitari ai soli titolari della carta di soggiorno introduce inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare tra i soggetti extracomunitari che possono beneficiare di tali provvidenze coloro che non siano titolari della carta di soggiorno.

Si rileva innanzitutto che la disposizione in esame, indicando la carta di soggiorno quale titolo legittimante, fa riferimento ad un documento che è stato sostituito — in virtù dell'art. 1, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 3/2007 (recante modifiche, in attuazione della direttiva CE 2003/109/CE, all'art. 9, comma 1, del d.lgs. 286/1998) — con il "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo", il cui rilascio è subordinato al possesso per cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità sul territorio nazionale. La disposizione in esame, pertanto, che restringe l'accesso alle provvidenze sociali ai soli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo, eccede dalla competenza legislativa residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., e non è in linea con l'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, che equipara gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata annuale ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

Pertanto le previsioni regionali in esame, che subordinano l'attribuzione delle prestazioni assistenziali *de quibus* al possesso, da parte di chi risulti soggiornare legalmente nel territorio dello Stato, anche del particolare e ulteriore requisito della titolarità di un "permesso di soggiorno CE di lungo periodo", comporta l'esclusione assoluta d'interesse categorie di persone fondata su una ingiustificata discriminazione nell'ambito dei cittadini extracomunitari derivante dalla mancanza di un permesso di soggiorno protratto per cinque anni sul territorio nazionale.

Tale previsione viola inoltre il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto — analogamente all'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2006 (come modificato dall'art. 9, commi 51, 52, e 53 della l.r. n. 24 del 2009) recentemente giudicato incostituzionale da codesta Corte costituzionale con la sentenza n. 40 del 2011 — introduce nel tessuto normativo un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio (quale il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo), e gli altri particolari requisiti (consistenti in situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di soggiorno in grado di escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale.

Nella citata sentenza n. 40 del 2011 la Corte costituzionale infatti conclude affermando che "tali discriminazioni contrastano con la funzione e la *ratio* normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)."



Con particolare riferimento alla attribuzione delle prestazioni assistenziali alle persone straniere regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale la Corte costituzionale ha inoltre precisato, con la sentenza n. 61 del 2011, che: «una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» ed ha inoltre aggiunto, circa l'individuazione delle condizioni per la fruizione delle prestazioni, che «la asserita necessità di uno specifico titolo di soggiorno per fruire dei servizi sociali rappresenta una condizione restrittiva che, in tutta evidenza, si porrebbe (dal punto di vista applicativo) in senso diametralmente opposto a quello indicato da questa Corte, i cui ripetuti interventi (n.d. r. sentenze n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008) sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze».

2) L'art. 11 indica quale principale fonte di finanziamento del Fondo regionale per la non autosufficienza, istituito dall'art. 10 della legge in esame, i trasferimenti di risorse economiche dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali di cui all'art. 20 della legge 328 del 2000.

Al riguardo si rileva che, nell'ambito del complesso procedimento di attuazione del federalismo fiscale, che è stato delegato ai Governo dalla legge n. 42 del 5 maggio 2009, l'art. 1 comma 2, del di. n. 78 del 2010 (convertito in legge n. 122 d 2010), concernente il patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali, ha effettuato consistenti riduzioni per gli anni 2012 e 2013 alle risorse statali afferenti il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, rendendo di conseguenza indisponibili eventuali trasferimenti di risorse alle Regioni a statuto ordinario. Tale circostanza rende pertanto gli interventi sociali disposti dalla legge in esame privi di copertura finanziaria in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Per tali motivi le disposizioni regionali indicate vengono con il presente atto impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127, Cost.

P.Q.M

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale del legge della Regione Calabria nr. 44 del 20.12.2011 nei sensi e per ragioni come sopra precisati.

Roma, addì 16 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: DE GIOVANNI

12C0070

N. 28

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 febbraio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Strutture sanitarie private di ricovero ospedaliero e di specialistica ambulatoriale che abbiano presentato domanda di accreditamento istituzionale utilizzando l'apposita piattaforma applicativa informatica - Previsione che l'accreditamento stesso avviene mediante decreto commissariale di presa d'atto - Previsione, altresì, che la verifica dei requisiti per l'accreditamento avviene successivamente alla presa d'atto e deve essere completata entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legislazione statale di principio (d.lgs. n. 502/1992) che subordina la concessione dell'accreditamento alla verifica della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente a tutela della sicurezza dei pazienti - Denunciato contrasto con l'art. 1, comma 796, lett. t), della legge n. 291/2006, in base al quale la procedura per il passaggio dal regime provvisorio a quello di accreditamento istituzionale definitivo avrebbe dovuto concludersi, per le strutture private ospedaliere ed ambulatoriali, entro il 31 dicembre 2010 - Dedotta violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela della salute.

- Legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23, art. 1, nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-*undecies* e *duodecies*, della legge regionale n. 4/2011.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Strutture sanitarie private di ricovero ospedaliero e di specialistica ambulatoriale - Previsione della procedura per l'accreditamento definitivo con indicazione dei termini di scadenza dei diversi adempimenti procedurali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del termine del 31 dicembre 2010 stabilito dalla normativa statale per l'accreditamento obbligatorio - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela della salute.

- Legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23, art. 1, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-sexdecies, della legge regionale n. 4/2011.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Strutture sanitarie private di ricovero ospedaliero e di specialistica ambulatoriale - Previsione che il Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario è autorizzato, con proprio provvedimento, a definire procedure autorizzative per l'aggiornamento e l'implantazione tecnologica delle apparecchiature, ivi comprese le nuove attivazioni di grandi macchine diagnostiche e terapeutiche - Previsione che le strutture già provvisoriamente accreditate di fisiochinesiterapia (FKT), in possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi, nell'ambito del tetto di spesa già assegnato, possano presentare domanda di accreditamento istituzionale per l'area socio-sanitaria - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia (art. 8-bis e ter, d.lgs. n. 502/1992), che prevede che la realizzazione di strutture socio-sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie sono subordinate al rilascio di apposite autorizzazioni e presuppongano il possesso di requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi - Denunciato contrasto con la normativa statale (art. 8-quater, d.lgs. n. 502/1992), che stabilisce la possibilità di passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo solo riguardo allo stesso tipo di attività previamente autorizzata - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela della salute.

- Legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23, art. 1, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-vicies, della legge regionale n. 4/2011.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Strutture sanitarie e socio-sanitarie operanti nell'ambito territoriale di comunità montane - Prevista possibilità di accreditamento istituzionale automatico sulla base del possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti per l'accreditamento richiesti dai soli regolamenti regionali - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia (art. 8-quater, d.lgs. n. 502/1992) che subordina la concessione dell'accreditamento alla previa verifica del possesso dei relativi requisiti - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela della salute.

- Legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23, art. 1, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-vicies-ter, della legge regionale n. 4/2011.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

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 Campania, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della l.r. 14 dicembre 2011 n. 23, «Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011)» pubblicata nel B.U. Campania 19 dicembre 2011, n. 78 quanto alle disposizioni dell'art. 1, comma 1, nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-undecies, duodecies, sexdecies, vicies, vicies-ter della l.r. n. 4/2011, per contrasto con l'art. 117, comma 3 della Costituzione.

La predetta legge della Regione Campania viene impugnata con riferimento all'art. 1, comma 1, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2012, depositata in estratto unitamente al presente ricorso, per i seguenti motivi.

MOTIVI

1) L'art. 1, comma 1, della l.r. n. 23/2011, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-undecies e duodecies della l.r. n. 4/2011, è illegittimo per contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

L'art. 1, ai commi 237-undecies e duodecies della l.r. n. 4/11, come modificati dall'art. 1, comma 1, della l.r. n. 23/11, così dispone:

«237-undecies. So.re.sa. trasmette alle competenti strutture regionali ed alla struttura commissariale, entro e non oltre il cinquantesimo giorno successivo alla pubblicazione del decreto commissariale di cui al comma 237-quin-



quies, l'elenco contenente la ricognizione delle domande regolarmente ammesse sulla piattaforma informatica applicativa, inoltrate dalle strutture sanitarie private di ricovero ospedaliero e di specialistica ambulatoriale, e l'elenco delle domande inoltrate da tutte le altre strutture sanitarie e socio-sanitarie di cui all'articolo 1, comma 796, lettera *t*), della legge n. 296/2006, come modificato dall'articolo 2, comma 35, della legge n. 10/2011, entro e non oltre il 31 maggio 2012. La conferma dell'accreditamento avviene mediante decreto commissariale di presa d'atto da adottarsi rispettivamente entro trenta giorni dalla data di trasmissione dell'elenco contenente le domande inoltrate dalle strutture sanitarie private di ricovero ospedaliero e di specialistica ambulatoriale ed entro il termine del 30 giugno 2012 per tutte le altre strutture sanitarie e socio-sanitarie private, nonché mediante successivi decreti commissariali suddivisi per branche di attività e per singole ASL, previa verifica della compatibilità con la programmazione regionale e condizionati all'esito delle procedure di verifica di cui al comma 237-*duodecies*.

237-*duodecies*. Successivamente all'adozione dei provvedimenti di presa d'atto di cui al comma 237-*undecies*, la competente struttura regionale avvia il procedimento di verifica delle istanze presentate attraverso la piattaforma informatica, ivi comprese le certificazioni e gli atti di notorietà di cui ai commi 237-*sexies* ed *octies*, nonché del possesso dei requisiti ulteriori previsti dalla normativa vigente e richiesti per l'accreditamento istituzionale, mediante le Commissioni locali previste dall'articolo 8 della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo). Se dalle verifiche, da completarsi entro il 31 dicembre 2012, risulta la mancanza dei requisiti di ammissibilità o dei requisiti ulteriori previsti per l'accreditamento, il commissario ad acta adotta i conseguenti provvedimenti di cui al Reg. reg. n. 3/2006 e al Reg. reg. n. 1/2007, ivi compresa la revoca dell'accreditamento. L'espletamento delle procedure di verifica avviene in collaborazione con il rappresentante legale della struttura sanitaria o sociosanitaria, o con suo delegato, che provvede a fornire le informazioni necessarie ed utili per la conclusione delle procedure stesse secondo le modalità definite con Delib.G.R. n. 1489/2006 e s.m.i.».

In sintesi, l'art. 1, comma 1, nel modificare l'art. 1, comma 237-*undecies* della l.r. n. 4/2011, prevede che la conferma dell'accreditamento istituzionale per le strutture sanitarie e sociosanitarie private, che hanno presentato tale domanda utilizzando l'apposita piattaforma applicativa informatica, avviene mediante decreto commissariale di presa d'atto.

A mente del comma 237-*duodecies*, la verifica dei requisiti per l'accreditamento avviene successivamente alla presa d'atto e deve essere completata entro il 31 dicembre 2012.

Per la legislazione di principio statale, la concessione dell'accreditamento non può, tuttavia, avvenire sulla base di una presa d'atto, ma è subordinata, necessariamente, alla verifica della sussistenza dei requisiti previsti della normativa vigente e ciò a tutela della sicurezza dei pazienti.

Segnatamente, la disposizione è illegittima per contrasto con la disciplina di principio della normativa statale di riferimento prevista dall'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502/1992, secondo cui l'accreditamento istituzionale può essere rilasciato alle strutture autorizzate che ne facciano richiesta, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti.

Né vale replicare a tal proposito che l'art. 1, comma 237-*duodecies* prevede l'espletamento dei controlli diretti a verificare la sussistenza dei requisiti prescritti per l'accreditamento, atteso che il termine previsto per l'espletamento di detti controlli, e di conseguenza anche i controlli stessi, sono successivi al termine di adozione dei provvedimenti di presa d'atto di cui al comma 237-*undecies*.

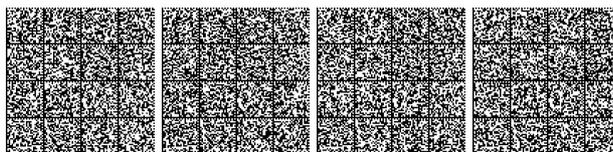
Le disposizioni regionali, pertanto, di fatto «espongono» il cittadino-paziente ad affidarsi ad una struttura che reca un riconoscimento di qualità sulla cui validità non è stato espletato alcun controllo e verifica da parte della regione.

Non solo, i controlli, secondo il dettame della normativa nazionale, avrebbero dovuto essere effettuati e conclusi già da tempo (termini previsti per il recepimento del d.P.R. 14 gennaio 1997 e termini previsti dalla legge n. 296/2006).

Le disposizioni regionali in esame, e segnatamente il comma 237-*duodecies*, secondo cui i controlli devono essere completati entro il 31 dicembre 2012, si pongono di conseguenza in contrasto anche con l'art. 1, comma 796, lettera *t*), della legge n. 296/2006, in base al quale le procedure per il passaggio dal regime di accreditamento provvisorio a quello di accreditamento istituzionale definitivo avrebbero dovuto concludersi, per le strutture private ospedaliere e ambulatoriali, il 31 dicembre 2010.

In sintesi, le disposizioni regionali in esame si pongono in contrasto:

con l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502/1992, secondo cui l'accreditamento istituzionale può essere rilasciato alle strutture autorizzate che ne facciano richiesta, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti;



con l'art. 1, comma 796, lettera *t*) della legge n. 296/2006, in base al quale le procedure per il passaggio dal regime di accreditamento provvisorio a quello di accreditamento istituzionale definitivo avrebbero dovuto concludersi, per le strutture private ospedaliere e ambulatoriali, il 31 dicembre 2010.

Ne consegue, pertanto, in ragione del contrasto tra le norme regionali in esame e i principi fondamentali recati dalla disciplina nazionale richiamata, la violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, in materia di tutela della salute.

2) *L'art. 1, comma 1, della l.r. n. 23/2011, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-sexdecies della l.r. n. 4/2011, è illegittimo per contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

L'art. 1, comma 237-sexdecies della l.r. n. 4/11, come modificato dall'art. 1 comma 1, della l.r. n. 23/11, così dispone:

«237-sexdecies. Le strutture sanitarie e socio-sanitarie provvisoriamente accreditate che stipulano accordi di riconversione ai sensi del comma 237-nonies che sono in possesso, per le attività o strutture riconvertite, dei requisiti autorizzativi ed ulteriori per l'accredimento istituzionale, operano in regime di accreditamento definitivo dalla data indicata nell'accordo di riconversione, il quale costituisce verifica di compatibilità rispetto al fabbisogno complessivo. Nei trenta giorni successivi alla sottoscrizione dell'accordo, in deroga a quanto stabilito dalla normativa vigente, le ASL provvedono a rilasciare a tali strutture nuova autorizzazione all'esercizio, previa verifica dei requisiti minimi previsti dalla Delib.G.R. n. 7301/2001, per il tramite delle Commissioni locali di cui al comma 237-duodecies che provvedono a verificare anche il possesso dei requisiti ulteriori per l'accredimento istituzionale. Nel caso in cui dalla verifica effettuata dalle Commissioni locali di cui al comma 237-duodecies risulta che la struttura da riconvertire non possiede ancora i requisiti minimi autorizzativi e la riconversione non richiede opere per le quali è necessario il rilascio di concessione o di autorizzazione edilizia, è concesso un periodo di sessanta giorni per l'adeguamento ai nuovi requisiti minimi. Trascorso tale termine, le ASL, in deroga a quanto stabilito dalla normativa vigente, nei successivi venti giorni, provvedono a rilasciare a tali strutture nuova autorizzazione all'esercizio, previa verifica dei requisiti minimi previsti dalla Delib.G.R. n. 7301/2001, per il tramite delle Commissioni locali di cui al comma 237-duodecies che provvedono a verificare anche il possesso dei requisiti ulteriori per l'accredimento istituzionale. Nel caso in cui la riconversione prevede opere per le quali è necessario il rilascio di concessione o di autorizzazione edilizia, la struttura sanitaria o socio-sanitaria, entro trenta giorni dalla stipula dell'accordo, provvede a richiedere all'autorità competente la concessione o l'autorizzazione edilizia e le Commissioni locali di cui al comma 237-duodecies provvedono ad effettuare la verifica del possesso dei requisiti minimi, ai fini del rilascio della nuova autorizzazione all'esercizio, nonché la verifica del possesso dei requisiti ulteriori per l'accredimento istituzionale, dopo novanta giorni dal rilascio della concessione o della autorizzazione edilizia. Le strutture che stipulano accordi di riconversione continuano ad erogare le originarie attività sanitarie o socio-sanitarie fino al rilascio della nuova autorizzazione all'esercizio.»

In sintesi, l'art. comma 1, nel modificare l'art. 1, comma 237-sexdecies della l.r. n. 4/2011, prevede una articolata procedura con una ulteriore dilazione della tempistica per la definizione delle procedure di accreditamento definitivo rispetto al termine ultimo previsto in via uniforme dalla disciplina nazionale.

Anche questa disposizione regionale si pone, dunque, in contrasto con l'art. 1, comma 796, lettera *t*), della legge n. 296/2006, in base al quale le procedure per il passaggio dal regime di accreditamento provvisorio a quello di accreditamento istituzionale definitivo avrebbero dovuto concludersi, per le strutture private ospedaliere e ambulatoriali, entro il 31 dicembre 2010.

Ne consegue che la disposizione regionale in esame, contrastando con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute sopra menzionati, viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

3) *L'art. 1, comma 1, della l.r. n. 23/2011, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-vicies della l.r. n. 4/2011, è illegittimo per contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

L'art. 1, comma 1 della legge in esame, nel modificare l'art. 1, comma 237-vicies della l.r. n. 4/2011, così dispone: «237-vicies. Il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario è autorizzato con proprio provvedimento a definire procedure autorizzative per l'aggiornamento e l'implementazione tecnologica delle apparecchiature, nel rispetto dei volumi e delle tipologie delle prestazioni programmate e contrattualizzate per il livello assistenziale della specialistica ambulatoriale, ivi comprese le nuove attivazioni di grandi macchine diagnostiche e terapeutiche.»

In deroga al comma 237-quater, le strutture già provvisoriamente accreditate di fisiochinesiterapia (FKT) ai sensi dell'articolo 44 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), in possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi, nell'ambito del tetto di spesa già assegnato, possono presentare domanda di accreditamento istituzionale per l'area socio-sanitaria.



In deroga al comma 237-*quater*, le strutture già provvisoriamente accreditate di fisiokinesiterapia (FKT) ai sensi dell'art. 44 della legge n. 833/1978, in possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi, possono presentare domanda di accreditamento istituzionale per l'area socio-sanitaria.

La previsione contrasta con l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502/1992, in combinato disposto con gli articoli 8-*bis* e 8-*ter* del medesimo decreto, in materia di regolamentazione degli istituti dell'autorizzazione e dell'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie e sociosanitarie.

La disciplina dettata al riguardo da tali disposizioni prevede, infatti, che la realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie, così come l'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie, sono subordinate al rilascio di apposita autorizzazione e presuppongono il possesso di requisiti minimi, strutturali, tecnologici e organizzativi (artt. 8-*bis* e 8-*ter*).

L'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale è, inoltre, subordinato al rilascio dell'accREDITAMENTO istituzionale, il quale presuppone comunque la previa autorizzazione. Esso, infatti, in base all'art. 8-*quater* del decreto legislativo citato, può essere rilasciato alle strutture previamente autorizzate, pubbliche o private, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti.

Nel caso di richiesta di accREDITAMENTO da parte di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti, l'accREDITAMENTO può, peraltro, essere concesso in via provvisoria, per il tempo necessario alla verifica del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati, e l'eventuale verifica negativa comporta la sospensione automatica dell'accREDITAMENTO temporaneamente concesso (art. 8-*quater*).

Dal complesso di tali disposizioni emerge che il passaggio di una struttura dal regime di accREDITAMENTO provvisorio a quello di accREDITAMENTO definitivo può avvenire solo con riguardo alla stessa tipologia di attività, che deve essere stata previamente autorizzata. In altri termini, la struttura interessata può ottenere l'accREDITAMENTO definitivo solo con riferimento alla stessa attività per la quale già operava in regime di accREDITAMENTO provvisorio.

Qualora la struttura già accREDITATA per lo svolgimento di alcune attività sanitarie volesse svolgere attività di nuova realizzazione potrebbe ottenere l'accREDITAMENTO per tali nuove funzioni solo previa autorizzazione allo svolgimento delle nuove attività e previo accertamento degli ulteriori requisiti di qualificazione e di funzionalità richiesti dalla programmazione regionale per tali nuove attività.

L'accREDITAMENTO per attività di nuova realizzazione presuppone, infatti, la presenza dell'autorizzazione allo svolgimento delle attività per le quali tale accREDITAMENTO viene richiesto, nonché il possesso dei requisiti ulteriori per l'accREDITAMENTO, tra cui la compatibilità con il fabbisogno regionale.

Ciò premesso, la norma regionale contrasta allora con la richiamata disciplina nazionale laddove consente alle strutture di fisiokinesiterapia operanti in regime di accREDITAMENTO provvisorio, di presentare domanda di accREDITAMENTO istituzionale per l'intera area socio-sanitaria, quindi anche per attività ulteriori rispetto a quelle per le quali, nel presupposto anche della specifica autorizzazione, gli era stato rilasciato l'accREDITAMENTO provvisorio.

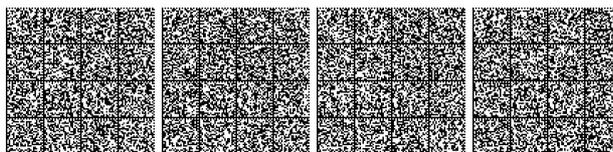
Pertanto, il citato art. 1, comma 1 della legge regionale in esame, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-*vicies* della l.r. n. 4/2011, contrasta con i principi fondamentali della normativa nazionale sopra richiamata (art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502/1992, in combinato disposto con l'art. 8-*bis* e 8-*ter* del medesimo decreto legislativo) riguardanti la regolamentazione degli istituti dell'autorizzazione e dell'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie e sociosanitarie.

Ne consegue la violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione in materia di tutela della salute.

4) L'art. 1, comma 1, della l.r. n. 23/2011, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-*vicies-ter* della l.r. n. 4/2011, è illegittimo per contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

L'art. 1, comma 1 della legge regionale in esame, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-*vicies-ter* della l.r. n. 4/2011, così dispone: «237-*vicies-ter*. Nel rispetto del fabbisogno regionale, le strutture sanitarie e socio-sanitarie che insistono nei territori dei Comuni individuati negli ambiti territoriali delle Comunità montane, ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale n. 12/2008, in possesso di valido titolo autorizzativo, rilasciato ai sensi della Delib.G.R. n. 7301/2001 ed in possesso dei requisiti ulteriori per l'accREDITAMENTO di cui al Reg. reg. n. 1/2007 possono, in deroga a quanto previsto dai commi da 237-*quater* a 237-*unvicies*, operare in regime di accREDITAMENTO. Tali strutture presentano domanda per la conferma dell'accREDITAMENTO istituzionale secondo le modalità e nei termini di cui al comma 237-*quinquies* e le stesse non possono essere autorizzate al trasferimento fuori dall'ambito della Comunità montana.»

In sintesi, l'art. 1, comma 1, nella parte in cui modifica l'art. 1, comma 237-*vicies-ter*, della l.r. 4/2011, prevede la possibilità di attivare automaticamente, negli ambiti territoriali delle comunità montane, l'accREDITAMENTO istituzionale per le strutture sanitarie e sociosanitarie in possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti per l'accREDITAMENTO richiesti dai soli regolamenti regionali.



Le strutture sanitarie e sociosanitarie che insistono nei territori dei Comuni individuati negli ambiti territoriali delle Comunità montane, in possesso di valido titolo autorizzativo ed in possesso dei requisiti ulteriori per l'accreditamento, di cui al Reg. reg. n. 1/2007, possono, infatti, operare in regime di accreditamento, in deroga a quanto previsto dai commi da 237-*quater* a 237-*quinquies*.

La stessa disposizione prevede, inoltre, che tali strutture presentano la domanda per la conferma dell'accreditamento istituzionale secondo le modalità e nei termini di cui al comma 237-*quinquies* e non possono essere autorizzate al trasferimento fuori dall'ambito della Comunità montana.

La disposizione regionale, nel consentire alle strutture sanitarie dei territori montani prive di accreditamento, di operare *ex lege* in regime di accreditamento, senza la previa verifica del possesso dei relativi requisiti, contrasta con l'art. 8-*quater* del decreto legislativo n. 502/1992, secondo il quale l'accreditamento è rilasciato solo al termine dei processi relativi alle strutture già in possesso di accreditamento provvisorio, compatibilmente con i fabbisogni regionali, e in linea con i programmi operativi e le risorse finanziarie.

Anche in questo caso, pertanto, trattandosi di strutture prive di accreditamento, si configura il contrasto con l'art. 8-*quater* del decreto legislativo n. 502/1992, in quanto la norma consente alle strutture in questione di operare automaticamente in regime di accreditamento, senza la previa verifica del possesso dei relativi requisiti.

L'accreditamento, invece, dovrebbe poter essere rilasciato al termine dei procedimenti relativi alle strutture già in possesso di accreditamento provvisorio, compatibilmente con i fabbisogni regionali, secondo le regole del citato articolo 8-*quater* del d.lgs. n. 502/1992 e in linea con i programmi operativi e le risorse finanziarie.

La disposizione regionale in esame pertanto, contrastando con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute sopra menzionati, viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

P.Q.M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge n. 23/2011 della Regione Campania in relazione all'art. 1, comma 1, nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-undecies, duodecies, sexdecies, vicies, vicies-ter della l.r. n. 4/2011, per contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Si deposita l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2012.

L'Avvocato dello Stato: VENTURINI

12C0071

N. 29

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012
(della Regione Veneto)*

Assistenza e solidarietà sociale - Indicatore della situazione economica equivalente (I.S.E.E.) - Modalità di determinazione e campi di applicazione - Revisione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Riassegnazione dei conseguenti risparmi "statali" al Ministero del lavoro per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per mancata previsione dell'intesa con le Regioni - Delegificazione "spuria" della normativa primaria in vigore - Eccesso di potere legislativo - Irragionevolezza - Incidenza sulle competenze regionali concorrenti e residuali.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 5.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 2.



Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Previsione che il Consiglio provinciale sia composto da non più di dieci membri, eletti dagli organi elettivi comunali (secondo le modalità stabilite entro il 31 dicembre 2012 con legge dello Stato) - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata trasformazione della Provincia da ente politico direttamente rappresentativo di una comunità territoriale in ente di secondo grado - Mancata utilizzazione del procedimento di revisione costituzionale - Incidenza sul carattere immediatamente democratico dell'ente territoriale, richiesto dal principio autonomista - Alterazione del sistema delle autonomie territoriali - Menomazione del potere regionale di allocare le funzioni amministrative nelle materie di propria competenza, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 16.
- Costituzione, artt. 1, 5, 114, (118, commi primo e secondo,) e 138; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - "Commissariamento", fino al 31 marzo 2013, delle Province i cui organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 - Eliminazione dell'elezione diretta popolare per i suddetti organi provinciali e per quelli in scadenza dopo il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata irragionevolezza del rinvio alla disciplina dettata dall'art. 141 del decreto legislativo n. 267 del 2000 in rapporto a dinamiche patologiche dell'ente territoriale - Incidenza sul carattere immediatamente democratico dell'ente Provincia - Menomazione delle competenze regionali - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 20.
- Costituzione, artt. 1, 3, 5 e 114; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Soppressione della Giunta provinciale e identificazione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia come organi di governo dell'ente Provincia - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata menomazione della capacità di azione e di esecuzione delle Province - Alterazione dell'assetto storico degli enti territoriali e del sistema ordinamentale organicamente disegnato dal decreto legislativo n. 267 del 2000 - Irragionevolezza - Ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 15.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 114; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 1, comma 4; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Previsione che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale fra i suoi componenti (secondo le modalità stabilite entro il 31 dicembre 2012 con legge dello Stato) - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata illegittimità derivata, conseguente all'illegittimità delle modalità di costituzione del Consiglio provinciale chiamato ad effettuare l'elezione - Irragionevolezza - Ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 17.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 114; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Attribuzione alla Provincia esclusivamente delle funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata sovraordinazione ingiustificata delle Province rispetto ai Comuni - Contrasto con il riconoscimento costituzionale alle Province di funzioni amministrative (fondamentali e proprie) - Compressione della possibilità per le Regioni di declinare, nelle materie di propria competenza legislativa, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in relazione alle funzioni amministrative - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 14.



- Costituzione, art. 118, commi primo e secondo; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Obbligo di trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni delle funzioni provinciali diverse da quelle di indirizzo e coordinamento, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Intervento sostitutivo del legislatore statale in caso di mancato trasferimento da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata compressione della possibilità per le Regioni di declinare, nelle materie di propria competenza legislativa, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in relazione alle funzioni amministrative - Attribuzione di potere sostitutivo allo Stato in difetto dei necessari presupposti ed in termini irragionevoli - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 18.
- Costituzione, artt. 118, commi primo e secondo, e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite dalle Province ai Comuni o alla Regione stessa - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata illegittimità derivata, in conseguenza dell'illegittimo svuotamento delle funzioni provinciali - Contrasto con l'autonomia finanziaria delle Province e delle Regioni - Incompatibilità con il quadro finanziario disegnato dalla Costituzione e dalla legislazione attuativa - Imposizione del ritorno ad un sistema di finanza di trasferimento, meramente derivata - Inidoneità dell'intervento rispetto alla finalità di risparmio - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 19.
- Costituzione, art. 119; legge 5 maggio 2009, n. 42; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Dismissioni immobiliari - Valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione dei beni immobili pubblici di proprietà di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato ed enti vigilati da essi - Attribuzione all'Agenzia del demanio del compito di promuovere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari, di avviare la verifica di fattibilità delle iniziative, di partecipare alle iniziative societarie "in qualità di soggetto finanziatore" anche quando non siano apportati beni statali, nonché di selezionare gli eventuali soggetti privati partecipanti ed i soggetti specializzati dei quali avvalersi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata attribuzione allo Stato di un ruolo primario e condizionante nella gestione dei beni immobili pubblici delle Regioni - Violazione dell'autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria ad esse spettante nella gestione e valorizzazione del proprio patrimonio.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 27, comma 1, aggiuntivo dell'art. 33-*bis*, commi 1, 2 e 3, al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 118 e 119; d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Dismissioni immobiliari - Immobili inseriti nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari redatto da ciascuna Regione, Comune ed altro ente locale - Classificazione come patrimonio disponibile - Determinazione delle rispettive destinazioni d'uso urbanistiche con la delibera di approvazione del piano da parte del Consiglio comunale - Imposizione alle Regioni di un termine di sessanta giorni per disciplinare l'eventuale equivalenza di tale delibera quale variante allo strumento urbanistico generale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio - Insufficienza del termine entro cui ne è consentito l'esercizio, carattere dettagliato della disciplina statale, inappropriato rinvio al silenzio assenso di cui all'art. 25, comma secondo, della legge n. 47 del 1985 - Richiamo alla sentenza n. 340 del 2009 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 27, comma 1, aggiuntivo dell'art. 33-*bis*, comma 7, al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111, a sua volta sostitutivo dei commi 1 e 2 dell'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.



Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Dismissioni immobiliari - Processo di valorizzazione degli immobili pubblici - Previsione e disciplina dei “programmi unitari di valorizzazione territoriale” e degli accordi di programma, promossi dal Presidente della Giunta regionale o dall’Organo di governo preposto - Termini per l’attivazione e la conclusione delle procedure - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione dell’autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria spettante alle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione del proprio patrimonio.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 27, comma 2, aggiuntivo dell’art. 3-ter al decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni nella legge 23 novembre 2001, n. 410.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, commi primo e secondo, e 119, ultimo comma.

Commercio - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione totale e generalizzata dal rispetto dei limiti relativi agli orari di apertura e chiusura, nonché dall’obbligo della chiusura domenicale, festiva e della mezza giornata infrasettimanale - Conseguente abrogazione per incompatibilità della disciplina statale e regionale sugli orari di vendita degli esercizi commerciali - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata non riconducibilità della liberalizzazione totale ai principi e vincoli posti dal diritto dell’Unione europea (in particolare, in ordine alla libera circolazione delle merci, alla libera prestazione di servizi e alla disciplina della concorrenza) - Esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Invasione della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio - Preclusione dell’esercizio dell’autonomia amministrativa regionale nella medesima materia - Difetto di proporzionalità e adeguatezza della liberalizzazione totale rispetto all’obiettivo perseguito e alla pluralità di valori coinvolti - Ricadute negative in particolare sugli esercizi che somministrano alimenti e bevande - Richiami alla giurisprudenza comunitaria, costituzionale, ordinaria e amministrativa - Istanza di sospensione dell’esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1, modificativo dell’art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, artt. 114, 117, commi primo [secondo, lett. *e*) ed *m*)] e quarto, e 118; Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), artt. 34, 49, 56 ss., da 101 a 109; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006; risoluzione 2010/2109(INI) del Parlamento europeo, approvata il 5 luglio 2011.

Concorrenza - Poteri dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato - Adozione di parere motivato sugli atti amministrativi generali, sui regolamenti e sui provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica ritenuti lesivi delle norme a tutela della concorrenza e del mercato - Legittimazione ad agire in giudizio, col patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, in caso di mancata conformazione dell’amministrazione al parere nei sessanta giorni successivi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata istituzione di un nuovo e generalizzato controllo di legittimità sugli atti regolamentari ed amministrativi regionali da parte di una Autorità statale - Surrettizia introduzione della figura del pubblico ministero nel processo amministrativo (non essendo l’azione dell’Autorità collegata alla titolarità di una posizione giuridica sostanziale lesa dal potere amministrativo) - Irragionevolezza sotto più profili - Lesione dei principi di certezza del diritto e di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di leale collaborazione - Menomazione della potestà regolamentare e amministrativa costituzionalmente garantita alle Regioni.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 35 [aggiuntivo dell’art. 21-bis alla legge 10 ottobre 1990, n. 287].
- Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, 113, primo comma, 117, comma sesto, 118, commi primo e secondo, e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Modalità di redazione dell’elenco, modalità di formazione della graduatoria, criteri di adattabilità delle opere ai fini del loro riutilizzo e criteri che indicano le ulteriori destinazioni cui ogni singola opera può essere adibita - Determinazione da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con proprio regolamento - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata possibilità che nell’elenco debbano essere inserite anche opere pubbliche afferenti a materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni - Omessa previsione dello strumento dell’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per la determinazione dei suddetti criteri di adattabilità e modalità di redazione - Violazione del principio di leale collaborazione - Esorbitanza delle previsioni censurate sia dalla competenza statale esclusiva in materia di “coordinamento informativo statistico ed informatico”, sia dalla potestà concorrente in materia di “coordinamento della finanza pubblica”.



- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 44-*bis*.
- Costituzione, artt. 117 (commi secondo, lett. *r*), terzo e sesto), 118 e 120.

Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Articolazione a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata invasione della sfera di autonomia concernente l'organizzazione regionale.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 44-*bis*, comma 4.
- Costituzione, artt. 97 e 117 (comma quarto).

Ricorso proposto dalla Regione Veneto, (C.F. 80007580279 - P.IVA 02392630279), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C9570), autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 150 del 31 gennaio 2012 (all. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti prof. Bruno Barel (C.F. BRLBRN52D19M089Z) del Foro di Treviso, prof. Luca Antonini (C.F. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano, Ezio Zanon (C.F. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, Daniela Palumbo (C.F. PLMDNL57D69A266Q) della Direzione Affari Legislativi e Luigi Manzi (C.F. MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordine-avvocatiroma.org);

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

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, così come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 27 dicembre 2011:

dell'art. 5, per violazione degli articoli 3, 117, III e IV comma; 118, I e II comma; 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni di cui all'art. 120 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 14, per violazione degli articoli 118, I e II comma, della Costituzione;

dell'art. 23, comma 15, per violazione degli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 16, per violazione degli articoli 1, 5, 114, 138 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 17, per violazione degli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 18, per violazione degli articoli 118, I e II comma, e 120 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 19, per violazione dell'articolo 119 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 20, per violazione degli articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione;

dell'art. 27, per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione;

dell'art. 31, comma I, per violazione degli articoli 114, 117, I e IV comma, 118 della Costituzione;

dell'art. 35, per violazione degli articoli 3, 97, I comma, 113, I comma, della Costituzione, 117, VI comma, 118, I e II comma, nonché della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;

dell'art. 44-*bis*, per violazione degli articoli 97, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;

Con istanza di sospensione dell'art. 23, commi da 14 a 20, e dell'art. 31, comma 1.

Premessa.

Il decreto-legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella *G.U.* n. 300 del 27 dicembre 2011, contiene numerose disposizioni che contrastano con il quadro complessivo dell'autonomia territoriale così come risultante dalla Costituzione e conseguentemente ledono il sistema costituzionale delle competenze riconosciute alla Regione.

In particolare, l'art. 5 del decreto-legge prevede: «1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi



dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni. Con il medesimo decreto sono individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie nonché le provvidenze di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità con cui viene rafforzato il sistema dei controlli dell'ISEE, anche attraverso la condivisione degli archivi cui accedono la pubblica amministrazione e gli enti pubblici e prevedendo la costituzione di una banca dati delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE, attraverso l'invio telematico all'INPS, da parte degli enti erogatori, nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I risparmi derivati dall'applicazione del presente articolo a favore del bilancio dello Stato e degli enti nazionali di previdenza e di assistenza sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede a determinare le modalità attuative di tale riassegnazione».

In questi termini, la norma prevede: *a)* l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la revisione delle modalità di determinazione ed i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee); *b)* la definizione, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, delle modalità con cui viene rafforzato il sistema dei controlli dell'Isee; *c)* la determinazione, sempre con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, delle modalità di riassegnazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dei risparmi, derivanti dall'attuazione delle nuove norme, da destinare all'attuazione di politiche sociali e assistenziali.

Nel prevedere una revisione dell'Isee, nella disposizione non si fa nessun cenno ad un'intesa con le Regioni o con la Conferenza unificata, così come non si prevede nulla in relazione alla possibilità per gli enti erogatori di modulare diversamente gli indicatori.

Si tratta di previsioni procedurali e sostanziali che erano state previste dalla disciplina attualmente in vigore — seppure emanata prima della riforma del Titolo V della Costituzione — che ha significativamente aumentato l'autonomia regionale nella materia della assistenza sociale. Già il decreto legislativo n. 130 del 2000, infatti, nel modificare il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, istitutivo dell'Isee, era stato emanato sentita la Conferenza unificata. Oltre a queste gravi omissioni, la stessa procedura da seguire appare alquanto anomala, dal momento che assegna ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che non viene nemmeno qualificato come di natura regolamentare, la forza di modificare una disciplina stabilita da fonti primarie. La previsione che i risparmi derivanti dall'attuazione delle nuove norme siano determinati con decreto ministeriale e riassegnati al Ministero del lavoro, infine, non sembra considerare minimamente la stretta interconnessione che esiste tra le politiche regionali in materia sociale e socio assistenziale che spesso hanno assunto, volontariamente o perché tenute a farlo, l'indicatore in oggetto come parametro.

L'art. 23 del decreto-legge in oggetto ai commi 15, 16 e 17 trasforma la Provincia da ente politico rappresentativo della popolazione inclusa nell'ambito territoriale di riferimento a ente di secondo grado, i cui organi di governo sono identificati in un Consiglio provinciale composto da non più di dieci componenti eletti dai Consigli comunali e in un Presidente eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti. Per le modalità di elezione si rinvia a una legge statale da emanare entro il 31 dicembre 2012.

Per gli organi provinciali che vanno al rinnovo entro il 31 dicembre 2012 il comma 20 dell'art. 23 del decreto-legge dispone l'applicazione, sino al 31 marzo 2013, dell'art. 141 del decreto legislativo n. 267/2000 relativo a «Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali».

In questo modo — con alcuni commi di una disposizione di un decreto-legge, all'interno di un articolo alquanto eterogeneo, dove si tratta ad esempio della riduzione dei componenti del Consiglio Nazionale della Economia e del Lavoro e di altre Autorità indipendenti — viene disciplinato un tema eminentemente costituzionale: in proposito, basta considerare il dibattito svolto dall'Assemblea costituente sulla soppressione delle Province come enti autonomi in relazione alla nascita delle Regioni.



È evidente che le Province sono state concepite dalla Costituzione come enti di governo locale, elettivi di primo grado, e che questa posizione è stata confermata e rafforzata con la riforma del Titolo V, anzitutto nel nuovo art. 114 dove si prevede che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

La tecnica normativa utilizzata appare poi irragionevole dove disciplina il destino degli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012: senza nemmeno porre un'apposita disciplina, il comma 20 dell'art. 23 del decreto-legge rinvia all'art. 141 del T.u.e.l., che regola ipotesi del tutto diverse da quella in oggetto. Tale disposizione, infatti, attiene a ben precise cause, riguardanti la dinamica patologica che può verificarsi in un ente territoriale quando un Consiglio provinciale compia atti contrari alla Costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge; quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per: impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso o dimissioni del presidente della provincia; nel caso di cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati; nel caso di riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio; quando non sia approvato nei termini il bilancio. In questi casi i consigli provinciali vengono sciolti con decreto presidenziale, su proposta del Ministro dell'interno; e con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso. È la dinamica patologica che si è verificata nell'ente a giustificare il commissariamento, con la sospensione del potere dei soggetti democraticamente eletti. Nulla a che fare, quindi, con una ipotesi di scioglimento derivante dalla stessa previsione legislativa.

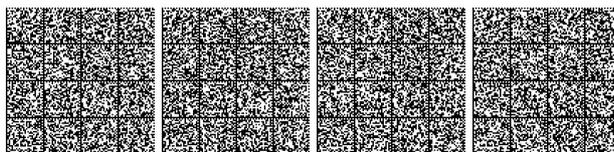
La previsione del comma 14 dell'art. 23 del decreto impugnato stabilisce poi che «spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze».

In questo modo vengono svuotate le funzioni amministrative delle Province e ridotte esclusivamente a funzioni di coordinamento dell'attività dei Comuni.

Tale disposizione, oltre a porsi in contrasto con le previsioni degli art. 117, II comma, lett. p), e 118, II comma, dove si afferma che le Province sono titolari di funzioni amministrative fondamentali e proprie, oltre a quelle conferite con legge statale o regionale, comprime indebitamente la competenza legislativa regionale che nelle materie di propria competenza, anche residuale, si trova limitata a poter trasferire solo funzioni di indirizzo e coordinamento, non potendo più configurarsi come il soggetto deputato a declinare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione come invece stabiliscono i primi due commi dell'art. 118 della Costituzione.

La previsione del comma 18 dell'art. 23 del decreto-legge rafforza poi la lesione delle competenze regionali, là dove prevede che: «Lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato». Lo svuotamento delle funzioni fondamentali, proprie e conferite, previste dalla legislazione statale e regionale vigente, ai sensi degli articoli 117, II comma, lett. p) e 118, II comma, è destinato ad avvenire — secondo la logica della disposizione — con legge statale o regionale, entro il 31 dicembre 2012, assegnando tali funzioni ai Comuni o alle Regioni. In questo modo, però, la disposizione esclude che i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione si possano riferire, al di fuori del mero coordinamento, alle Province e prevede un illegittimo intervento del potere sostitutivo statale nei confronti della Regione, oltretutto attivato dalla scadenza di un termine irragionevolmente breve.

Il comma 19 dell'art. 23 del decreto impugnato, infine, dispone: «Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia». In sostanza, la disposizione prefigura uno scenario dove le Province, sostanzialmente svuotate dalle attuali funzioni amministrative, ricevono, dallo Stato e dalle Regioni, risorse solo per lo svolgimento del supporto di segreteria ai propri organi. In questi termini, la disposizione appare sostanzialmente contraddittoria rispetto al quadro dell'autonomia finanziaria provinciale disegnato dall'art. 119 della Costituzione e altera, essendo configurabile come norma statale di coordinamento della finanza pubblica, lo stesso rapporto dell'autonomia finanziaria regionale con quella provinciale e comunale. Tale rapporto viene infatti prefigurato in termini di finanza meramente derivata: alle leggi regionali si impone di trasferire risorse, non di configurare un'autonomia finanziaria.



In sostanza, l'impianto normativo costituito dai commi da 14 a 20 dell'art. 23 del decreto impugnato appare da numerosi punti di vista in palese contrasto con la Costituzione e potenzialmente idoneo a creare gravissime difficoltà applicative, nonché aumenti di costi maggiori dei risparmi che potrebbe produrre.

La revisione o la razionalizzazione costituzionale dei livelli di governo del sistema autonomistico italiano può senz'altro ritenersi opportuna, ma deve essere attuata con una legge di revisione costituzionale, dopo un approfondito esame della situazione e delle diverse soluzioni possibili, e con un adeguato dibattito.

Soluzioni improvvisate, tecnicamente e economicamente discutibili, con aperti ed evidenti profili di incostituzionalità, creano guasti gravi ed irreparabili al sistema in termini di gestibilità e di costi aggiuntivi.

L'articolo 27 del decreto-legge contiene una nuova disciplina sulla valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, che in più punti appare lesiva delle competenze costituzionali della Regione. In particolare, il comma I inserisce un nuovo articolo (33-*bis*) nel decreto-legge n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, prevedendo la facoltà per l'Agenzia del Demanio di costituire società, consorzi e fondi immobiliari per la valorizzazione del patrimonio pubblico, anche se appartenente a Regioni, Province e Comuni. Dispone inoltre che «Qualora le iniziative di cui al presente articolo prevedano forme societarie, ad esse partecipano i soggetti apportanti e il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio, che aderisce anche nel caso in cui non vi siano inclusi beni di proprietà dello Stato in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto», assegnando poi all'Agenzia del demanio un ruolo determinante nell'individuare, «attraverso procedure di evidenza pubblica, gli eventuali soggetti privati partecipanti» e prevedendo che la stessa Agenzia, «possa avvalersi di soggetti specializzati nel settore, individuati tramite procedure ad evidenza pubblica o di altri soggetti pubblici». L'Agenzia del demanio in questi termini viene ad assumere un ruolo determinante, in violazione degli articoli 118, I e II, comma e 119, ultimo comma, della Costituzione, comma 7 del nuovo articolo 33-*bis* poi, modifica i commi 1 e 2 del decreto-legge n. 112 del 2008, così come convertito dalla legge n. 133 del 2008, prevedendo per le Regioni che queste «entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione» debbano disciplinare «l'eventuale equivalenza della deliberazione del consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione». Dispone inoltre: «Le Regioni, nell'ambito della predetta normativa approvano procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale. Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Le varianti urbanistiche di cui al presente comma, qualora rientrino nelle previsioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 3 della direttiva 2001/42/CE e al comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. non sono soggette a valutazione ambientale strategica».

Tale previsione si pone in aperto contrasto con la competenza costituzionalmente riconosciuta alla Regione nella misura in cui stabilisce un termine decisamente ridotto per le modifiche normative e prevede poi, una volta decorso tale termine, l'applicazione del comma 2 dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Il comma 2 dell'art. 27 del decreto impugnato inserisce poi un nuovo articolo nel decreto-legge n. 351 del 2001, così come convertito dalla legge n. 410 del 2001, disciplinando il processo di valorizzazione degli immobili pubblici. Prevede che il Presidente della Giunta regionale, ovvero l'Organo di governo preposto, promuova «la sottoscrizione di un accordo di programma ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 nonché in base alla relativa legge regionale di regolamentazione della volontà dei soggetti esponenziali del territorio di procedere alla variazione di detti strumenti di pianificazione, al quale partecipano tutti i soggetti, anche in qualità di mandatari da parte degli enti proprietari, che sono interessati all'attuazione del programma. 7. Nell'ambito dell'accordo di programma di cui al comma 6, può essere attribuita agli enti locali interessati dal procedimento una quota compresa tra il 5% e il 15% del ricavato della vendita degli immobili valorizzati se di proprietà dello Stato da corrispondersi a richiesta dell'ente locale interessato, in tutto o in parte, anche come quota parte dei beni oggetto del processo di valorizzazione. Qualora tali immobili, ai fini di una loro valorizzazione, siano oggetto di concessione o locazione onerosa, all'Amministrazione comunale è riconosciuta una somma non inferiore al 50% e non superiore al 100% del contributo di costruzione dovuto ai sensi dell'articolo 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e delle relative leggi regionali per l'esecuzione delle opere necessarie alla riqualificazione e riconversione, che il concessionario o il locatario corrisponde all'atto del rilascio o dell'efficacia del titolo abilitativo edilizio».

Tale norma, nella parte in cui prevede una disciplina di dettaglio vincolante nella determinazione dei contenuti dell'accordo di programma, appare in contrasto con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione.

L'articolo 31, comma 1, dispone: «1. In materia di esercizi commerciali, all'articolo 3, comma 1, lettera d-*bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sono soppresse le parole: "in via sperimentale" e dopo le parole "dell'esercizio" sono soppresse le seguenti "ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte"».



Modifica così il dettato normativo dell'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (correntemente noto come decreto Bersani). A seguito della modifica introdotta, la disposizione al punto *d-bis* è stata riformulata nei termini seguenti: «*d-bis*) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale».

In questo modo, sono stati eliminati, in via generale ed assoluta, i limiti e le prescrizioni relativi agli orari di apertura e chiusura, alla chiusura domenicale e festiva e (parziale) infrasettimanale degli esercizi commerciali, inclusi quelli di somministrazione di alimenti e bevande.

La disposizione così riformulata, nella sua assolutezza e inderogabilità, lede la competenza legislativa regionale in materia di commercio, violando gli articoli 117, I e IV comma, della Costituzione, nonché la potestà regionale connessa all'esercizio delle funzioni amministrative di cui all'art. 118, I e II comma, della Costituzione; appare altresì incompatibile con il principio di equiordinazione di cui all'art. 114 della Costituzione medesima.

L'articolo 35, I comma, dispone: «I. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato. 2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, se ritiene che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette, entro sessanta giorni, un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare, tramite l'Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni. 3. Ai giudizi instaurati ai sensi del comma 1 si applica la disciplina di cui al Libro IV, Titolo V, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.».

In questi termini, la norma viene a conferire all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il potere di emettere un parere motivato in ordine ad ogni provvedimento proveniente da qualsivoglia pubblica amministrazione che contenga presunte violazioni delle norme poste a tutela della concorrenza e del mercato. Contestualmente, la medesima norma attribuisce alla stessa Autorità la legittimazione attiva ad impugnare, per il tramite della Avvocatura dello Stato, i provvedimenti interloquiti e non adeguati nei termini imposti. La norma censurata, modificando la legge n. 287 del 1990, configura una surrettizia introduzione della figura del Pubblico Ministero nel processo amministrativo, contrastante con la sua natura strutturale di giurisdizione soggettiva, e inoltre introduce una nuova surrettizia modalità di controllo sugli atti delle Regioni, che si pone in contrasto con la legge costituzionale n. 3/2001 abrogativa dei controlli sugli atti regionali a suo tempo previsti dall'art. 125 della Costituzione.

L'articolo 44-*bis* dispone: «I. Ai sensi del presente articolo, per «opera pubblica incompiuta» si intende l'opera che non è stata completata:

- a) per mancanza di fondi;
- b) per cause tecniche;
- c) per sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge;
- d) per il fallimento dell'impresa appaltatrice;
- e) per il mancato interesse al completamento da parte del gestore.

2. Si considera in ogni caso opera pubblica incompiuta un'opera non rispondente a tutti i requisiti previsti dal capitolato e dal relativo progetto esecutivo e che non risulta fruibile dalla collettività.

3. Presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito l'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute.

4. L'elenco-anagrafe di cui al comma 3 è articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche.

5. La redazione dell'elenco-anagrafe di cui al comma 3 è eseguita contestualmente alla redazione degli elenchi-anagrafe su base regionale, all'interno dei quali le opere pubbliche incompiute sono inserite sulla base di determinati criteri di adattabilità delle opere stesse ai fini del loro riutilizzo, nonché di criteri che indicano le ulteriori destinazioni a cui può essere adibita ogni singola opera.

6. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti stabilisce, con proprio regolamento, le modalità di redazione dell'elenco-anagrafe, nonché le modalità di formazione della graduatoria e dei criteri in base ai quali le opere pubbliche incompiute sono iscritte nell'elenco-anagrafe, tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori ed evidenziando le opere prossime al completamento.



7. Ai fini della fissazione dei criteri di cui al comma 5, si tiene conto delle diverse competenze in materia attribuite allo Stato e alle regioni».

Tale disposizione prevede l'istituzione presso il Ministero competente, di un elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, ma lo articola anche presso l'Amministrazione regionale ai fini del coordinamento dei dati. Lo fa tuttavia con una regolamentazione di dettaglio che appare lesiva dell'autonomia organizzativa regionale, costituzionalmente tutelata.

MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, per violazione degli articoli 3, 117, III e IV comma; 118, I e II comma; 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni di cui all'art. 120 della Costituzione.

La disposizione dell'art. 5 del decreto-legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011 n. 214, prevede al primo comma che con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano riviste le modalità di determinazione ed i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee).

Al riguardo, va rilevato che la recente giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, n. 1607/2011) ha fatto rientrare l'Isee nella materia dei livelli essenziali delle prestazioni, richiamando la legge n. 328/2000 che all'art. 25 dispone: «ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130.».

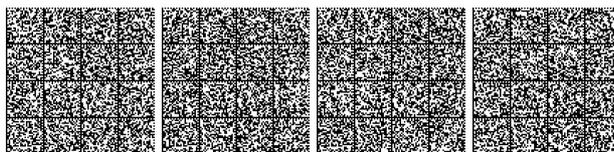
Va però rilevato come la disciplina attuale contenga anche previsioni che consentono alle Regioni di integrare i criteri stabiliti (ad esempio, l'art. 3 del d.lgs. n. 130/2000 dispone che: «gli enti erogatori, ai quali compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione, possono prevedere, ai sensi dell'articolo 59, comma 52, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, accanto all'indicatore della situazione economica equivalente, come calcolato ai sensi dell'articolo 2 del presente decreto, criteri ulteriori di selezione dei beneficiari»).

Va anche considerato come la disciplina attuale, in particolare lo stesso decreto legislativo n. 130 del 2000, nel modificare il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, istitutivo dell'Isee, sia stato emanato, sebbene anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione, dopo che era stato acquisito il parere della Conferenza unificata.

Va infatti evidenziato che il criterio dell'Isee è utilizzato nella legislazione regionale per definire l'accesso a prestazioni come asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia, mense scolastiche, servizi socio-sanitari domiciliari, servizi socio-sanitari diurni, residenziali, ecc. ed altre prestazioni economiche assistenziali.

Se da questo punto di vista la materia dell'Isee, in base al diritto vivente, tende ad essere inquadrata nella competenza statale sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, va però richiamata la sentenza n. 88 del 2003 di codesta ecc.ma Corte, dove si precisa: «L'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale 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, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori». Si specifica quindi: «Anche a voler prescindere dal problema relativo alla ulteriore utilizzabilità dell'art. 118 del d.P.R. n. 309 del 1990 alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione ed in particolare del terzo e del sesto comma dell'art. 117 Cost., risulta evidente che la violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e quindi del principio di leale collaborazione, rendono illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome (fra le molte, si vedano le sentenze n. 39 del 1984, n. 206 del 1985, n. 116 del 1994)».

Nel settore sanitario, ad esempio, per giungere alla definizione dei livelli essenziali di assistenza il procedimento di adozione prevede espressamente il coinvolgimento delle Regioni attraverso la previa intesa con il Governo.



Il rispetto del principio di leale collaborazione costituisce quindi uno degli aspetti più consolidati del cammino giurisprudenziale sui livelli essenziali delle prestazioni, che ha sempre valorizzato la portata di tale principio, assumendolo — talvolta anche nell'accezione «forte» dell'intesa (ad esempio nella sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 134/2006) — quale uno dei fattori di legittimazione costituzionale dell'intervento statale che, pur fondato su un titolo di competenza proprio, incide su ambiti di rilevanza legislativa regionale.

Non va poi dimenticato che nel caso di specie non sussistono quei particolari presupposti di necessità, ravvisati nella sentenza n. 10 del 2010, affinché il diritto costituzionale all'assistenza non resti ineffettivo in un periodo di difficile congiuntura economica e, di conseguenza, si garantiscano ai suoi titolari, in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale, i «mezzi adeguati» ad un'esistenza dignitosa.

Anzi, nel caso qui in esame è opportuno richiamare piuttosto la precisa indicazione data da codesta ecc.ma Corte proprio nella sentenza n. 10 del 2010, quando ha specificato: «che, una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione».

Nel caso di specie, se si può ritenere sussistente una situazione di emergenza economica, l'oggetto è profondamente diverso da quello relativo alla sentenza n. 10 del 2010, dal momento che non si tratta più di una norma indirizzata a istituire uno strumento diretto di intervento come la carta acquisti a favore delle persone bisognose, la cui caducazione avrebbe esposto queste ultime. Si tratta bensì di una disposizione rivolta a rivedere un criterio di carattere strumentale alla definizione dei requisiti di accesso a una pluralità di prestazioni che ineriscono alla competenza regionale anche residuale.

Ne consegue che deve ritenersi indebitamente violato, nel caso dell'art. 5 del decreto impugnato, il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. non essendo stata prevista la previa intesa con le Regioni, con conseguente ulteriore vulnus agli articoli 118, I e II comma (difettando anche i presupposti della chiamata in sussidiarietà) e 119 della Costituzione, dal momento che non si considera come le Regioni abbiano assunto, volontariamente o perché tenute a farlo, l'indicatore in oggetto come parametro per le loro politiche sociali e socio sanitarie.

La suddetta incostituzionalità, in relazione ai medesimi parametri, si estende anche a quella parte dell'art. 5 del decreto-legge impugnato dove si prevede che i risparmi a favore dello Stato e degli enti nazionali di assistenza e di previdenza derivanti dalla attuazione delle nuove norme siano, secondo i criteri stabiliti da un decreto ministeriale e senza intesa con le Regioni, riassegnati al Ministero del lavoro, dal momento che la disposizione — pur riferendosi a risparmi «statali» — non sembra considerare minimamente la stretta interconnessione che comunque esiste con le politiche regionali in materia sociale e socio assistenziale. La rimodulazione delle risorse che lo Stato impegna nel territorio regionale determina infatti una ricaduta sulle politiche sociali e socio assistenziali delle Regioni, che dovrebbero quindi essere comunque coinvolte, tramite intesa, anche nel processo di riallocazione dei risparmi ottenuti.

A questi si aggiunge un ulteriore distinto profilo di illegittimità costituzionale. L'art. 5, infatti, concretizza una delegificazione «spuria» della materia contenuta nella attuale disciplina legislativa dell'Isee. Non solo la norma dell'art. 5 non stabilisce, tra i principi generali, la possibilità per le Regioni, come è nella disciplina attuale, di integrare i criteri, ma attua un sostanziale procedimento di delegificazione al di fuori della previsione dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (ritenuto dalla dottrina quasi unanime come rispettoso del principio di legalità, nella misura in cui è alla legge di delegificazione che deve essere imputato l'effetto abrogativo, mentre il regolamento determina semplicemente il termine iniziale di questa abrogazione); senza nemmeno indicare, inoltre, le disposizioni legislative da abrogare, e con un atto che non viene qualificato come regolamentare.

Di fatto, nella struttura dell'art. 5 si realizza una delegificazione spuria della normativa primaria oggi in vigore. Va ricordato al riguardo che codesta ecc. ma Corte nella sentenza n. 301 del 2003 ha già dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione legislativa che autorizzava una delegificazione in favore di un regolamento ministeriale, non solo per la mancata indicazione delle «norme generali regolatrici della materia», ma anche in riferimento all'individuazione della fonte autorizzata.

Oltre che per violazione del principio di leale collaborazione, a causa della mancata previsione dell'intesa, l'art. 5 del decreto impugnato incorre quindi in un vizio di eccesso di potere legislativo/irragionevolezza, censurabile dalla Regione ai sensi dell'art. 3 della Costituzione dal momento che realizza una surrettizia violazione dell'art. 117, III e IV comma, in forza della incisione che questo processo di delegificazione opera sulle competenze regionali concorrenti e residuali.



2. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi da 14 a 20, per violazione: quanto al comma 14, degli articoli 118, I e II, comma, della Costituzione; quanto al comma 15, degli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione; quanto al comma 16, degli articoli 1, 5, 114, 138 della Costituzione; quanto al comma 17, degli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione; quanto al comma 18, degli articoli 118, I e II comma e 120 della Costituzione; quanto al comma 19, dell'articolo 119 della Costituzione; quanto al comma 20, degli articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione.*

L'art. 23 del decreto-legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011 n. 214, con le disposizioni poste ai commi da 14 a 20 trasforma la Provincia, da ente politico rappresentativo della popolazione inclusa nell'ambito territoriale di riferimento, ad ente di secondo grado, con un Consiglio provinciale composto da non più di dieci componenti eletti dai Consigli comunali e con un Presidente eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti. La Provincia viene poi spogliata di ogni funzione amministrativa di tipo gestionale, potendo essere titolare solo di una micro funzione di coordinamento dell'attività dei Comuni.

Infine, viene sostanzialmente svuotata della propria autonomia finanziaria, potendo disporre solo delle risorse relative al supporto di segreteria dei propri organi.

La Provincia perde così la propria autonomia politica, la propria autonomia amministrativa e la propria autonomia finanziaria. Il contrasto sostanziale con il disegno costituzionale — come si vedrà analiticamente di seguito — è macroscopico.

In questo modo, viene menomata la stessa autonomia regionale, privata dalla norma statale di un interlocutore istituzionale direttamente rappresentativo della popolazione, con una propria autonomia e responsabilità finanziaria, cui poter affidare la gestione di funzioni amministrative, specialmente in Regioni come il Veneto dove il tessuto territoriale è costituito da Comuni di piccole o piccolissime dimensioni (ad esempio, in Veneto il 54% dei Comuni è sotto i 5.000 abitanti).

In questi termini, e soprattutto in queste situazioni, la norma statale tende a favorire la concentrazione delle funzioni amministrative attive nella Regione — e quindi induce un centralismo regionale — senza più permettere alla Regione stessa di sviluppare un regionalismo pienamente attuativo del principio di sussidiarietà. Si viene così a menomare la stessa autonomia statutaria (già lo Statuto del Veneto del 1971 prevedeva che le funzioni amministrative fossero normalmente esercitate delegandole non solo ai Comuni, ma anche alle Province), che ben potrebbe configurare la Regione come organo più di legislazione e di indirizzo che di amministrazione diretta.

Non si mette in discussione, in questa sede, l'opportunità di una seria razionalizzazione dell'attuale assetto istituzionale del sistema delle autonomie locali, in particolare delle Province, ma si ritiene che quel processo meriti di essere progettato insieme con gli Enti territoriali ed attuato con appropriati strumenti giuridici, così che risulti veramente funzionale a realizzare un più efficiente modello organizzativo e una migliore allocazione delle risorse, con effettiva riduzione dei costi, anche politici. Si rileva e lamenta, al contrario, la inidoneità delle disposizioni censurate — nella loro forza giuridica e nei loro contenuti — a realizzare effettivamente l'obiettivo dichiarato.

Esse, alterando il quadro costituzionale, senza cogliere l'obiettivo dell'auspicata semplificazione del sistema istituzionale, ne determinano anzi una complessiva complicazione. Non ottengono in realtà neppure il risultato di una riduzione della spesa e dei costi degli apparati (cui fa riferimento il titolo dell'articolo in cui sono inserite le disposizioni impugnate): è significativo che la relazione tecnica — estremamente sintetica — che accompagna il provvedimento non abbia potuto quantificare la misura dei risparmi complessivamente perseguibili alla fine di un processo di riordino configurato in questi termini. Le norme che si censurano sono destinate invece a produrre indebiti costi aggiuntivi diretti (si pensi all'inquadramento del personale, che verrà trasferito al livello regionale) e indiretti (si pensi alla difficilissima gestibilità di tutte quelle situazioni dove, a fronte di Province che hanno una dimensione territoriale ben più ampia di quella di alcune Regioni, contesto territoriale di riferimento è costituito da una pluralità di Comuni «polvere» di piccole o piccolissime dimensioni).

Mediante una legge ordinaria, quindi, si pretende di compiere una vera e propria revisione costituzionale, incidendo radicalmente sul complessivo impianto costituzionale e su specifiche disposizioni, e di qui anche sull'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione.

La Regione del Veneto è dunque legittimata a tutelare davanti a codesta ecc.ma Corte le proprie prerogative costituzionali, che sono lese anche direttamente e nell'attualità dalle disposizioni legislative statali censurate. Per di più, codesta ecc.ma Corte in più occasioni (sentenze n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 196 del 2004 e n. 533 del 2002) ha ritenuto che le Regioni siano legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione di competenze degli enti locali, perché «la stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali».



Ad integrazione di queste considerazioni d'insieme sul complessivo impianto dei commi censurati, si passa ora ad una illustrazione analitica dei singoli profili di incostituzionalità, comma per comma.

Si seguirà nell'esposizione un ordine espositivo diverso da quello numerico, per prendere in considerazione in modo unitario aspetti tra loro logicamente connessi.

2.1) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 16.

La disposizione dell'art. 23, comma 16, prevede il venir meno — per volontà di una fonte primaria e perciò senza utilizzare il procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. — della Provincia come ente esponenziale rappresentativo di una comunità territoriale che si organizza democraticamente, secondo l'art. 1 Cost., con organi elettivi di diretta emanazione del corpo elettorale.

È evidente che le Province sono state previste — riconosciute — dalla Costituzione come enti di governo locale elettivi e che questa scelta è stata confermata e soprattutto rafforzata dalla riforma del Titolo V, che le ha configurate quali «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» (art. 114, II comma, Cost.), destinate a costituire proprio in tale veste — assieme ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Regioni — la Repubblica (art. 114, I Comma).

Lo stesso principio autonomista di cui all'art. 5 della Costituzione, prevedendo che «la Repubblica, una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali», impedisce al legislatore ordinario di incidere in via definitiva sul carattere direttamente democratico dell'ente, che rappresenta uno dei requisiti essenziali dell'ordinamento repubblicano. Il principio autonomista implica il principio democratico: è quest'ultimo che richiede che il popolo abbia una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete e che la rappresentanza abbia una consistenza tale da conseguire due risultati: in primo luogo,

l'espressione del pluralismo politico, compatibilmente con la governabilità; in secondo luogo, la capacità di indirizzo e controllo da parte della rappresentanza medesima sull'ente.

È utile al riguardo rimarcare che codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 165/2002 ha precisato: «si deve in proposito osservare che il legame Parlamento-sovranià popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identità, sicché la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza». E ancora: «Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse [le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico] ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare».

Né sembra possibile sostenere che la rappresentatività indiretta configurata dalla disposizione impugnata risponda, nel caso delle Province, alla stessa caratura democratica derivante da una elezione popolare. Si tratterebbe di un argomento non privo di rilevanti conseguenze, dal momento che tutti gli enti elencati dall'art. 5, Cost. sono posti dalla Costituzione sullo stesso piano, quanto a garanzie di autonomia politica. Ad ammetterlo, ne deriverebbe infatti la legittimità di una legge statale che stabilisse come principio fondamentale, ai sensi dell'art. 122 Cost., anche per i Consigli regionali un meccanismo del tipo di quello previsto dalla disposizione impugnata. O che prevedesse che i Consigli comunali siano composti da eletti tra i consigli di quartiere, ad esempio.

La disposizione del comma 16 dell'art. 23 del decreto impugnato viola pertanto gli articoli 1, 5, 114, 138 della Costituzione.

È opportuno precisare che questi profili di incostituzionalità hanno una ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale. Quello delle autonomie territoriali configurato dalla Costituzione è un vero e proprio sistema (si veda in questi termini già la sentenza n. 343 del 1991 di codesta ecc.ma Corte), per cui l'alterazione della struttura essenziale e costitutiva di uno di questi enti si riflette inevitabilmente sugli altri, menomandone la sfera di competenza. Nel caso di specie la Regione risulta, ad esempio, menomata nell'esercizio del proprio potere di attuare pienamente i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nell'allocare le funzioni amministrative nelle materie di propria competenza, ai sensi degli articoli 118, I e II comma, della Costituzione. Assume, infatti, un rilievo politico e istituzionale profondamente diverso allocare le funzioni amministrative all'ente Provincia così come configurato dal disegno costituzionale prima ricordato, piuttosto che allocarle a un ente privo di rappresentatività diretta delle popolazioni interessate. Ad esempio, in materia urbanistica, la Regione Veneto ha assegnato (legge regionale n. 11 del 2004) alle Province competenza a provvedere alla pianificazione territoriale per il governo del territorio (artt. 22-24), nonché la competenza ad approvare i piani comunali di assetto del territorio (artt. 14 e 15). Tali assegnazioni di competenze si fondano sulla struttura direttamente rappresentativa della Provincia e sulla possibilità del diretto controllo democratico del cittadino elettore (che viene meno nella disposizione impugnata).



2.2) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 20.

Per gli organi provinciali che vanno al rinnovo entro il 31 dicembre 2012, il comma 20 dell'art. 23 del decreto impugnato dispone l'applicazione, sino al 31 marzo 2013, dell'art. 141 del decreto legislativo n. 267/2000 relativo a «Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali».

La tecnica normativa utilizzata appare irragionevole laddove disciplina il destino degli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012: senza nemmeno un'apposita disciplina, si rinvia all'art. 141 del T.u.e.l. che regola ipotesi del tutto diverse da quella in oggetto. Tale disposizione, infatti, attiene a ben precise cause che riguardano la dinamica patologica che può verificarsi in un ente territoriale dove un Consiglio Provinciale compia, ad esempio, atti contrari alla Costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge o quando non sia approvato nei termini il bilancio. In questi casi i consigli provinciali vengono sciolti con d.P.R., su proposta del Ministro dell'interno e con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso. È evidente nella *ratio* della disciplina che a giustificare il commissariamento è la dinamica patologica che si è verificata nell'ente, con la sospensione del potere dei soggetti democraticamente eletti. Nulla a che fare quindi con un'ipotesi di scioglimento imputabile alla mera volontà legislativa di riordino dell'ente Provincia. E in questi termini si evidenzia quindi un sintomo di irragionevolezza della disciplina.

La disposizione del comma 20 si pone quindi in contrasto l'art. 3 Cost. in termini di ragionevolezza, in quanto prevede il commissariamento delle Province che dovrebbero andare al voto nel 2012 rinviando a una norma pensata per altre ipotesi di scioglimento dei consigli e non applicabile in questo caso; inoltre, prevedendo il commissariamento delle Province che dovrebbero andare al voto nel 2012, in vista della eliminazione dell'elezione diretta popolare, si pone anch'essa in violazione degli articoli 1, 5 e 114 della Costituzione.

L'eliminazione dell'elezione diretta popolare è prevista, alla scadenza naturale, anche per quegli organi provinciali che sono soggetti a rinnovo dopo il 31 dicembre 2012. La seconda e la terza proposizione del medesimo comma 20 rinviano infatti ai commi 16 e 17 per la elezione dei nuovi organi provinciali. Anche per questa parte si ravvisa perciò violazione degli articoli 1, 5 e 114 della Costituzione.

Quanto alla legittimazione delle Regioni ad impugnare, essa deriva da una menomazione delle competenze regionali per gli stessi motivi indicati in relazione al comma 16 nel punto precedente (2.1).

2.3) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 15.

Il comma 15 dell'art. 23 — apparentemente ammissibile, in quanto l'ordinamento degli enti locali rientra nelle competenze del legislatore statale previste dall'art. 117, comma 2, lettera p) — in realtà menoma la capacità di azione e di esecuzione delle Province ed è palesemente in contrasto con l'assetto storico degli enti locali territoriali che hanno avuto nella Giunta l'organo collegiale di esecuzione delle deliberazioni consiliari. Né la disposizione lascia intendere attraverso quali meccanismi lo stesso Presidente di un ente, che rimane comunque titolare di funzioni di area vasta, possa operare. Per di più, configura una irragionevole alterazione del sistema ordinamentale organicamente disegnato dal d.lgs. n. 267/2000, Testo unico degli enti locali, presidiato dalla clausola (art. 1, comma IV) di inderogabilità «se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni».

La disposizione al comma 15 viola pertanto l'art. 3 Cost., per irragionevolezza, nonché gli articoli 5 e 114 della Costituzione.

Anche in questo caso il profilo di incostituzionalità ha, per i motivi esplicitati nei punti precedenti, una ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale, che ne risulta menomata.

2.4) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 17.

Il comma 17 dell'art. 23 del decreto impugnato, apparentemente riconducibile alle competenze della legislazione statale, viola in realtà gli stessi articoli indicati nel punto precedente (art.3 della Costituzione, per irragionevolezza, nonché gli articoli 5 e 114 della Costituzione) per illegittimità costituzionale derivata, per le modalità con cui è costituito il Consiglio provinciale chiamato a effettuare l'elezione. Anche in questo caso il profilo di incostituzionalità ha, per i motivi esplicitati nei punti precedenti, una ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale, che risulta menomata.

2.5) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 14.

I profili di incostituzionalità diventano ancora più evidenti nella previsione del comma 14 dell'art. 23 del decreto impugnato, dove si stabilisce che «Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze». Tale disposizione, oltre a comportare un'ingiustificata e inammissibile sovraordinazione delle Province rispetto ai Comuni, si pone in contrasto con le previsioni costituzionali che riconoscono le Province come titolari di un'importante dimensione di funzioni amministrative (fondamentali e proprie, oltre a quelle conferite con legge statale o regionale). In base ad esse, le Province gestiscono oggi funzioni amministrative di carattere materiale che intervengono in



ambiti di particolare significato. Una prima e provvisoria individuazione delle funzioni fondamentali, sebbene ai soli fini dell'attuazione della delega, è peraltro avvenuta per effetto dell'art. 21, comma 4, della legge n. 42 del 2009 (istruzione pubblica; trasporti locali; gestione del territorio; tutela ambientale; sviluppo economico; mercato del lavoro).

Soprattutto, la disposizione del comma 14 dell'art. 23 del decreto impugnato menoma indebitamente la competenza legislativa e in genere la sfera di autonomia della Regione che, nelle materie di propria competenza, si vede preclusa la possibilità di trasferire o delegare qualsiasi funzione alle Province, nonostante la specifica caratterizzazione del proprio territorio e dei relativi assetti istituzionali. Ad esempio, risulta preclusa all'autonomia legislativa regionale la possibilità di una scelta come quella effettuata nella legge regionale n. 11 del 2001 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), all'art. 5, di assegnare alle Province, oltre che funzioni di coordinamento, anche «funzioni di tipo gestionale in riferimento agli interessi relativi a vaste zone intercomunali o all'intero territorio provinciale». Per converso, potrebbe desumersi dalla disposizione del comma 14 addirittura un obbligo di assegnazione esclusiva alle Province delle competenze ivi indicate, con un'ulteriore compressione dell'autonomia regionale.

In tal modo, la Regione non può più, come invece stabiliscono i primi due commi dell'art. 118 della Costituzione, configurarsi come il soggetto titolare del potere di declinare con propria legge — e quindi con una propria autonoma decisione in relazione alle precipue caratteristiche del proprio ambito territoriale — nelle materie di propria competenza, in modo pieno, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in relazione alle funzioni amministrative.

La disposizione al comma 14 è perciò in palese contrasto con l'art. 118, I e II comma, Cost.

2.6) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 18.

La previsione del comma 18 dell'art. 23 del decreto impugnato rafforza la lesione delle competenze regionali, dove prevede che: «Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato».

In sostanza, la disposizione, ribadendo in termini operativi quanto previsto dal comma 14, esclude che la Regione possa declinare, nelle materie di propria competenza, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, al di fuori delle funzioni di mero coordinamento, a favore delle Province, trovandosi indebitamente limitata nella propria competenza ed autonomia. Così, se la Regione volesse assumere un ruolo maggiormente incentrato sullo svolgimento delle funzioni legislative e meno su quello della gestione delle funzioni amministrative, in presenza di un contesto territoriale caratterizzato da una prevalenza di Comuni di piccole o piccolissime dimensioni, non potrebbe più valorizzare il ruolo delle Province nello svolgimento delle funzioni amministrative, nonostante reputi questo conforme al principio di adeguatezza e di differenziazione.

Al fine di evidenziare ulteriormente il contrasto di questa situazione — che favorisce quindi un forte centralismo regionale — con il disegno costituzionale, appare utile ricordare quanto affermava codesta ecc.ma Corte già nella sentenza n. 343 del 1991, allorché valorizzava l'intento — di assicurare un sempre maggiore avvicinamento di queste funzioni alle realtà locali, sia allo scopo di evitare il formarsi di una burocrazia a livello regionale, ripetitiva di quella dell'amministrazione statale accentrata che, appunto, con l'ordinamento regionale e con la sua ulteriore articolazione a livello locale, la Costituzione tende a superare».

Inoltre, la disposizione impugnata prevede un illegittimo intervento del potere sostitutivo statale nei confronti della Regione, dal momento che non è configurabile un'esigenza di tutelare l'unità giuridica o economica (che appaiono gli unici parametri, tra quelli previsti dall'art. 120 Cost., che potrebbero essere riferiti al caso di specie) in relazione a una previsione palesemente incostituzionale; lo stesso rinvio all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, appare configurato in termini irragionevoli, dal momento che la procedura indicata nel comma 18 dell'art. 23 qui impugnato è diversa da quella ben più concertativa contenuta nel suddetto art. 8.

Oltretutto, il potere sostitutivo statale consisterebbe, nella specie, nel potere del Governo di intervenire, ove non fossero emanate le leggi regionali imposte dalla prima parte del comma 18, sostituendosi al consiglio regionale nella sua funzione di legislatore, perfino nelle materie di competenza regionale esclusiva.

La disposizione si pone pertanto in contrasto con gli articoli 118, I e II comma, e 120 della Costituzione.

2.7) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 19.



Il comma 19 del decreto impugnato dispone: «Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia».

La disposizione è di fatto collegata al precedente comma 18, disciplinando la riallocazione delle risorse conseguente allo svuotamento delle funzioni, e riflette perciò in via derivata la ritenuta illegittimità costituzionale del comma 18.

Inoltre, essa — costruita riproponendo la tecnica normativa a suo tempo utilizzata riguardo al cd. decentramento amministrativo operato con il d.lgs. n. 112 del 1998 e quindi anteriormente all'attuale art. 119 Cost. — si pone in palese violazione dell'art. 119 della Costituzione, dove invece si prevede che le Province, così come gli altri Enti territoriali, abbiano «autonomia finanziaria di entrata e di spesa»; nonché che dispongano di «risorse autonome», potendo stabilire e applicare «tributi e entrate proprie in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; che dispongano di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio»; che esista un «fondo perequativo»; che tali fonti tributarie «consentano di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»; che solo per rimuovere particolari squilibri o per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» lo Stato possa ritornare a una finanza di trasferimento.

Ogni riferimento all'autonomia finanziaria delle Province è infatti scomparsa dal comma 19 dell'art. 23 del decreto impugnato.

Questo dato va preso in considerazione anche in relazione alla normativa vigente, recentemente riordinata dal decreto legislativo n. 68 del 2011 (relativo alla autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province): l'autonomia finanziaria delle Province si fonda, infatti, su compartecipazioni a tributi erariali (come la compartecipazione all'irpef), su tributi propri derivati (ad esempio l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile e l'imposta provinciale di trascrizione), su una imposta di scopo provinciale, e solo in parte residuale su trasferimenti statali o regionali, anch'essi peraltro destinati ad essere sostituiti — in base alle disposizioni del d.lgs. n. 68/2011 —, entro precisi termini, con compartecipazioni a tributi erariali o regionali, in modo da superare i difetti e i problemi della cd. finanza derivata, che ha prodotto nel nostro sistema evidenti effetti deresponsabilizzanti.

Tutto questo quadro, attuativo dell'art. 119 della Costituzione, è ignorato dalla disposizione impugnata.

D'altra parte, l'esiguità delle funzioni amministrative assegnate alle Province (mero coordinamento, senza più alcuna attività gestionale) e l'entità delle risorse riconosciute (funzionali solo a garantire il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia) si dimostra difficilmente compatibile con il quadro finanziario disegnato dalla Costituzione, a ulteriore riprova di una sostanziale incompatibilità del disegno dell'art. 23 del decreto impugnato (commi da 14 a 20) con quello costituzionale.

Non risulta neppure chiaro come il comma 19 del decreto impugnato — e ciò appare anche un chiaro sintomo di irragionevolezza — a fronte del fortissimo ridimensionamento delle funzioni provinciali, possa gestire il passaggio sul piano del finanziamento, dal momento che si tratta di passare da un finanziamento che supera i dieci miliardi di euro (derivante dalle funzioni di amministrazione attiva, come ad esempio quelle attinenti alle strade) a quello molto ben più limitato di mere «funzioni di supporto di segreteria per l'operatività degli organi provinciali».

Da questo punto di vista, per quanto riguarda le competenze statali, il riferimento al mero «trasferimento delle risorse» sembra precludere — ma sarà chiaro, anche se i margini per una differente opzione non paiono sussistere, quando verrà approvata la legge statale di trasferimento delle funzioni (di competenza statale) alle Regioni o ai Comuni — a un incremento della finanza derivata e a un superamento dell'attuale sistema di finanza autonoma.

In ogni caso, quello che qui maggiormente rileva è che la disposizione, in relazione alla finanza regionale, è configurabile come un principio statale di coordinamento della finanza pubblica. E in questa veste impone, da subito, alle leggi regionali di riallocare funzioni con la costituzione di un sistema di finanza derivata, sia con riguardo alle funzioni residuali delle Province, sia con riguardo a quelle allocate ai Comuni, senza nessun rispetto dell'autonomia finanziaria regionale riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione.

Si impone alla Regione, in questi termini, il ritorno a un sistema di finanza di trasferimento, meramente derivata, più volte censurato da codesta ecc. ma Corte (cfr: già sentenza n. 370 del 2003, dove si precisa «la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni o degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali», ma anche le più recenti sulla autonomia finanziaria: dalle n. 16 e n. 37 del 2004 alla n. 102 del 2008). La ricaduta in termini di lesione delle competenze regionali è evidente, non solo perché menoma e trasfigura il potere di assegnazione in base al principio di sussidiarietà (un conto è assegnare funzioni amministrative a un ente dotato di autonomia finanziaria, un altro è assegnarle ad un ente che, in violazione dell'art. 119 Cost., è stato riportato a un sistema di finanza di trasferimento), ma anche perché la disposizione obbliga la Regione a piegarsi, per il finanziamento delle funzioni amministrative (sia



per quelle che può conservare in capo alle Province sia per quelle che trasferisce ai Comuni) a questa logica totalmente contraddittoria dell'art. 119 della Costituzione e della sua attuazione attraverso la riforma del federalismo fiscale con legge n. 42 del 2009 e relativi decreti legislativi, in particolare d.lgs. n. 68 del 2011.

È evidente, peraltro, che il ritorno a un sistema di finanza di trasferimento, cioè totalmente deresponsabilizzante sul piano fiscale (lo Stato e la Regione trasferiscono e la Provincia spende) è in chiara e netta antitesi con l'obiettivo di razionalizzare la spesa, come dimostrano tutti i guasti prodotti nel nostro sistema dal criterio della cd. spesa storica.

La disposizione dell'art. 19 si pone quindi in aperta e palese violazione dell'intero art. 119 della Costituzione, menomando le competenze attribuite alla Regione, obbligata a istituire un sistema di finanza di trasferimento.

In sostanza, l'impianto normativo prefigurato dai commi da 14 a 20 dell'art. 23 del decreto impugnato appare sotto questi profili in palese contrasto con la Costituzione e potenzialmente idoneo a creare gravissime difficoltà applicative, nonché aumenti di costi superiori ai risparmi che potrebbe produrre. Come si è in precedenza evidenziato, la revisione o la razionalizzazione costituzionale dei livelli di governo del sistema autonomistico italiano può senz'altro ritenersi opportuna, ma deve essere attuata con una legge di revisione costituzionale, dopo un approfondito esame della situazione e delle diverse soluzioni possibili. Soluzioni improvvisate, tecnicamente e economicamente discutibili, con aperti ed evidenti profili di incostituzionalità possono creare guasti gravi al sistema in termini di gestibilità e di costi aggiuntivi. Per questi motivi, si ritiene opportuno richiedere l'istanza di sospensione di queste norme impuginate, al fine di evitare il verificarsi di questa situazione.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 27, per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.*

L'articolo 27 del decreto-legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, recante la rubrica «Dismissioni immobili», detta una nuova disciplina della valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, che in più punti appare lesiva delle garanzie costituzionali dell'autonomia regionale.

In particolare, il comma 1 inserisce un nuovo articolo (33-bis) nel decreto-legge n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante la rubrica «Strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici».

Nel nuovo art. 33-bis si prevede, al comma 1, che l'Agenzia del demanio promuova «per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dei Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato e dagli Enti vigilati dagli stessi, nonché dei diritti reali relativi ai beni immobili, anche demaniali» — la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari. Tutto ciò, beninteso, «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Al comma 2, poi, si prevede che «L'avvio della verifica di fattibilità delle iniziative di cui al presente articolo è promosso dall'Agenzia del demanio...*(omissis)*». Al comma 3, poi, si aggiunge che «qualora le iniziative di cui al presente articolo prevedano forme societarie, ad esse partecipano i soggetti apertanti e il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio, che aderisce anche nel caso in cui non vi siano inclusi beni di proprietà dello Stato in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto. L'Agenzia del demanio individua, attraverso procedure di evidenza pubblica, gli eventuali soggetti privati partecipanti.» e, ancora, che «La stessa Agenzia, per lo svolgimento delle attività relative all'attuazione del presente articolo, può avvalersi di soggetti specializzati nel settore, individuati tramite procedure ad evidenza pubblica o di altri soggetti pubblici».

Con le disposizioni richiamate viene palesemente attribuito allo Stato, e per esso all'Agenzia del demanio, e soltanto ad essa, un ruolo determinante per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà delle Regioni e degli altri enti territoriali e enti vigilati dai medesimi: ruolo che si concretizza sia nella costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari, sia nella selezione degli eventuali soggetti privati partecipanti, sia nella selezione dei soggetti specializzati nel settore dei quali avvalersi.

Il riferimento normativo anche ai beni demaniali, che sono stati trasferiti in larga parte alle Regioni col d.lgs. n. 85/2010 nel quadro del c.d. federalismo demaniale, palesa ulteriormente come le disposizioni statali censurate tendano a restituire allo Stato un ruolo primario e condizionante nella valorizzazione, gestione e alienazione dei beni immobili pubblici, inclusi quelli delle Regioni.

Inoltre, l'espressa previsione che l'Agenzia del demanio promuova tutto ciò «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (comma 1), e al contempo che la medesima Agenzia partecipi alle iniziative societarie anche quando non siano apportati beni statali, «in qualità di soggetto finanziatore», lascia trasparire l'obiettivo di governare a livello statale il processo di valorizzazione anche degli immobili pubblici regionali, peraltro con risorse finanziarie messe a disposizione dalle regioni ed eventualmente dagli altri enti territoriali.



Siffatte disposizioni si pongono pertanto in contrasto con gli articoli 118 e 119 della Costituzione, ove si prevede che le Regioni abbiano un proprio patrimonio e che quindi possano gestirne, nella loro autonomia amministrativa organizzativa e finanziaria, la valorizzazione.

Il comma 7 del nuovo articolo 33-*bis* introduce disposizioni sostitutive dei commi 1 e 2 dell'art. 58 del decreto-legge n. 112 del 2008, così come convertito dalla legge n. 133 del 2008.

L'art. 58 cit. reca la rubrica «Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali» e disciplina la procedura di dismissione, prevedendo la redazione di un piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (comma 1), con l'effetto di classificare i beni inclusi nell'elenco come patrimonio disponibile, e, ancora, prevede l'assegnazione ai beni in dismissione delle rispettive destinazioni d'uso urbanistiche con la deliberazione di approvazione da parte del consiglio comunale (comma 2).

È noto che il dettato originario del comma 2 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, esclusa la prima proposizione, con sentenza n. 340 del 2009, per violazione della potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio: «Ancorché nella *ratio* dell'art. 58 siano ravvisabili anche profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti, non c'è dubbio che, con riferimento al comma 2 qui censurato, assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio, anch'essa rientrando nella competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni, avuto riguardo all'effetto di variante allo strumento urbanistico generale, attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione. Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., in tali materie lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi» (*ex plurimis*: sentenze nn. 237 e 200 del 2009).

La disposizione che ha sostituito il comma 2 dell'art. 58 incorre tuttavia nel medesimo vizio di costituzionalità.

Infatti, solo in apparenza si rimette alle Regioni la disciplina delle varianti urbanistiche eventualmente necessarie per assegnare destinazioni d'uso agli immobili pubblici in dismissione. Infatti, si stabilisce ora che «Le Regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplinano l'eventuale equivalenza della deliberazione del consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 87, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa applicazione». In questo modo, da un lato si impone alla Regione un termine brevissimo entro il quale esercitare la propria potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, dall'altro se ne prefigurano addirittura i contenuti in modo dettagliato. Inoltre, la novella prosegue col disporre — allo stesso modo già stigmatizzato — che «Le Regioni, nell'ambito della predetta normativa approvano procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale». Infine, la novella statale disvela la propria finalità: «Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47».

Essendo certo a priori che quel termine non può essere rispettato, stante la sua brevità in rapporto all'esercizio della competenza legislativa regionale secondo le vigenti regole e procedure, la disposizione statale solo in apparenza rispetta l'autonomia regionale, come richiesto anche dalla sentenza n. 340 del 2009 di codesta Corte: in realtà, si impone nuovamente alle Regioni una disciplina statale di dettaglio.

Per di più, si tratta di una disciplina inappropriata, in quanto l'art. 25, comma 2, legge n. 47/1985, nel prevedere l'approvazione regionale per silenzio assenso, dopo 120 giorni, fa riferimento quanto all'oggetto alle «norme di cui al comma precedente» e ai «provvedimenti di cui al precedente comma» che «si intendono approvati». Ma il precedente comma fa riferimento esclusivamente all'approvazione di strumenti attuativi in variante agli strumenti generali (lett. *a*), all'armonizzazione dei regolamenti edilizi comunali (lett. *b*) e a procedure semplificate per l'approvazione di varianti agli strumenti urbanistici generali «finalizzate all'adeguamento degli standards urbanistici posti da disposizioni statali o regionali» (lett. *c*): nulla che si riferisca al diverso tema delle varianti agli strumenti generali finalizzate ad attribuire una destinazione d'uso a immobili pubblici in dismissione.

Conclusivamente, risulta violata la competenza costituzionalmente riconosciuta alla Regione in materia di governo del territorio ai sensi dell'art. 117, III comma, della Costituzione.

Il comma 2 dell'art. 27 del decreto impugnato inserisce poi un nuovo articolo 3-*ter* nel decreto-legge n. 351 del 2001, così come convertito dalla legge n. 410 del 2001, per disciplinare il «processo di valorizzazione degli immobili pubblici». Si prevedono e disciplinano dei «programmi unitari di valorizzazione territoriale» (commi 1-5) e degli accordi di programma (commi 6-10). In particolare, ai commi 6, 7 e 8, si prevede che il Presidente della Giunta regionale, ovvero l'Organo di governo preposto, promuova «la sottoscrizione di un accordo di programma ai sensi dell'arti-



colo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché in base alla relativa legge regionale di regolamentazione della volontà dei soggetti esponenziali del territorio di procedere alla variazione di detti strumenti di pianificazione, al quale partecipano tutti i soggetti, anche in qualità di mandatari da parte degli enti proprietari, che sono interessati all'attuazione del programma. 7. Nell'ambito dell'accordo di programma di cui al comma 6, può essere attribuita agli enti locali interessati dal procedimento una quota compresa tra il 5% e il 15% del ricavato della vendita degli immobili valorizzati se di proprietà dello Stato da corrispondersi a richiesta dell'ente locale interessato, in tutto o in parte, anche come quota parte dei beni oggetto del processo di valorizzazione. Qualora tali immobili, ai fini di una loro valorizzazione, siano oggetto di concessione o locazione onerosa, all'Amministrazione comunale è riconosciuta una somma non inferiore al 50% e non superiore al 100% del contributo di costruzione dovuto ai sensi dell'articolo 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e delle relative leggi regionali per l'esecuzione delle opere necessarie alla riqualificazione e riconversione, che il concessionario o il locatario corrisponde all'atto del rilascio o dell'efficacia del titolo abilitativo edilizio». In particolare, al comma 8 si fissa un termine «perentorio» di 120 giorni per la conclusione dell'accordo di programma, imponendo altrimenti al Presidente della Giunta regionale di attivare e concludere le procedure entro 60 giorni.

L'insieme di questa — invero farraginoso — disciplina, che scende nel dettaglio dei contenuti e delle procedure, appare incompatibile con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione in materia di governo del territorio e di valorizzazione del proprio patrimonio, sia a livello legislativo che amministrativo e finanziario.

Si pone anch'essa pertanto in violazione degli articoli 117, III comma, 118, I e II comma, e 119, ultimo comma, della Costituzione.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, per violazione degli articoli 114, 117, I e IV comma; 118 della Costituzione.

4.1. L'art. 31, comma 1, del decreto-legge apporta una modifica al dettato normativo dell'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (correntemente indicato anche come «decreto Bersani»).

Il dettato normativo dell'art. 3, comma 1, del decreto Bersani, così come già modificato dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, era formulato nei termini seguenti:

«Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale.

1. Ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni:

a) l'iscrizione a registri abilitanti ovvero possesso di requisiti professionali soggettivi per l'esercizio di attività commerciali, fatti salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande;

b) il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio;

c) le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare;

d) il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale;

d-bis), in via sperimentale, il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte;

e) la fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali, a meno che non siano prescritti dal diritto comunitario;

f) l'ottenimento di autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno degli esercizi commerciali, tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti;

f-bis) il divieto o l'ottenimento di autorizzazioni preventive per il consumo immediato dei prodotti di gastronomia presso l'esercizio di vicinato, utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni igienico-sanitari.

Distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni di cui al comma 1.



4. Le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi e alle disposizioni di cui al comma 1 entro il 1° gennaio 2007.»

A seguito della modifica, la disposizione al punto d-bis) è stata riformulata nei termini seguenti:

«d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale».

In questo modo, è stato eliminato in via generale ed assoluta ogni possibile limite relativamente agli orari e ai giorni di apertura e chiusura, sia per le attività commerciali in senso stretto che per le attività di somministrazione di alimenti e bevande (che d'ora in avanti indicheremo congiuntamente, per brevità, come «esercizi commerciali»).

Viene così abrogata per incompatibilità la previgente disciplina statale degli orari di vendita, posta dagli artt. 11 e 12 del decreto legislativo n. 14/1998 e applicata nella Regione Veneto, ove si stabiliva:

Art. 11 «Orario di apertura e di chiusura.

1. Gli orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti nel rispetto delle disposizioni del presente articolo e dei criteri emanati dai comuni, sentite le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti, in esecuzione di quanto disposto dall'art. 36, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

2. Fatto salvo quanto disposto al comma 4, gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio possono restare aperti al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue. Nel rispetto di tali limiti l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e di chiusura del proprio esercizio non superando comunque il limite delle tredici ore giornaliere.

3. L'esercente è tenuto a rendere noto al pubblico l'orario di effettiva apertura e chiusura del proprio esercizio mediante cartelli o altri mezzi idonei di informazione.

4. Gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

5. Il comune, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, individua i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Detti giorni comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno.»

Art. 12 «Disposizioni speciali.

1. Le disposizioni del presente titolo non si applicano alle seguenti tipologie di attività: le rivendite di generi di monopolio; gli esercizi di vendita interni ai campeggi, ai villaggi e ai complessi turistici e alberghieri, gli esercizi di vendita al dettaglio situati nelle aree di servizio lungo le autostrade, nelle stazioni ferroviarie, marittime ed aeroportuali; alle rivendite di giornali; le gelaterie e gastronomie; le rosticcerie e le pasticcerie; gli esercizi specializzati nella vendita di bevande, fiori, piante e articoli da giardinaggio, mobili, libri, dischi, nastri magnetici, musicassette, videocassette, opere d'arte, oggetti d'antiquariato, stampe, cartoline, articoli da ricordo e artigianato locale, nonché le stazioni di servizio autostradali, qualora le attività di vendita previste dal presente comma siano svolte in maniera esclusiva e prevalente, e le sale cinematografiche.

2. Gli esercizi del settore alimentare devono garantire l'apertura al pubblico in caso di più di due festività consecutive. Il sindaco definisce le modalità per adempiere all'obbligo di cui al presente comma.

3. I comuni possono autorizzare, in base alle esigenze dell'utenza e alle peculiari caratteristiche del territorio, l'esercizio dell'attività di vendita in orario notturno esclusivamente per un limitato numero di esercizi di vicinato.»

La nuova disposizione statale travolge poi la legge regionale del Veneto 21 settembre 2007, n. 29, recante la Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, nella parte in cui disciplina gli orari di vendita.

L'introduzione di un divieto siffatto sarebbe giustificata, come si evince dal comma 1 dell'art. 3 del decreto Bersani nel quale si incardina la novella, avuto riguardo a «le disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi» e al «fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione».

4.2. Ritiene la Regione Veneto che la modifica apportata all'art. 3, comma 1, del decreto Bersani non costituisca né adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea né esercizio di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, lett. e) ed m), della Costituzione, in relazione alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.



4.3. Quanto all'ordinamento dell'Unione, non è dato ravvisarvi alcuna disposizione incompatibile con una normativa interna che disciplini giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, alla luce dell'interpretazione data dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

4.3.1. Con specifico riferimento al principio di libera circolazione delle merci e al correlato divieto (art. 34 TFUE) di misure equivalenti a restrizioni quantitative (intese secondo la nota «formula Dassonville»), la giurisprudenza comunitaria ha ben chiarito che non sono vietate quelle normative nazionali applicabili a tutti gli operatori che svolgono attività commerciale nello Stato membro considerato e che investono nella stessa maniera, in diritto e in fatto, la commercializzazione di prodotti nazionali e quella di prodotti importati.

Particolarmente significative in questo senso sono state le sentenze Keck e Mithouard (24 novembre 1993, causa C-267-268/91, punti 16-17) e Hunermund (15 dicembre 1993, causa C-292/92, punto 21), ove la Corte non ha incluso fra le misure di effetto equivalente vietate quelle misure che attengono alle modalità dell'attività commerciale e non al prodotto, non preordinate alla disciplina degli scambi e non collegate in alcun modo con la diversità delle legislazioni nazionali sul prodotto, insuscettibili perciò di rendere, direttamente o indirettamente, nella forma o nella sostanza, meno facile l'accesso al mercato per i prodotti importati. Il criterio del mutuo riconoscimento delle differenti normative nazionali investe infatti le normative sul prodotto e non l'attività di vendita, cosicché restano estranee al campo di applicazione dell'art. 34 TFUE quelle normative nazionali che non investono affatto gli scambi o l'integrazione dei mercati.

In particolare, la Corte di giustizia ha fatto applicazione di questi principi proprio in tema di disciplina nazionale dei giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali (sentenze 23 novembre 1989, causa C-145/88, B & Q; 28 febbraio 1991, causa C-312/89; Conforama, e causa C-332/89, Marchandise; 16 dicembre 1992, causa C-169/91, B & Q; 2 giugno 1994, cause riunite C-69 e 258/93, Punto Casa e PPV, punto 12; 22 giugno 1994, causa C 401-402/92, Tankstation, punti 12-14; 20 giugno 1996, cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C- 10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94, Semeraro, punto 28).

La Corte di giustizia ha riconosciuto che una normativa nazionale siffatta «persegue un obiettivo legittimo alla luce del diritto comunitario» in quanto «le discipline nazionali che limitano l'apertura domenicale di esercizi commerciali costituiscono l'espressione di determinate scelte, rispondenti alle peculiarità socio-culturali nazionali o regionali» e «spetta agli Stati membri effettuare queste scelte attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario» (cfr: in particolare il punto 11 della sentenza 16 dicembre 1992, citato al punto 25 della sentenza 20 giugno 1996).

Corrispondentemente, la Corte di cassazione (sentenza 4 novembre 1994, n. 9129, resa a sezioni unite in sede di regolamento di giurisdizione) ha ribadito che la legislazione interna, statale e regionale, che vieta l'apertura domenicale degli esercizi di vendita al dettaglio non contrasta con il principio comunitario della libera circolazione delle merci, in quanto l'obbligo di chiusura non rientra nel suo campo di applicazione e non provoca discriminazioni, neppure dissimulate, tra prodotti nazionali e non nazionali. Conseguentemente, la Corte ha escluso di poter disapplicare il diritto interno a favore del diritto dell'Unione.

4.3.2. Anche con riferimento all'altro principio comunitario richiamato dal decreto Bersani, quello di libera prestazione di Servizi, quand'anche inteso in senso ampio così da includere il diritto di stabilimento, è da ritenere che le disposizioni del TFUE che lo sanciscono (artt. 56 ss., 49 ss. TFUE) e così pure la recente normativa europea di attuazione (direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno) non siano in alcun modo incompatibili con normative nazionali sui giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

Il diritto di stabilimento nei Paesi membri è riconosciuto agli operatori economici senza discriminazioni, ma pur sempre nel rispetto delle specifiche normative nazionali; infatti, fra gli ostacoli vietati o da monitorare secondo la direttiva «Bolkestein» non sono menzionate le regole interne sui giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali. Ciò rende superfluo osservare poi che la stessa direttiva «Bolkestein» ammette delle eccezioni ai divieti posti, in presenza di motivi imperativi di interesse generale, di talché perfino nel suo ambito di applicazione permane uno spazio di operatività per il diritto interno, e perciò in Italia anche per la legislazione regionale.

4.3.3. Neppure la disciplina della concorrenza posta dal diritto dell'Unione (artt. 101-109 TFUE) appare in alcun modo incompatibile con disposizioni nazionali su giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali che siano prive di effetti discriminatori ed anticoncorrenziali e prive di collegamenti con comportamenti propri delle imprese. Vero è, semmai, il contrario: misure nazionali di totale liberalizzazione dei giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali potrebbero finire proprio coll'agevolare comportamenti anticoncorrenziali, col favorire concentrazioni di imprese restrittive della concorrenza e lo sfruttamento abusivo di posizioni dominanti, a danno del consumatore e del suo diritto di fruire di una struttura distributiva articolata, diffusa e anche di prossimità al tessuto urbano consolidato delle città e dei paesi ove si concentra la residenza (cfr: in questo senso la recente giurisprudenza amministrativa: p.es. TAR per il Veneto, sez. III, 28 luglio 2011, n 126; Id., n. 3819 del 2009).



Lo stesso Parlamento europeo nella recente risoluzione 5 luglio 2011 (2010/2109(INI) su un commercio al dettaglio più efficace e più equo ha sottolineato «che le PMI costituiscono l'ossatura dell'economia europea e rivestono un ruolo unico nella creazione di posti di lavoro, in particolare nelle zone rurali, e nel favorire l'innovazione e la crescita nel settore del commercio al dettaglio nelle comunità locali in tutta l'UE» (punto 17); ancora, che «la pianificazione del commercio al dettaglio deve fornire un quadro strutturale che permetta alle imprese di competere, rafforzare la libertà di scelta dei consumatori e consentire l'accesso a beni e servizi, in particolare nelle regioni meno accessibili o scarsamente popolate oppure in caso di mobilità ridotta dei consumatori» (punto 16) e ha insistito «sul ruolo sociale, culturale e ambientale svolto dai negozi e mercati locali per il rilancio delle zone rurali e dei centri urbani» (punto 16).

4.3.4. Sul piano della prassi europea, è significativo che, secondo una recente analisi di Eurocommerce (all. 2), in tutti i Paesi membri dell'Unione i giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali siano regolamentati, con fissazione di orari massimi di apertura nei giorni feriali, variabili secondo le condizioni climatiche e gli usi locali, e non sia mai concessa assoluta libertà di apertura, in tutti i giorni dell'anno.

È parimenti significativo che non si abbia notizia di alcuna iniziativa da parte della Commissione UE volta a contestare le normative nazionali per infrazione al diritto UE.

4.4. Passando ora all'ordinamento interno italiano, la disciplina degli orari e dei giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali non è riconducibile nell'area della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 della Costituzione: non in quella della tutela della concorrenza, per considerazioni analoghe a quelle svolte con riferimento al diritto dell'Unione data la consonanza di principi e di regole, e neppure in quella della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

La possibilità per il consumatore di acquistare merci e servizi in tutti i giorni festivi o in orari notturni non sembra infatti configurare un livello essenziale di prestazioni di cui debba assolutamente fruire, tanto più che, ove così fosse, si renderebbe necessario introdurre semmai prescrizioni volte ad imporre agli operatori economici, quantomeno a rotazione, l'apertura festiva e notturna, appunto a tutela dei consumatori; mentre la disposizione censurata è chiaramente orientata ad attribuire una mera facoltà agli operatori economici. L'acquisto di beni o servizi in ogni giorno ed ogni ora non è d'altra parte riconducibile fra i diritti civili o i diritti sociali, nel significato attribuito dalla Carta costituzionale a questi termini, né dei consumatori, né degli esercenti.

Che l'apertura domenicale indiscriminata non sia configurabile come diritto soggettivo degli esercenti è stato sancito anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (ss.uu., sentenza 4 novembre 1994, n. 9129).

4.5. Che la disciplina dei giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali non ricada nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato bensì nella competenza esclusiva regionale in materia di commercio, è assunto ormai consolidato nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 1 del 2004; ord. 11 maggio 2006, n. 199; sentenze 9 marzo 2007, n. 64; 11 maggio 2007, n. 165; 12 dicembre 2007, n. 430; 24 ottobre 2008, n. 350; 5 luglio 2010, n. 247; 8 ottobre 2010, n. 288; 21 aprile 2011, n. 150).

La tutela della concorrenza non rappresenta dunque un limite «esterno», atto a comprimere, fino a svuotare, la competenza regionale nella materia del commercio; costituisce semmai un limite «interno» alla normativa regionale, nel senso che quest'ultima deve conformarsi ai generali obiettivi di non discriminazione fra operatori economici, di apertura al mercato e di eliminazione di barriere e vincoli al libero esplicarsi dell'attività economica (in questo senso, da ultimo, Corte cost., sentenze n. 18 del 23 gennaio 2012, n. 150 del 2011).

Resta fermo, poi, che l'applicazione delle regole di tutela della concorrenza non può comunque spingersi fino a misconoscere o a pregiudicare altri valori che configurino motivi imperativi di interesse generale ritenuti meritevoli di tutela dallo stesso diritto dell'Unione, dalla Costituzione e dal diritto primario statale. L'esigenza di un ragionevole contemperamento tra valori è al fondo di quella giurisprudenza costituzionale che, di recente, ha riconosciuto la legittimità di leggi regionali in materia di commercio che introducevano differenziazioni di regime con riferimento alle dimensioni dell'impresa, in quanto ispirate all'esigenza di interesse generale di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale (sentenze n. 64 del 2007, n. 288 del 2010).

4.6. Sulla base delle considerazioni fin qui svolte, la disposizione di legge qui censurata, così come formulata, nella sua assolutezza e inderogabilità, non trova affatto base giuridica legittimante né nel diritto dell'Unione né nell'art. 117, comma 2, della Costituzione e viola la competenza esclusiva regionale in materia di commercio attribuita dall'art. 117, comma 4, della Costituzione. Preclude conseguentemente alla Regione anche l'esercizio della propria autonomia amministrativa nella materia considerata e la possibilità di attribuire funzioni amministrative ai Comuni.

La novella legislativa ha un effetto opposto a quello perseguito. Essa non è adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo e priva di qualsiasi tutela altri interessi pubblici specifici pur meritevoli anch'essi di cura. In particolare, finisce col precludere la stessa possibilità di graduare il processo di liberalizzazione, in modo che non travolga gli



operatori economici più deboli, il mondo delle piccole e medie imprese commerciali che per dimensioni e struttura non sono immediatamente in grado di competere 24 ore su 24, in tutti i giorni festivi dell'anno, così come invece le grandi imprese distributive, col rischio di disarticolare un mercato distributivo caratterizzato fin qui da una pluralità di formule e di offerte, capace di garantire anche servizi di prossimità, essenziali nei piccoli paesi e nei centri storici sia per i consumatori che per l'ambiente urbano e sociale.

4.7. Nel diritto vivente, segnatamente nella recente giurisprudenza amministrativa, non mancano precisi riferimenti alla pluralità dei valori messi in gioco dalla disciplina dei giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

Si è affermato, fra l'altro, che una disciplina locale che differenziava le aperture domenicali entro e fuori le mura storiche di una città «mira ad una regolamentazione finalizzata a contemperare i principi e i valori della concorrenza con la salvaguardia delle aree urbane, dei centri storici, della pluralità tra diverse tipologie di strutture commerciali e della funzione sociale svolta dai servizi commerciali di prossimità» e che «alla luce di tale contemperamento vanno lette anche le norme sugli orari e sulle giornate di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali» (TAR Emilia-Romagna, sentenza n. 8002 del 2010).

Analogamente si è espresso il TAR per il Veneto:

«la vigente disciplina in materia di commercio (d.lgs. n. 114/98 e d.l. n. 223/06, conv. in legge n. 248/06) non persegue in via esclusiva una finalità liberalizzatrice, connessa al solo scopo di tutelare la libertà delle imprese e la concorrenza, in una prospettiva di sostanziale deregolamentazione del settore, giacché questo obiettivo avrebbe quale esito estremo il rafforzamento sul mercato (delle imprese) di maggiori dimensioni a discapito proprio di un mercato concorrenziale, ed esaurirebbe l'intera disciplina nell'ambito della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione, giungendo a negare una propria autonomia al "commercio" inteso come «materia attribuita alla competenza legislativa residuale delle regioni» (pacificamente riconosciuta invece dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale: *cf.* le sentenze 12 dicembre 2007, n. 430, punto 3.2.2. in diritto; 11 maggio 2007, n. 165; 9 marzo 2007, n. 64; 11 maggio 2006, n. 199)»;

«In ragione dei rilevanti effetti di carattere urbanistico e sociale che derivano dalla presenza o meno di esercizi commerciali sul territorio, la predetta disciplina mira a una regolamentazione finalizzata a contemperare i principi e i valori della concorrenza con la salvaguardia delle aree urbane, dei centri storici, della pluralità tra diverse tipologie delle strutture commerciali e della funzione sociale svolta dai servizi commerciali di prossimità... per l'art. 1, comma 3, lett. b), d), ed e) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, la disciplina sul commercio persegue anche le finalità della tutela del consumatore, con particolare riguardo (...) alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, del pluralismo ed equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese, e della valorizzazione e salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane, insulari»;

«è pertanto alla luce del contemperamento operato dal legislatore tra la pluralità di questi interessi che devono essere lette anche le norme sugli orari e sulle giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, con la conseguente insussistenza di una regola che preveda la totale liberalizzazione dei giorni di apertura.» (sentenza n. 135 del 2010);

«L'art. 6 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 attua tali principi prevedendo una programmazione della rete distributiva che:

renda "compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio" (art. 6, comma 1, lett. c);

salvaguardi e riqualifichi "i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale" (art. 6, comma 1, lett. d);

favorisca "gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione" (art. 6, comma 1, lett. f);

individui "i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale" (art. 6, comma 2, lett. b);

tenga conto dei "centri storici, al fine di salvaguardare e qualificare la presenza delle attività commerciali e artigianali in grado di svolgere un servizio di vicinato, di tutelare gli esercizi aventi valore storico e artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali" (art. 6, comma 3, lett. c).



È pertanto alla luce del contemperamento operato dal legislatore tra la pluralità di questi interessi che devono essere lette anche le norme sugli orari e sulle giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.» (TAR Veneto, sez. III, 28 luglio 2011, n. 126, che richiama la propria sentenza n. 3819 del 2009; conf. TAR Emilia-Romagna, sez. Bologna, n. 8002 del 2010; TAR Piemonte, n. 3585 del 2009; v. anche TAR Lombardia - Milano, n. 5658 del 2010).

4.8. Gli effetti negativi della liberalizzazione assoluta, immediata e indifferenziata, dei giorni e degli orari di apertura degli esercizi commerciali introdotta dalla disposizione statale censurata si colgono con evidenza particolare a quegli esercizi che somministrano alimenti e bevande.

Ora quei locali possono restare aperti ininterrottamente, anche per tutta la notte, dovunque, inclusi i centri storici, le zone prossime ai beni culturali, i luoghi densamente abitati. Già era alta la tensione sociale provocata dalla difficoltà di contemperare l'attività di quei locali, fin qui aperti fino alle 2 di notte, con il diritto al riposo dei residenti nella zona circostante, con la mancanza di un adeguato servizio minimo notturno di tutela dell'ordine e sicurezza pubblici, dei beni culturali, dell'igiene pubblica. È noto che la pubblica amministrazione e la forza pubblica non dispongono di risorse sufficienti ad assicurare neppure un controllo minimo del territorio nelle ore notturne; l'allarme è elevato e gli stessi operatori economici sono disorientati e si rivolgono all'amministrazione invocando una disciplina ragionevole ed uniforme. Le stesse associazioni dei consumatori segnalano il disorientamento dei clienti, che non dispongono più di informazioni preventive e certe sull'apertura degli esercizi commerciali e esprimono forte disagio di fronte ad una imprevedibilità che nuoce alle loro primarie esigenze di programmazione degli acquisti.

Il risultato realmente conseguito dalla misura statale si sta rivelando controproducente ed incoerente con lo stesso obiettivo dichiaratamente perseguito, di meglio tutelare i consumatori e di rafforzare la concorrenza leale e trasparente.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 35, per violazione degli articoli 3, 97, I comma, 113, I comma della Costituzione, 117, VI comma, 118, I e II comma, nonché della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e del principio di leale collaborazione di cui all'art.120 della Costituzione.

L'art. 35 del decreto-legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011 n. 214, conferisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il potere di intervenire con un parere motivato, entro sessanta giorni, su tutti gli atti amministrativi generali, i regolamenti e i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica, statale, locale o regionale, che ritenga emanati in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato. La disposizione prevede poi che se la pubblica amministrazione non si conformi nei sessanta giorni successivi, l'Autorità possa presentare, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, ricorso giurisdizionale entro i successivi trenta giorni.

In questo modo, si finisce col sottoporre gli atti regolamentari ed amministrativi regionali ad un nuovo e generalizzato controllo di legittimità, su iniziativa di un'Autorità statale, per certi aspetti analogo a quella forma di controllo che era originariamente prevista dal previgente primo comma dell'articolo 125 della Costituzione ed è stata poi abrogata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Si deborda però dai limiti ricavabili dalla sentenza n. 64 del 2005 di codesta ecc.ma Corte: «È vero che, con il nuovo titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, ma questo non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (cfr. art. 147 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, legittimità già riconosciuta da una molteplicità di decisioni di codesta Corte sulla base di norme costituzionali diverse da quelle abrogate (cfr. sentenze nn. 470 del 1997; 335 e 29 del 1995)».

Sotto altro profilo, con l'attribuzione all'Autorità di una generale legittimazione processuale attiva ad impugnare gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che a suo parere violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato, la disposizione, modificando la legge n. 287 del 1990, configura, come è già stato osservato da una parte della dottrina, una surrettizia introduzione della figura del Pubblico Ministero nel processo amministrativo, contrastante con la sua natura strutturale di giurisdizione soggettiva. Ciò contrasta con l'art. 113, I comma, della Costituzione, dove si prevede che sia la titolarità di una posizione giuridica sostanziale, e la lesione della stessa ad opera del potere amministrativo, la condizione generale per agire innanzi al giudice amministrativo. Né è ipotizzabile che l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, avendo essa il compito di tutelare l'interesse pubblico o generale, possa godere di una legittimazione straordinaria a tutela dell'interesse collettivo degli imprenditori o dei consumatori.

Non mancano poi, nella disposizione, vari elementi sintomatici di irragionevolezza e di lesione del principio di certezza del diritto. Manca una disciplina del termine di decorrenza dei 60 giorni entro i quali l'Autorità può formulare il proprio parere motivato, prodromico all'eventuale proposizione del ricorso giurisdizionale entro i successivi 30 giorni. Siffatta incertezza sul *dies a quo* si riflette sulla stabilità degli atti regolamentari e provvedimenti regionali, con ulteriore lesione — per difetto di ragionevolezza, censurabile anche ai sensi dell'art.3 della Costituzione e ai sensi dell'art.97 sul buon andamento della pubblica amministrazione — della sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita.



Ancora, la legittimazione ad agire dell'Autorità non appare coordinata con la legittimazione propria delle parti private, di talché il ricorso dell'una potrebbe risolversi in un intervento di supplenza o surrogazione in favore di parti private decadute dal termine per proporre l'impugnativa ordinaria. Palese è poi l'incongruenza che si determina quando l'Autorità, tenuta ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura di Stato, impugni atti di un'amministrazione statale, tenuta pur essa ad avvalersi dell'Avvocatura di Stato.

Si ravvisa in tutto quanto esposto la violazione degli articoli 3, 97, I comma, 113, I comma della Costituzione, 117, VI comma, 118, I e II comma, nonché della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e del principio di leale collaborazione. La violazione delle suddette norme si risolve poi anche in una menomazione della potestà regolamentare e amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione ai sensi degli articoli 117, VI comma, e 118, I e II comma.

6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 44-bis, per violazione degli articoli 97, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.*

Preliminarmente all'esposizione delle argomentazioni avverso l'articolo 44-bis, la difesa regionale reputa necessario analizzare le circostanze e le condizioni dalle quali ha tratto origine la disposizione. Particolarmente utile a tale scopo appare la lettura del Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati, dal quale si evince che l'articolo in argomento è stato introdotto durante l'esame in sede referente e che lo stesso riproduce sostanzialmente il contenuto di due proposte di legge statali (C. 2727 e C 4161) giacenti nelle commissioni della Camera dei deputati e di un disegno di legge (S. 2596) pendente nelle commissioni del Senato. L'inserimento del testo di cui si tratta durante l'esame della legge di conversione da parte della Commissione in sede referente, è stato evidentemente frutto di una frettolosa redazione dell'articolato che appare stilato accorpando una pluralità di disposizioni contenute nelle proposte legislative summenzionate. Per un verso, quindi, l'integrazione, che assume particolare rilevanza per le Regioni, non è stata concertata nelle sedi istituzionali deputate, in quanto è stata decisa soltanto per effetto dell'esame compiuto dalle commissioni parlamentari; per altro verso, l'esigenza di evitare lo spreco di risorse finanziarie derivante dalla persistente condizione di incompletezza delle opere pubbliche per le quali comunque sovente erano state già impiegate ingenti somme, ha conferito alla norma quella connotazione straordinaria di necessità e urgenza — propria della decretazione di cui all'articolo 77 della Costituzione — secondo un assunto autoreferenziale incompatibile con il parametro di legittimità invocato, atteso che proprio il protrarsi ingiustificato dei lavori, in assenza di qualsiasi risultato utile, ha determinato — per poter legittimare l'intervento di cui si tratta — una simile qualificazione in ordine ad opere che originariamente non possedevano tali caratteristiche, come testimoniano appunto le proposte legislative di cui erano state fatte oggetto e che erano finalizzate, per converso, all'emanazione di una mera legge ordinaria ai sensi degli articoli 70 e ss. della Costituzione.

La norma *de qua* istituisce, dunque, un elenco-anagrafe statale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, articolato a livello regionale, al fine del coordinamento dei dati relativi alle opere pubbliche incompiute come definite ai commi 1 e 2 della medesima disposizione. L'operatività dell'elenco istituito *ex lege* spetta al Ministero competente che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, con proprio regolamento, è investito del compito di definire le modalità di redazione, di formazione della graduatoria nonché i criteri in base ai quali le opere sono iscritte nell'elenco, tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori ed evidenziando le opere prossime al completamento. Proprio la previsione di un potere regolamentare in capo al Ministero, al riguardo, potrebbe fondare la supposizione che, giusta il disposto del comma sesto dell'articolo 117 della Costituzione, si vena in una materia di legislazione statale esclusiva. E invero, se si considera l'oggetto sostanziale della norma in esame, cioè la creazione una banca dati telematica finalizzata alla comunicazione di flussi informativi tra lo Stato e le Regioni, si potrebbe ragionevolmente ricondurre la norma di cui si tratta alla materia «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera r) della Costituzione. Ma la disposizione, in realtà, ad avviso dello scrivente patrocinio, presenta contenuti applicativi che non possono esaurirsi nell'individuazione di un ambito di sicura competenza esclusiva statale ed esorbitano dall'anzidetto contesto per i motivi di seguito specificati che legittimano l'impugnazione *de qua*.

Infatti, per effetto dell'inquadramento normativo proposto, afferente l'ambito della disciplina statale, si rende comunque necessario soffermare l'attenzione sulla tipologia dei dati che devono essere inseriti nell'elenco-anagrafe citato; si tratta, cioè, di informazioni correlate alle opere pubbliche incompiute come definite ai commi 1 e 2 della medesima disposizione e la formulazione del testo non permette di individuare con sicurezza se le stesse siano solo quelle di competenza dello Stato o, per converso, includano anche quelle di competenza regionale. E invero, che nell'elenco in argomento siano da annoverarsi anche opere pubbliche di ambito regionale, potrebbe indursi dalla previsione di una sub-articolazione regionale, sempre che la stessa non sia invece da intendersi quale articolazione organizzativa del Ministero indicato quale titolare esclusivo della funzione di censimento e gestione dei dati. Ma, sul punto, un elemento sicuramente corroborante l'ipotesi che le opere pubbliche regionali siano anch'esse oggetto



della norma, al pari di quelle statali, è rinvenibile nella previsione contenuta al comma della disposizione, laddove, evocando competenze ed attribuzioni diverse da quelle meramente statali, testualmente così recita: «Ai fini dei criteri di cui al comma 5 — cioè i criteri di adattabilità delle opere ai fini del loro riutilizzo ed i criteri che indicano le ulteriori destinazioni a cui può essere adibita ogni singola opera — si tiene conto delle diverse competenze in materia attribuite allo Stato e alle regioni.»

L'affermazione, nel contesto considerato, appare di difficile inserimento se non addirittura apodittica, qualora si postuli la sussistenza di un ambito esclusivo di competenza legislativa statale, poiché conduce inequivocabilmente a concludere che i dati informativi dell'elenco di cui si tratta non siano solo quelli di competenza esclusiva dello Stato, ma anche dichiaratamente quelli regionali. In altri termini, risulta esercitata una potestà legislativa esclusiva in ambiti che, per esplicita ammissione del legislatore, seppure indifferenziata, sono riferibili ad una pluralità di competenze che la Costituzione attribuisce sia allo Stato che alle Regioni. Da ciò si deduce l'incontrovertibile conclusione che le opere pubbliche incompiute possano riguardare anche ambiti materiali di competenza concorrente o residuale regionale.

Dato per assunto l'enunciato che precede, non resta che definire l'ambito materiale afferente le opere pubbliche a cui si riferiscono i dati informativi da inserire nell'elenco, al fine di delineare compiutamente le diverse competenze ripartite tra lo Stato e le Regioni. Al riguardo, codesta ecc.ma Corte, nella decisione n. 303 del 2003, aveva per la prima volta asserito che i lavori pubblici «non sono inquadrabili in una materia ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti». Ne consegue che le diverse competenze statali o regionali non riguardano la «materia» in sé considerata, ma è l'oggetto del lavoro pubblico, cioè la tipologia dell'opera pubblica, l'elemento qualificante che può afferire a settori riconducibili a materie di competenza esclusiva statale, di competenza concorrente o di competenza residuale regionale. Pertanto, se l'elenco *de quo* si riferisce a tutte le opere pubbliche esistenti ed incompiute secondo le definizioni date, non può non includere anche quelle riconducibili a settori esclusivi regionali.

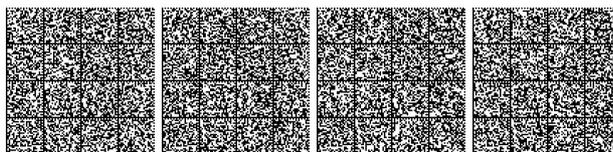
Qualora, continuando nella linea argomentativa prospettata, e accogliendo la ricostruzione ermeneutica appena delineata, la norma si fosse limitata a disciplinare solo le modalità di comunicazione di flussi informativi, funzionali alla costituzione e manutenzione dello strumento conoscitivo dato dalla banca dati, in effetti non sarebbe ravvisabile alcun *vulnus* alle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Conseguentemente, per quanto attiene tale specifico profilo, la disposizione non può che essere interpretata in senso conforme a Costituzione, nel senso che lo Stato deve limitarsi a dettare le regole tecniche funzionali alla comunicazione dei sistemi. Si richiama, al riguardo, la sentenza n. 133 del 2008, nella parte in cui codesta ecc.ma Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di disposizioni che, in quanto destinate a favorire il riuso dei software elaborati su committenza del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione avevano unicamente lo scopo di razionalizzare la spesa e, nel contempo, favorire l'uniformità degli standard. Tale pronuncia, emessa in riferimento alla materia del «coordinamento informatico», ha così sancito l'applicabilità, anche nei confronti delle Regioni e degli enti locali, di disposizioni — dettate per creare strumenti omogenei destinati al contenimento dell'impiego di risorse finanziarie — che si collocassero all'interno della linea di confine assegnata alla competenza esclusiva statale, in quanto recanti regole tecniche funzionali alla comunicabilità dei sistemi ed al loro sviluppo collaborativo.

Per converso, nel caso in cui vengano introdotte nel tessuto ordinamentale norme che, apparentemente indirizzate agli scopi sopra descritti, contengano in realtà l'attribuzione allo Stato del potere di individuare criteri di adattabilità delle opere finalizzati al riutilizzo delle medesime, nonché criteri funzionali all'individuazione di ulteriori destinazioni dell'opera stessa, si pone in essere un intervento legislativo fisiologicamente idoneo a pregiudicare, sovvertendola drasticamente, l'autonomia di esercizio delle competenze legislative ed amministrative regionali, come garantite dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, poiché strettamente correlate alle opere pubbliche direttamente imputabili alla sfera giuridica regionale. Ed invero le determinazioni riferite al riutilizzo o alla diversa destinazione dell'opera pubblica rimasta incompiuta che sia, per quanto detto, riconducibile a settori di esclusiva competenza regionale, devono necessariamente competere in via assoluta alla Regione interessata.

In tale contesto non pare poter sussistere alcuna potestà statale generalizzata, atteso che, qualora si concepisse una eventuale attrazione, attraverso l'esercizio delle funzioni amministrative, di potestà legislative diverse a quelle esclusive statali, l'intervento normativo potrebbe essere legittimamente posto in essere solo ed esclusivamente secondo le forme e le modalità della c.d. «sussidiarietà verticale». Ma si tratta di modalità e forme del tutto insussistenti in tale fattispecie.

Singolarmente insufficiente, e per l'effetto significativamente lesiva, risulta così la mera previsione, contenuta al comma 7 della norma impugnata, secondo cui il regolamento ministeriale, destinato a definire i criteri di adattabilità e delle ulteriori destinazioni delle opere pubbliche regionali, dovrebbe semplicemente «tenere conto delle diverse



competenze». La disposizione, infatti, per come è stata strutturata, è sicuramente contraria ai parametri di garanzia costituzionale delineati proprio da codesta ecc.ma Corte Costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003, che afferma la necessità di imporre «ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla finzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una

disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.» Appare così di tutta evidenza come, al contrario, in tale fattispecie sia stato omesso qualunque riferimento al dovuto coinvolgimento regionale sul punto, da congegnare nella forma della necessaria intesa, proprio come ribadito nella menzionata decisione n. 303 del 2003.

Ne consegue che le modalità di redazione e di formazione della graduatoria, nonché i criteri di cui al comma 5, tutti indubbiamente riferibili all'attuazione dell'elenco anagrafe statale, laddove fossero intesi riferiti anche ad opere pubbliche afferenti a materie di competenza concorrente o di competenza esclusiva regionale, dovrebbero necessariamente essere concordati mediante lo strumento dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni. L'omessa previsione di un tale strumento concertativo risulta pertanto contraria al principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni riconosciuto nell'articolo 120 della Costituzione.

Sul punto non pare potersi fondatamente obiettare che il riferimento alla competenza esclusiva annessa a quel «coordinamento informativo statistico ed informatico» di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *r*), della Costituzione escluda il coinvolgimento regionale nelle ipotesi in cui detta materia si intrecci con altre competenze regionali. Si rammenta, al riguardo, come codesta ecc.ma Corte, nella sentenza n. 31 del 2005, abbia dichiarato l'illegittimità del comma 3 dell'articolo 26 della legge n. 289 del 2003 in quanto la previsione ivi contenuta, nella parte in cui contemplava il mero parere della Conferenza Unificata, non era stata ritenuta dal giudice delle leggi misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione di cui si è detto. Ed invero in tale pronuncia è stato chiarito il principio, qui invocato, per il quale, per quanto la disposizione in esame sia riconducibile alla materia «coordinamento informativo statistico ed informatico» di spettanza esclusiva del legislatore statale, la stessa presenta un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni propria della materia «organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali», con ciò rendendo indispensabile garantire un più incisivo coinvolgimento nella fase di attuazione delle disposizioni attraverso il corretto ricorso allo strumento dell'intesa.

Per altro verso, la norma si presta a essere oggetto di censura anche secondo un ulteriore ed autonomo taglio ermeneutico, desumibile da eventuali finalità di natura finanziaria, collegate allo spreco delle risorse economiche impiegate per tali opere rimaste appunto incompiute, e che come tale sarebbe riconducibile alla materia concorrente del «coordinamento della finanza pubblica». Infatti, anche a voler aderire a simile prospettazione interpretativa, in ogni caso rimarrebbe del tutto impregiudicata ed inalterata la titolarità dell'opera che non potrebbe subire trasformazioni radicali al punto da essere qualificata statale anche se di competenza regionale. Nello specifico, codesta ecc.ma Corte, nella decisione n. 302 del 2003, seppure intervenendo in un giudizio instaurato in epoca antecedente la novella costituzionale del 2001, quando cioè il riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni presentava contenuti del tutto diversi dagli attuali, aveva tuttavia affermato che «si deve escludere che il criterio del finanziamento prevalente sia suscettibile di trasferire un'opera pubblica dalla sfera di competenza regionale a quella statale.»

Si rammenta come, nella sentenza n. 79 del 2011, codesta ecc.ma Corte abbia riconosciuto la sussistenza di una deroga alla competenza regionale, per effetto dell'avvenuta classificazione dell'opera tra quelle di valore strategico nazionale con conseguente provvista, da parte dello Stato, dei mezzi finanziari per realizzarla. E tale assunto non può non valere anche relativamente alla disposizione impugnata, per quanto la stessa non esaurisca il proprio ambito applicativo alle sole opere strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, come era invece previsto nella proposta di legge C. n. 4161 e nel disegno di legge S. n. 2596, con statuizione certamente più omogenea e costituzionalmente orientata.

La specificazione, contenuta al comma 4, secondo il quale «l'elenco-anagrafe di cui al comma 3 è articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche» si configura come decisamente invasiva della sfera di titolarità legislativa concernente l'organizzazione regionale tutelata dal combinato disposto degli articoli 97 e 117, quarto comma della Costituzione.

Altrimenti detto, il precetto di dettaglio contenuto nella norma censurata laddove prevede che lo Stato, dopo aver istituito l'elenco nazionale, certamente di propria spettanza, pervenga a declinare il modello dell'articolazione, non può comprimere la potestà regionale cui compete la strutturazione dello schema organizzativo, nel quale è certamente ricompresa anche l'individuazione del soggetto detentore dell'elenco di cui si tratta. L'attribuzione e la ripartizione delle funzioni amministrative regionali, e quindi anche la tenuta e gestione dell'elenco, compete espressamente ad un organo regionale, ovvero alla Giunta regionale, ai sensi dell'ordinamento regionale veneto vigente.



La sussistenza della competenza legislativa regionale anche nell'ambito della materia «lavori pubblici», è stata infatti riconosciuta anche da Codesta ecc.ma Corte nella decisione n. 53 del 2011, per l'appunto in relazione ai profili meramente organizzativi, in quanto attinenti all'organizzazione interna degli apparati amministrativi e tecnici regionali.

La lesione prodotta dalla norma impugnata nell'odierno giudizio, nella parte in cui ignora la potestà organizzativa esistente in materia come tutelata dalla Carta Fondamentale, è aggravata dalla mancata previsione di una clausola di cedevolezza che, limitando l'efficacia del precetto statale, consentisse l'integrazione normativa regionale con ciò riconoscendone le attribuzioni. Sul punto, si richiama anche quanto asserito da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 401 del 2007, che ha dichiarato l'illegittimità della disposizione -riferita alla composizione della commissione giudicatrice — contenuta nell'articolo 84 del decreto legislativo n. 163 del 2006, poiché non prevedeva una clausola di cedevolezza rispetto alla normativa regionale divergente, così assumendo la sussistenza della lamentata violazione della potestà organizzativa riconosciuta agli enti diversi dallo Stato.

Appare di tutta evidenza come il quadro giuridico e istituzionale sopra delineato, afferente le potestà legislative ed amministrative correlate all'allocazione dei compiti nell'ambito del modello organizzativo regionale, non possa subire consistenti alterazioni per la ritenuta primazia di quelle esigenze di uniformità nazionale connesse al «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati» certamente di competenza esclusiva statale. Ed invero in tale fattispecie non si vede come, qualora la Regione legittimamente indicasse la struttura regionale competente alla tenuta e gestione dell'elenco, potesse risultare compromesso il mero coordinamento informativo di dati che si realizzerebbe comunque per effetto della connessione della banca dati. Per questo, la inderogabile indicazione, come effettuata nella norma, del soggetto legittimato a detenere i dati, individuato oltretutto in un rappresentante politico e non in un organo tecnico, si configura ultronea e patentemente lesiva della autonomia regionale. Il patrocinio regionale, al riguardo, invoca fermamente il principio espresso da codesta ecc.ma Corte nella decisione n. 376 del 2003, già richiamata, per il quale solo il mero coordinamento informativo perseguito dallo Stato nell'ambito della materia di competenza esclusiva, per sé solo non può essere legittimato a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite. L'eccedenza dell'ambito di previsione, ove non necessaria e proporzionata al conseguimento dell'obiettivo statale, integra, correlativamente, un vulnus alle prerogative regionali costituzionalmente garantite.

Sul punto specifico, inoltre, come codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di precisare nella decisione n. 271 del 2005 «questo esclusivo potere legislativo statale concerne solo un coordinamento di tipo tecnico che venga ritenuto opportuno dal legislatore statale e il cui esercizio, comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa». Se dunque non si ravvisano assiomi ostativi a che una Regione possa già aver introdotto nel proprio tessuto organizzativo una propria banca dati delle opere pubbliche, nella piena titolarità delle proprie competenze, una disposizione statale che intervenisse al riguardo potrebbe al più solamente affermare la necessità del coordinamento, da cui scaturirebbe la valutazione opzionale, per l'Amministrazione regionale, di modellare la banca dati già esistente, adeguandola, in ragione degli standard funzionali alla gestione, oppure di crearne una nuova, dedicata all'assolvimento degli obblighi di coordinamento statale di cui si è detto, fatta salva, in ogni caso, la concertazione circa la definizione dei parametri e dei criteri di uniformità che non possono essere autoritativamente imposti per quanto *supra* argomentato.

La pretesa regionale all'espunzione della disposizione *de qua* non appare affatto irragionevole né eccessiva, atteso che l'infelice formulazione dell'articolo, come già ipotizzato, frutto di stesure frettolose e non coordinate, appare ancora più stridente se confrontata con leggi successive, concettualmente correlate alla norma odiernamente impugnata, quali il d.lgs. 29 dicembre 2011, n. 229, «Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f), e g), della legge 31 dicembre 2009, n.196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti», pubblicato nella *G.U.* n. 30 del 6 febbraio 2012 ed entrato in vigore il 21 febbraio 2012. Tale decreto, in concreto, nel disciplinare un sistema gestionale informatizzato finalizzato al monitoraggio delle opere pubbliche e interessante tutte le pubbliche amministrazioni, lungi dal dettare precetti incidenti sull'assetto organizzativo delle stesse, si limita correttamente a dettare regole specifiche indispensabili alla funzionalità del sistema in riferimento alle caratteristiche ed alle finalità dell'intervento normativo, per molte ragioni non dissimile da quello oggetto del presente giudizio.



ISTANZA DI SOSPENSIONE

Ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131/2003

La Regione del Veneto chiede che codesta ecc.ma Corte, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge statale qui censurate, sospenda l'esecuzione degli articoli 23, commi da 14 a 20, e 31, comma 1, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131/2003, che tanto consente in presenza di un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

Quanto all'art. 23, commi da 14 a 20, ne deriva la immediata preclusione delle elezioni per il rinnovo dei consigli provinciali sciolti o in scadenza. Ciò determina, nel Veneto, l'effetto immediato di impedire l'indizione per la prossima primavera 2012 delle elezioni per il rinnovo del consiglio provinciale di Belluno, attualmente sciolto, e del consiglio provinciale di Vicenza, in scadenza di mandato.

I cittadini di quelle province si vedono dunque negato l'elettorato attivo e la rappresentanza democratica a livello provinciale, e alla Regione del Veneto è preclusa la possibilità di continuare ad avvalersi di quegli Enti per l'esercizio delle numerose ed importanti funzioni loro attribuite.

A quest'ultimo proposito, poi, le disposizioni censurate impongono alla Regione del Veneto di provvedere entro il 31 dicembre 2012 al trasferimento delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, nonché delle loro risorse umane, finanziarie e strumentali, ai Comuni o alla Regione stessa per assicurarne l'esercizio unitario, a pena di subire il potere sostitutivo statale.

Si tratta di adempimenti che richiedono interventi sia legislativi che amministrativi complessi e onerosi anche sul piano finanziario ed organizzativo, con riflessi anche su migliaia di dipendenti.

Risponde all'interesse generale evitare l'avvio di un processo di tali dimensioni — che avrebbe effetti irreversibili sulle istituzioni, sui dipendenti, sulla vita dei cittadini — prima che ne sia approfonditamente valutata la compatibilità costituzionale.

Quanto all'art. 31, comma 1, l'improvvisa deregolamentazione sta recando grave pregiudizio proprio alla concorrenza e trasparenza del mercato, e alla certezza del diritto per tutte le parti coinvolte, operatori economici e consumatori. La istantanea soppressione di ogni limite agli orari e giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, specie con riguardo alle attività di somministrazione di alimenti e bevande, sta determinando nel Veneto un forte allarme sociale, anzitutto con riguardo alla sicurezza pubblica nelle ore notturne, e un grave disorientamento sia della clientela che degli operatori e delle stesse amministrazioni comunali, incalzate dalla popolazione a intervenire d'urgenza per dare indicazioni univoche e criteri di comportamento uniformi. Già si profila un diffuso contenzioso.

Risponde dunque all'interesse generale sospendere l'esecuzione dell'art. 31, comma 1, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, per evitare pericoli per la sicurezza pubblica e il rischio concreto di un'irreversibile alterazione del mercato, a danno soprattutto delle piccole e medie imprese.

P.Q.M.

Chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale sospenda l'esecuzione degli articoli 23, commi da 14 a 20, e 31, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011 n. 214, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 27 dicembre 2011;

dichiarare la illegittimità costituzionale degli articoli 5, 23 commi da 14 a 20, 27, 31 comma 1, 35, 44-bis, del decreto-legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011 n. 214, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 27 dicembre 2011, in relazione alle disposizioni costituzionali indicate in epigrafe.

Si depositano:

1. delibera della Giunta Regionale n. n. 150 del 31 gennaio 2012, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale;
2. documento di fonte Eurocommerce del 2010 sulla prassi europea di regolamentazione dei giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali;



3. Dossier UPI «Una proposta per il riassetto delle Province», a cura CERTeT Bocconi 6 dicembre 2011;
4. Dossier UPI «Le Province allo specchio. Le funzioni, I bilanci. I costi», Roma, 20 gennaio 2012.

Treviso-Venezia-Roma, 14 febbraio 2012

avv. prof. BAREL - avv. prof. ANTONINI - avv. ZANON - avv. PALUMBO - avv. MANZI

12C0072

N. 1

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 27 febbraio 2012
(della Provincia autonoma di Bolzano)*

Corte dei Conti - Deliberazione della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, del 19 dicembre 2011 - Approvazione di programma di controlli intesi ad accertare la sana gestione finanziaria dell'Azienda Sanitaria della Provincia di Bolzano e dei Comuni di Appiano sulla strada del vino, Bolzano, Bressanone, Bormio, Caldaro sulla strada del vino, Laives, Lana, Merano e Renon - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Dedotta violazione dell'autonomia costituzionale provinciale in punto di poteri di controllo funzionali all'attività di vigilanza sugli obiettivi di finanza pubblica e di controllo successivo sulla sana gestione degli enti locali e degli altri enti locali ed organismi di cui all'art. 79, comma 3, dello Statuto - Dedotta violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

- Deliberazione della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI e, in particolare, art. 79, comma 3; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, in particolare, art. 6, comma 3-bis; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare, art. 4, comma 1.

Ricorso della Provincia Autonoma di Bolzano (C.F. 00390090215), in persona del Presidente *pro tempore* della Provincia, Dr. Luis Durnwalder, rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale dd. 13 febbraio 2012 rep. n. 23308 (all. 1), rogata dal Segretario Generale della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano, nonché in virtù di deliberazione di G.P. di autorizzazione a stare in giudizio n. 199 del 13 febbraio 2012 (all. 2), dagli avv.ti proff. Giuseppe Franco Ferrari (C.F. FRRGPP50B08M109X) e Roland Riz (C.F. RZIRND27E12A952U), e con questi elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, Via di Ripetta n. 142;

Contro:

il Presidente del Consiglio dei Ministri,

il Presidente della Corte dei conti,

il Presidente della Corte dei conti - sezioni riunite in sede di controllo,

il Presidente della Corte dei conti - sezione di controllo per la Regione Trentino - Alto Adige - Sede di Bolzano,

a seguito e per l'effetto della deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino - Alto Adige - Sede di Bolzano, n. 4/2011/INPR, assunta in data 19 dicembre 2011, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della Sezione di controllo di Bolzano, e comunicata alla Provincia Autonoma di Bolzano con nota del Dirigente del Servizio di Supporto alla Sezione di controllo per la Regione Trentino Alto Adige - sede di Bolzano della Corte dei conti, n. prot. 0000646 - SCBZ-U10-P, dd. 20 dicembre 2011 (all. 3).

Con deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino - Alto Adige - Sede di Bolzano, n. 4/2011/INPR, è stato approvato il programma dei controlli e delle analisi della Sezione medesima per l'anno 2012.

Siffatto programma prevede che la Sezione di controllo territoriale provveda:

ad attività di verifica del rendiconto generale della Provincia Autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2011 e di osservazione sulle modalità di conformazione dell'Amministrazione Provinciale alle disposizioni di legge, con analisi, in particolare, dei profili finanziario - contabili e patrimoniali della gestione, del patto di stabilità interno, della programmazione provinciale, delle opere pubbliche, della edilizia abitativa agevolata, della spesa sanitaria e del patto per la salute, della gestione dei fondi comunitari, dei controlli interni, della organizzazione e della gestione delle risorse umane, delle collaborazioni esterne, delle società partecipate e degli enti funzionali;



ad accertamenti inerenti la sana gestione finanziaria della Azienda Sanitaria della Provincia Autonoma di Bolzano, sulla base dei criteri e delle linee guida approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

agli accertamenti inerenti la sana gestione finanziaria (bilanci di previsione 2012) dei seguenti Comuni con popolazione superiore (al 31 dicembre 2010) a 7.000 abitanti: Appiano sulla strada del vino, Bolzano, Bressanone, Brunico, Caldaro sulla strada del vino, Laives, Lana, Merano e Renon, sulla base dei criteri e delle linee guida approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

I controlli predetti avranno ad oggetto, fra l'altro, l'accertamento:

della realizzazione di piani e programmi adottati in sede normativa ed amministrativa;

del modo un cui si è svolta l'azione amministrativa con riguardo ai parametri della legittimità e della sana gestione finanziaria, valutando i risultati in termini di efficacia, efficienza ed economicità, anche alla luce delle norme metodologiche di controllo pubblicate dall'Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo e dei criteri guida comunitari di attuazione delle norme di controllo;

della rispondenza dell'attività alle regole che ne disciplinano lo svolgimento sotto l'aspetto finanziario-contabile;

del funzionamento dei controlli interni.

Siffatta deliberazione, comunicata alla Provincia Autonoma di Bolzano con nota del Dirigente del Servizio di Supporto alla Sezione di controllo per la Regione Trentino Alto Adige – sede di Bolzano della Corte dei conti, n. prot. 0000646 – SCBZ-U10-P in data 20 dicembre 2011, risulta gravemente lesiva delle prerogative costituzionali della ricorrente Provincia Autonoma di Bolzano, operando l'illegittima invasione delle competenze provinciali sancite dal Titolo VI dello Statuto di autonomia, nonché dalle norme di attuazione statutaria, in punto di poteri di controllo funzionali all'attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e di controllo successivo sulla sana gestione degli enti locali e degli altri enti ed organismi di cui all'art. 79, comma 3, St. di autonomia.

Essa si configura, conseguentemente, illegittima per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Violazione del Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia (d.P.R. n. 670/1972), in particolare dell'art. 79, comma 3, e delle relative norme di attuazione, di cui al d.P.R. n. 305/1988, in particolare dell'art. 6, comma 3-bis, e al d.lgs. n. 266/1992, in particolare dell'art. comma 1; violazione del principio di ragionevolezza e del principio di leale collaborazione.

Attraverso la sottoscrizione del c.d. Accordo di Milano, intervenuto nell'anno 2009 tra il Governo e la Provincia Autonoma di Bolzano, e la conseguente modificazione del Titolo VI dello Statuto speciale, si è venuto a delineare un nuovo assetto dei rapporti finanziari Stato - Provincia Autonoma di Bolzano, con il riconoscimento alla Provincia stessa di una particolare autonomia.

Il quadro statutario vigente, in materia finanziaria, è caratterizzato dal concorso della Regione e delle Province Autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi a contenuto finanziario discendenti dall'Ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

L'art. 79 St. prevede, infatti, che «1. La regione e le province concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale:

a) con l'intervenuta soppressione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione e delle assegnazioni a valere su leggi statali di settore;

b) con l'intervenuta soppressione della somma spettante ai sensi dell'articolo 78;

c) con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché con il finanziamento di iniziative e di progetti, relativi anche ai territori confinanti, complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per ciascuna provincia. L'assunzione di oneri opera comunque nell'importo di 100 milioni di euro annui anche se gli interventi nei territori confinanti risultino per un determinato anno di un importo inferiore a 40 milioni di euro complessivi;

d) con le modalità di coordinamento della finanza pubblica definite al comma 3.



2. Le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1.

3. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. A decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione. Le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti.

4. Le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5».

Coerentemente, il quadro delle norme di attuazione statutaria è stato modificato al fine di garantire l'effettività della peculiare forma di autonomia riconosciuta in materia finanziaria alle Province autonome dal nuovo Titolo VI St.

Più precisamente, all'art. 6, d.P.R. n. 305/1988, deputato a disciplinare il controllo sulla gestione di bilancio e del patrimonio, è stato aggiunto il comma 3-bis, il quale dispone che «in attuazione e per le finalità di cui all'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, sono esercitati rispettivamente dalla Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano i controlli, anche di natura collaborativa, funzionali all'attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il controllo successivo sulla sana gestione relativi agli enti locali e agli altri enti e organismi individuati dall'articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972; degli esiti dei controlli è data notizia alla competente sezione della Corte dei conti».

Il quadro statutario e normativo di riferimento è dunque univoco nel riconoscere la competenza della Provincia Autonoma di Bolzano a esercitare funzioni di controllo e vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e sulla sana gestione da parte, inter alia, degli enti locali, dei propri enti e organismi strumentali e delle aziende sanitarie.

Ciò è in linea con quanto previsto dall'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 266/1992, ai sensi del quale nelle materie di competenza provinciale 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 attuative.

Così ricostruito il quadro normativo e statutario di riferimento, è evidente che con la deliberazione di cui in epigrafe è stata violata la competenza provinciale in materia di vigilanza e controllo sul rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e sulla sana gestione degli enti ed organismi ad essa facenti capo ai sensi del citato art. 79, comma 3, St., attraverso la previsione, in particolare, di «accertamenti interni sulla sana gestione finanziaria della Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano» e dei «comuni con popolazione superiore ai 7 mila abitanti» presenti sul territorio provinciale.

La Corte dei conti ha invaso l'ambito di competenza provinciale, travalicando il limite della propria potestà di controllo, circoscritta alla sola rendicontazione complessiva effettuata dalla Provincia (C. cost., n. 228/1993), in violazione del riparto sancito in modo chiaro ed inderogabile dalle disposizioni sopra citate: come codesta ecc.ma Corte ha messo in evidenza, i controlli contabili devono avvenire nel rispetto della legge statale, ma garantendo la compatibilità con l'Ordinamento statutario (C. cost., n. 171/2005).

Quale unica deroga all'esclusiva competenza provinciale nella materia *de qua* sono ammesse forme di controllo «di natura collaborativa» (art. 6, comma 3-bis, d.P.R. n. 305/1988).



La deliberazione della Corte dei conti di cui in discorso si muove al di fuori anche di siffatta ipotesi, avendo la Corte medesima arrogato a sé le predette funzioni di controllo e vigilanza su Azienda Sanitaria ed Enti locali, violando, quindi, altresì il principio di leale collaborazione, che informa l'intero sistema dei rapporti finanziari Stato - Provincia Autonoma di Bolzano dopo la riforma del Titolo VI dello Statuto Speciale (*cf.* artt. 79, comma 2, e 104 St., e art. 2, commi da 106 a 126, legge n. 191/2009)

L'irragionevolezza di siffatta determinazione è evidente, ponendosi in conflitto con i principi di autonomia e leale collaborazione che regolano i predetti rapporti a contenuto finanziario, e, in specie, il riparto di competenza in punto di vigilanza e controllo, ispirati al criterio del decentramento su cui si regge il processo di riforma in senso federalista recato dalla legge n. 42/2009, e di cui il nuovo testo del Titolo VI dello Statuto speciale costituisce attuazione.

P.Q.M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Trentino - Alto Adige - Sede di Bolzano, provvedere ad accertamenti inerenti la sana gestione finanziaria della Azienda Sanitaria della Provincia Autonoma di Bolzano e dei Comuni di Appiano sulla strada del vino, Bolzano, Bressanone, Brunico, Caldaro sulla strada del vino, Laives, Lana, Merano e Renon, e per l'effetto annullare l'atto impugnato nella sua interezza per violazione delle norme statutarie e di attuazione statutaria citate in atti.

Roma, addì 15 febbraio 2012

avv. prof. FERRARI - avv. prof. RIZ

12C0079

N. 2

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 9 marzo 2012
(della Regione Autonoma della Sardegna)*

Imposte e tasse - Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario (11A16869)», pubblicato in G.U. n. 304 del 31 dicembre 2011 - Ricorso della Regione Sardegna - Dedotta violazione della competenza esclusiva regionale in materia di «ordinamento degli enti locali» e di «finanza locale» e della competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» - Denunciata violazione, in via graduata, del principio di ragionevolezza e di leale collaborazione - Lamentato esercizio della potestà regolamentare statale in materia di competenza legislativa concorrente - Denunciata doppia imposizione fiscale per le Regioni a Statuto speciale (aumento dell'accisa erariale e addizionale comunale già vigente), con conseguente violazione dei principi di perequazione e di solidarietà fiscale - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato, e per esso al Ministro dell'economia e delle finanze, di adottare il decreto impugnato e conseguentemente di annullarlo. Istanza di sospensione.

- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, n. 11-A1-6869, pubblicato in G.U. n. 304 del 31 dicembre 2011.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, 118 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8; Direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003, in combinato disposto con gli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26, della legge 5 maggio 2009, n. 42, in riferimento all'art. 2, comma 6, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Ricorso della Regione Autonoma della Sardegna (codice fiscale 80002870923) in persona del suo Presidente dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, giusta procura a margine del presente atto e in forza di delibera della Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna n. 9/1 del 23 febbraio 2012, dagli avv.ti Tiziana Ledda (codice fiscale LDDTZN52T59B354Q; PEC: tledda@pec.regione.sardegna.it; fax: 070.6062418) e prof. Massimo Luciani (codice



fiscale LCNMSM52L23H501G; fax: 06.697634240; PEC: massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma, Via Bocca di Leone, n. 78, contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, a seguito e per l'annullamento del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario. (11A16869)», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 31 dicembre 2011.

F A T T O

1. — Il presente conflitto trae origine dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario. (11A16869)», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 31 dicembre 2011.

Per comodità d'esposizione è opportuno trascrivere integralmente l'atto impugnato:

«Il Ministro dell'economia e delle finanze,

Vista la direttiva del Consiglio 2003/96/CE del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità nella quale si stabilisce, nei principi giuridici posti a fondamento della medesima, che gli Stati membri devono applicare, salvo specifiche deroghe, per ogni prodotto sottoposto al regime armonizzato dell'accisa, un'unica aliquota nazionale rispettosa di quella minima prevista dalla medesima direttiva per lo specifico impiego in cui il prodotto è utilizzato;

Visto in particolare l'articolo 1 della predetta direttiva 2003/96/CE che include tra i prodotti sottoposti al regime dell'accisa armonizzata l'elettricità prevedendo che gli Stati membri dell'Unione europea tassino la stessa conformemente alle disposizioni contenute nella medesima direttiva 2003/96/CE;

Visto il testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, approvato con il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 e successive modificazioni ed in particolare:

l'articolo 52, con il quale è prevista la sottoposizione ad accisa dell'energia elettrica;

l'Allegato I nel quale è stabilita l'aliquota di accisa da applicare all'energia elettrica per ogni chilowattora di energia impiegata per qualsiasi applicazione nelle abitazioni;

Visto l'articolo 6, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20, con il quale è istituita una addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui agli articoli 52 e seguenti del predetto decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, in favore dei Comuni per qualsiasi uso effettuato rispettivamente nelle abitazioni e nelle seconde case;

Vista la legge 5 maggio 2009, n. 42, con la quale si attribuisce delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione;

Visto l'articolo 2, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, con il quale si stabilisce che, a decorrere dall'anno 2012, l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui al richiamato articolo 6, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del decreto-legge n. 511 del 1988, cessa di essere applicata nelle Regioni a statuto ordinario ed è corrispondentemente aumentata, nei predetti territori, l'accisa erariale in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica;

Visto il predetto articolo 2, comma 6, del decreto legislativo n. 23 del 2011 che stabilisce che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro il 31 dicembre 2011 sono stabilite le modalità attuative di quanto stabilito dal medesimo articolo 2, comma 6;

Considerato che le risorse derivanti dall'applicazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del predetto decreto-legge n. 511 del 1988 consumata nelle sole Regioni a Statuto ordinario, comprensive della parte versata all'erario relativamente alle utenze con potenza disponibile superiore a 200 kW, ammontano a 614 milioni di euro;



Ritenuto che si rende necessario ed urgente emanare il predetto decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 2, comma 6, del decreto legislativo n. 23 del 2011 tenuto conto che, a decorrere dall'anno 2012, cesserà di essere applicata, nelle Regioni a statuto ordinario, l'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del richiamato decreto-legge n. 511 del 1988 e che nel contempo è necessario assicurare la neutralità finanziaria ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica;

Ritenuto che non risulta possibile, ai sensi dei principi giuridici posti a fondamento della predetta direttiva del Consiglio 2003/96/CE, applicare aliquote di accisa sull'energia elettrica impiegata per qualsiasi applicazione nelle abitazioni, diversificate in relazione al luogo geografico in cui ne avviene il consumo e che pertanto non risulterebbe coerente con il diritto comunitario la determinazione di una aliquota di accisa sull'energia elettrica impiegata, per il predetto uso, nelle Regioni a statuto ordinario differente dall'aliquota applicata alla medesima energia elettrica impiegata nelle Regioni a statuto speciale;

Ritenuto necessario rinviare alla procedura di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, la definizione delle modalità per la neutralizzazione, nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle maggiori entrate derivanti dal presente decreto;

Decreta:

Art. 1. — Modificazioni aliquota di accisa sull'energia elettrica.

1. L'aliquota dell'accisa sull'energia elettrica di cui all'Allegato I al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi approvato con il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, impiegata per qualsiasi applicazione nelle abitazioni, è determinata in euro 0,0227 per ogni chilowattora di energia impiegata.

Art. 2. — Efficacia.

Il presente decreto ha effetto dal 1° gennaio 2012 e sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana».

2. — Per completezza d'esposizione si deve osservare che, contestualmente al decreto ministeriale menzionato in epigrafe, il Ministro dell'economia e delle finanze ha emanato il D.M. 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della soppressione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica. (11A16870)», anch'esso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 31 dicembre 2011.

Questo secondo decreto ministeriale, in pretesa attuazione dell'articolo 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011, ha previsto l'aumento, sull'intero territorio nazionale, dell'accisa erariale sul consumo di energia elettrica, al fine di compensare la soppressione dell'addizionale provinciale sull'accisa sull'energia elettrica nelle (sole) Regioni a Statuto ordinario. La Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna, con delibera n. 9/2 del 23 febbraio 2012, ha deliberato di promuovere ricorso per conflitto di attribuzione per richiedere a codesta Ecc.ma Corte costituzionale l'annullamento anche di tale secondo decreto, per motivi largamente analoghi a quelli che di seguito si esporranno.

Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario. (11A16869)», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 31 dicembre 2011, è gravemente lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione Autonoma della Sardegna e deve essere annullato per i seguenti motivi di

D I R I T T O

Premessa.

Al fine di agevolare lo svolgimento dei motivi di ricorso senza dover tediare codesto Ecc.mo Collegio con inutili ripetizioni, valga di qui in avanti la precisazione che gli articoli della Costituzione che riconoscono attribuzioni costituzionali alle Regioni ordinarie sono richiamati ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che estende alle Regioni a Statuto speciale le disposizioni di maggior favore previste per le Regioni ordinarie nelle more della revisione dei loro statuti.

1. — Violazione degli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge n. 42 del 2009 (in riferimento all'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011) e, per l'effetto, violazione degli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge cost. n. 3 del 1948) e 117 (anche in riferimento alla direttiva 2003/96/CE) e 119 Cost. Il decreto ministeriale impugnato viola gli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge n. 42 del 2009 (in riferimento



all'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011) e, per l'effetto, viola gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna e 117 e 119 Cost., in quanto detta disposizioni sulle accise applicabili nelle Regioni a Statuto speciale (e dunque anche nei confronti della Regione Sardegna) in pretesa attuazione di disposizioni di legge che non trovano applicazione — appunto — alle Regioni a Statuto speciale. In questo modo il decreto impugnato comprime senza un valido fondamento normativo le attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna ed in particolare interferisce con la competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento degli enti locali» e «finanza locale», di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), dello Statuto di autonomia e con la competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

2.1. — Per comprendere la lesione delle attribuzioni costituzionali della ricorrente è opportuno riepilogare la singolare vicenda normativa in cui si colloca l'atto impugnato. Il d.m. 30 dicembre 2011, come si è già visto, è stato adottato in pretesa attuazione della clausola contenuta nell'art. 2, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 23 del 2011, recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale». Nel comma ora menzionato si dispone che «a decorrere dall'anno 2012 l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20, cessa di essere applicata nelle regioni a statuto ordinario ed è corrispondentemente aumentata, nei predetti territori, l'accisa erariale in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria del presente provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanarsi entro il 31 dicembre 2011 sono stabilite le modalità attuative del presente comma».

2.2. — Il d.lgs. n. 23 del 2011 è stato emanato (lo si legge nel preambolo) «vista la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione” e, in particolare, gli articoli 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26». La delega legislativa così conferita, però, concerneva, nella larga maggioranza delle proprie previsioni, il regime tributario e di finanza pubblica delle sole Regioni a Statuto ordinario. Tanto si desume dall'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009, che dispone 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».

Le disposizioni applicabili alle Regioni a Statuto speciale, indicate dalle norme ora riportate, però, non hanno ad oggetto il regime fiscale dei prodotti energetici, in quanto recano particolari deleghe legislative in materia di «finanziamento delle città metropolitane» (art. 15), «perequazione infrastrutturale» (art. 22) e per il conseguimento degli «Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano» (questa la rubrica del capo IX della legge n. 42 del 2009, composto di un unico articolo, per l'appunto il 27). In alcuna parte dei citt. artt. 15, 22 e 27 della legge n. 42 del 2009, invece, si fa menzione delle entrate tributarie dei comuni o, in particolare, delle accise sui prodotti legati al mercato dell'energia e dell'elettricità.

2.3. — L'atto censurato, dunque, si inserisce nella complessa vicenda dell'attuazione del federalismo fiscale per i comuni facenti parte delle (sole) Regioni a Statuto ordinario. È per quegli enti che il legislatore delegato ha previsto, nel contesto della riforma complessiva della finanza pubblica e della fiscalità locale, l'esclusione dell'addizionale sull'accisa elettrica dalle entrate comunali e il riequilibrio del gettito attraverso l'aumento dell'uccisa erariale. Anzi, occorre precisare che il cit. art 2, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 23 del 2011 specifica espressamente che il regolamento attuativo deve assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento, nel senso che il cambio dell'imposizione deve necessariamente risolversi in un'operazione a «somma zero» per il contribuente.

2.4. — Il descritto sconfinamento del decreto impugnato dall'ambito materiale/territoriale definito dalla legge n. 42 del 2009 e dal d.lgs. n. 23 del 2011 è stato paradossalmente appurato — seppure indirettamente — dalla stessa Amministrazione statale.

Il Ministero dell'economia, Dipartimento delle Finanze, Direzione Federalismo Fiscale, in data 3 gennaio 2012 ha diramato la Circolare n. 1/DF, prot. n. 112/2012, avente ad oggetto «Modifica nell'applicazione delle addizionali comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica prevista dal d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 e dal d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 [...]».

Il Ministero dell'economia e delle finanze (si noti: la stessa Amministrazione da cui proviene il decreto impugnato) nel rispondere ad «alcune richieste di chiarimento pervenute in riferimento all'applicazione delle addizionali comunali e provinciali sull'accisa sull'energia elettrica di cui all'art. 6 del d.l. n. 511 del 1988 e alle modifiche intervenute con il d.lgs. n. 23 del 2011, ha ritenuto doveroso «innanzitutto, soffermarsi sul fatto che le disposizioni concernenti il federalismo municipale e provinciale relative all'addizionale all'accisa sull'energia elettrica trovano applicazione unicamente nei comuni e nelle province delle regioni a Statuto ordinario».



In particolare, per quanto concerne l'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica, il Ministero chiarisce che «Per quanto riguarda i comuni delle regioni a Statuto ordinario, il già richiamato art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011, stabilisce che, a decorrere dall'anno 2012, l'addizionale comunale cessa di essere applicata nelle regioni a Statuto ordinario ed è corrispondentemente aumentata, nei predetti territori, l'accisa erariale in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria del citato provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. Per i comuni delle restanti regioni occorre, invece, avere riguardo al disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011. Il comma 2, appena citato prevede che nei confronti delle regioni a Statuto speciale il citato decreto "si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009 ... sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale ..."» (p. 2).

Come si vede, lo stesso Ministero aveva ben chiaro quale fosse l'ambito di applicazione territoriale della manovra fiscale sull'accisa applicata sull'energia elettrica e come essa non potesse certamente riguardare le Regioni a Statuto speciale.

Se l'eliminazione dell'accisa comunale è stata correttamente limitata alle sole Regioni a Statuto ordinario, però, l'aumento dell'accisa erariale non è stato analogamente limitato, ma — anzi — è stato espressamente esteso alle Regioni a Statuto speciale, nonostante che detto aumento avesse il proprio fondamento nelle stesse disposizioni di legge e avesse come finalità il mantenimento di un livello di gettito fiscale identico al passato, senza aggravio per i contribuenti.

Che sia così lo dimostra (qualora non bastasse l'espressa formulazione del decreto ministeriale impugnato) la già citata Circolare n. 1/DF, in cui il Ministero ha inteso «precisare che, per quanto attiene all'aumento dell'aliquota dell'accisa sull'energia elettrica prevista dall'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011 (finalizzata a compensare la disapplicazione, nelle sole regioni a Statuto ordinario, dell'addizionale comunale al medesimo tributo), nel decreto del 30 dicembre 2011, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011, si è ritenuto di dover procedere ad un incremento uniforme dell'aliquota di accisa sull'energia elettrica impiegata nelle abitazioni per l'intero territorio nazionale» (p. 3 sg.).

2.5. — Il Ministero, come risulta dal testo dell'atto impugnato, sopra riportato, ha ritenuto di non poter esimersi dall'applicare uniformemente la maggiorazione dell'accisa erariale, senza diversificare la tassazione dell'energia elettrica «in relazione al luogo geografico in cui ne avviene il consumo», in ragione della direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003. In particolare, ad avviso dell'Amministrazione statale, «non risulterebbe coerente con il diritto comunitario la determinazione di una aliquota di accisa sull'energia elettrica impiegata, per il predetto uso, nelle Regioni a statuto ordinario differente dall'aliquota applicata alla medesima energia elettrica impiegata nelle Regioni a statuto speciale».

Tale assunto, su cui si fonda il decreto censurato, è errato ed illegittimo.

È evidente che, per il diritto comunitario, è del tutto irrilevante l'identità del soggetto pubblico percettore dell'imposta. Ciò che la direttiva 2003/96/CE vuole, infatti, è semplicemente che i livelli di imposizione siano uniformi su tutto il territorio della UE, ma nulla dice (né lo potrebbe) sul modo in cui, entro i singoli Stati membri, le corrispondenti entrate debbono essere ripartite. Basta considerare, a tal proposito, che la Direttiva 2003/96/CE si fonda sul principio per cui «l'assenza di disposizioni comunitarie che assoggettino a tassazione minima l'elettricità e i prodotti energetici diversi dagli oli minerali può essere pregiudizievole al buon funzionamento del mercato interno» (considerando n. 2) e, pertanto, muove dal presupposto che «Il buon funzionamento del mercato interno e il conseguimento degli obiettivi di altre politiche comunitarie richiedono che siano fissati nella Comunità livelli minimi di tassazione per la maggior parte dei prodotti energetici, compresi l'elettricità, il gas naturale e il carbone» (considerando n. 3). Tali principi trovano immediata traduzione normativa nell'art. 4 della direttiva, in cui si dispone che «1. I livelli di tassazione applicati dagli Stati membri ai prodotti energetici e all'elettricità [...] non possono essere inferiori ai livelli minimi di tassazione stabiliti nella presente direttiva.

2. Ai fini della presente direttiva si intende per "livello di tassazione" l'onere fiscale complessivo derivante dal cumulo di tutte le imposte indirette (eccetto l'IVA), calcolate direttamente o indirettamente sulla quantità di prodotti energetici e di elettricità, all'atto dell'immissione in consumo».

Nulla, dunque, prescrive la direttiva citata quanto alla distribuzione interna delle entrate derivanti dall'imposizione disciplinata in sede comunitaria. Al contrario, è proprio il legislatore comunitario che ha richiesto, al fine della determinazione del «livello di tassazione», la sommatoria di tutte le imposte indirette (con l'eccezione esplicita dell'IVA). Tanto indica inequivocabilmente che al raggiungimento di quel livello possono ben contribuire differenti soggetti pubblici titolari di concorrente potestà impositiva (come succede nel caso di specie, in cui all'accisa erariale si somma l'addizionale comunale). Palese, pertanto, è l'errore nel quale lo Stato è incappato adottando l'atto di cui in epigrafe, errore che ne vizia in radice il contenuto dispositivo.



2.6. — In conclusione sul punto, dunque, si può ben affermare che il decreto impugnato, poiché ha prodotto i propri effetti anche sul sistema fiscale delle Regioni a Statuto speciale (e in particolare sulla finanza dei comuni, percettori dell'addizionale sull'accisa) in violazione degli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge n. 42 del 2009, in riferimento all'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011, viola gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna e 117 e 119 Cost., in quanto detta disposizioni sulle accise applicabili nelle Regioni a Statuto speciale (e dunque anche nei confronti della Regione Sardegna) nonostante la clausola di salvaguardia recata dalla medesima legge n. 42 del 2009 e, pertanto, comprime senza un valido fondamento normativo la competenza legislativa esclusiva della ricorrente nella materia «ordinamento degli enti locali» di cui all'art. 3, comma 1, lettera *b*), dello Statuto di autonomia, e la sua competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

Dato che, come si è visto, l'atto impugnato incide, seppure indirettamente, sulle entrate tributarie degli enti locali, egualmente lesa è la competenza legislativa esclusiva della Regione Sardegna nella materia «finanza locale». Essa è di sicura spettanza regionale, in ragione degli artt. 3, comma 1, lettera *b*) («la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...] *b*) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni») e 7 («La Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale [...]») dello Statuto speciale. Anche codesta Ecc.ma Corte costituzionale, peraltro, ha ribadito che la competenza della Regione Sardegna in materia di finanza locale è esclusiva e come tale deve essere tutelata. Come si legge nella sent. n. 275 del 2007, infatti, la «materia della finanza locale, [...] per la Regione sarda, è devoluta alla competenza legislativa esclusiva della Regione in forza dell'art. 3, lettera *b*), del relativo statuto speciale» (ma v. anche la sent. n. 102 del 2008 circa la specifica autonomia che lo Statuto attribuisce alla Regione Sardegna nella materia dell'imposizione fiscale e, seppure in maniera meno esplicita, la sent. n. 229 del 2011).

Inoltre il decreto ministeriale impugnato è viziato anche per difetto di istruttoria, difetto di motivazione ed eccesso di potere per sviamento e falsa applicazione della Direttiva 2003/96/CE, e, di conseguenza, è violativo degli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto speciale e 117 (con particolare, ancorché non esclusivo, riferimento al comma 1) e 119 della Costituzione, nella parte in cui — come si è già detto — assume a ragione giustificatrice dell'intervento statale l'assunto che «non risulta possibile, ai sensi dei principi giuridici posti a fondamento della predetta direttiva del Consiglio 2003/96/CE, applicare aliquote di accisa sull'energia elettrica impiegata per qualsiasi applicazione nelle abitazioni, diversificate in relazione al luogo geografico in cui ne avviene il consumo e che pertanto non risulterebbe coerente con il diritto comunitario la determinazione di una aliquota di accisa sull'energia elettrica impiegata, per il predetto uso, nelle Regioni a statuto ordinario differente dall'aliquota applicata alla medesima energia elettrica impiegata nelle Regioni a statuto speciale».

Non avendo tenuto in debito conto il fatto che, a fronte delle disposizioni della Direttiva 2003/96/CE e delle misure a tutela della concorrenza e del mercato comune europeo in essa previste, risulta essere assolutamente irrilevante l'individuazione dell'Ente pubblico percettore dell'imposta, il cui gettito può ben essere ripartito tra i diversi livelli istituzionali, pur rimanendo l'imposizione conforme ai parametri della Direttiva 2003/96/CE, l'atto impugnato viola l'art. 117, comma 1, Cost., e ha illegittimamente pregiudicato l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna, tutelata dall'art. 7 dello Statuto, nonché le sue competenze legislative (in particolare, ancora una volta, la competenza esclusiva nelle materie «ordinamento degli enti locali» e «finanza locale», di cui agli artt. 3, comma 1, lettera *b*), dello Statuto, e la competenza concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». È altresì violata la competenza della Regione Sardegna a partecipare all'attuazione, nelle materie di sua competenza, delle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, attribuita dall'art. 117, comma 5, Cost. Questo perché lo Stato, al fine di dare (pretesa) attuazione al principio dell'uniforme tassazione dei prodotti energetici nel mercato comune europeo, ha invaso le competenze legislative della ricorrente, impedendo alla Regione di esercitare le sue attribuzioni nell'attuazione del diritto comunitario.

3. — In via gradata, violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., violazione degli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge cost. n. 3 del 1948), violazione degli artt. 117 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost. In via gradata, nell'ipotesi che si ritenesse insussistente il vizio rilevato al punto precedente, il decreto censurato violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e, per l'effetto, violerebbe ancora gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna e 117 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost., nella misura in cui attua da subito un regime meno favorevole per i cittadini delle Regioni a Statuto speciale, producendo effetti notevoli (seppure indiretti) sulla finanza pubblica regionale e locale, rinviando l'attuazione di misure compensative a futuri adempimenti, che risultano incerti nell'*an*, nel *quantum* e nel *quomodo*.



In questo modo, dunque, risulta pregiudicata l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna, tutelata dalle disposizioni statutarie e costituzionali sopra richiamate, nonché la sua competenza legislativa esclusiva nelle materie «ordinamento degli enti locali» e «finanza locale» (spettante alla ricorrente per le ragioni già viste al paragrafo precedente) e la sua competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, comma 3, Cost.). inoltre disatteso il principio di leale collaborazione, nella misura in cui risulta applicato da subito un regime sfavorevole per la Regione Sardegna e per i suoi cittadini, mentre è rinviata ad un momento futuro e indeterminato l'adozione di misure compensative.

3.1. — Ancora in via gradata, l'atto impugnato viola, per un ulteriore profilo, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e, per l'effetto, viola ancora gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna e 117 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost.

Tanto perché, nonostante l'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011 abbia autorizzato il Ministro dell'economia e delle finanze a «stabilire le modalità attuative» della revisione dell'accisa dell'energia elettrica, l'atto impugnato si limita ad indicare la nuova aliquota per l'accisa erariale, tacendo quanto alle modalità attuative della disposizione di legge, nonostante vi fossero indubitabili e oggettive esigenze di coordinamento con la disciplina fiscale vigente nelle Regioni a Statuto speciale.

In questo modo lo Stato ha ulteriormente pregiudicato l'autonomia finanziaria della ricorrente e ha violato le attribuzioni costituzionali regionali, indebitamente interferendo nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nelle materie «ordinamento degli enti locali» e «finanza locale», nonché nella competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Ha, inoltre, gravemente disatteso il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost., proprio perché si è limitato, con l'atto impugnato, a individuare la nuova aliquota dell'accisa sull'energia elettrica, salvaguardando il proprio interesse a massimizzare il gettito fiscale, senza tenere in alcun conto le esigenze di coordinamento con la finanza pubblica e con il sistema tributario delle Regioni a Statuto speciale.

4. — Violazione dell'art. 117, comma 6, Cost. In ogni caso, l'atto impugnato viola l'art. 117, comma 6, Cost., in quanto lo Stato ha adottato un atto di natura regolamentare in una materia di competenza legislativa concorrente, qual è quella del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», così usurpando la potestà regolamentare regionale (si veda la sentenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale n. 325 del 2010, in cui si afferma che la materia del coordinamento della finanza pubblica appartiene al novero delle materie «di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare»).

Il decreto ministeriale, è bene precisare, ha senz'altro natura regolamentare, essendo stato emanato, lo si è già detto, in ragione dell'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011, che ha demandato al Ministro dell'economia e delle finanze non solamente la fissazione dell'aliquota dell'accisa erariale, ma la determinazione delle «modalità attuative» del predetto art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011.

5. — Violazione, per ulteriori profili, del principio di leale collaborazione e dell'art. 117 Cost. In ogni caso, quand'anche si ritenessero sussistenti le ragioni giustificatrici dell'attrazione in sussidiarietà della competenza ad adottare una normativa di rango regolamentare, il decreto ministeriale impugnato violerebbe il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost. e lederebbe la competenza legislativa esclusiva della Regione nelle materie «ordinamento degli enti locali» e «finanza locale» (art. 3, comma 1, lettera *b*), dello Statuto) e la competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, comma 3, Cost.). Tanto perché lo Stato, con l'atto impugnato, ha regolato nel dettaglio le fonti di entrata dei Comuni delle Regioni a Statuto speciale senza aver raggiunto né promosso l'intesa con tali Regioni (e quindi con la Regione Sardegna).

È principio saldissimo nella giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale (si veda, tra le più recenti, la sent. n. 79 del 2011), che «nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale, [...] quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)».

6. — Violazione, per un ulteriore profilo, degli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge n. 42 del 2009, in riferimento all'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011, e, per l'effetto, violazione degli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge cost. n. 3 del 1948) 116, 117 (anche in riferimento alla direttiva 2003/96/CE) e 119 Cost. I profili di lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna si moltiplicano se solo si considera che il decreto ministeriale impugnato determina l'effetto di una doppia imposizione fiscale. I contribuenti residenti nelle Regioni a Statuto speciale sono infatti sottoposti sia all'aumento dell'accisa erariale che all'addizionale comunale già vigente.



Che tale sia l'effetto del decreto ministeriale impugnato si evince inequivocabilmente dalle disposizioni di legge che segnano la particolare vicenda normativa che si è già descritta: da una parte, infatti, l'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011, nel rispetto nei limiti territoriali fissati dalla legge n. 42 del 2009, ha eliminato l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica per i soli comuni delle Regioni a Statuto ordinario; dall'altra, il d.m. 30 dicembre 2012 ha esteso a tutto il territorio nazionale l'aumento dell'accisa erariale (pretesamente corrispondente all'eliminazione dell'addizionale comunale).

Qualunque dubbio in merito, comunque, è stato fugato dalla menzionata Circolare n. 1/DF del Ministero dell'economia e delle finanze, ove si è chiarito che «le disposizioni concernenti il federalismo municipale e provinciale relative all'addizionale all'accisa sull'energia elettrica» recate dal d.lgs. n. 23 del 2011 «trovano applicazione unicamente nei comuni e nelle province delle regioni a Statuto ordinario» (p. 2), mentre «per quanto attiene all'aumento dell'aliquota dell'accisa sull'energia elettrica prevista dall'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011 (finalizzata a compensare la disapplicazione, nelle sole regioni a Statuto ordinario, dell'addizionale comunale al medesimo tributo), nel decreto del 30 dicembre 2011, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011, si è ritenuto di dover procedere ad un incremento uniforme dell'aliquota di accisa sull'energia elettrica impiegata nelle abitazioni per l'intero territorio nazionale» (p. 3 sg.).

Non basta. L'Enel, principale fornitore di energia elettrica nel territorio nazionale, ha pubblicato sul proprio sito internet (http://www.enel.it/it/IT/doc/clienti/enel_servizio_elettrico/Imposte.pdf) un chiaro prospetto informativo sulle imposte gravanti sul consumo di energia elettrica per l'anno 2012. Questo prospetto è composto di due tabelle. La prima relativa alle Regioni a Statuto ordinario, non indica alcuna aliquota per l'addizionale comunale e individua, alla voce «totale imposte», il moltiplicatore «0,02270», determinato proprio, come si è visto, dal decreto ministeriale impugnato. La seconda tabella, valida per le Regioni a Statuto speciale, indica sia l'aliquota dell'addizionale comunale (pari allo 0,01859 in via ordinaria e allo 0,02040 per le c.d. «seconde case»), sia l'accisa erariale nella aliquota rideterminata dal decreto ministeriale impugnato (0,02270). Il ricarico d'imposta totale per i contribuenti delle Regioni a Statuto speciale risulta, ovviamente, ben maggiore rispetto a quello vigente per i contribuenti residenti nelle Regioni a Statuto ordinario.

Non basta ancora. Che il decreto ministeriale impugnato abbia determinato l'effetto di doppia imposizione a carico dei contribuenti residenti nelle Regioni a Statuto speciale è testimoniato anche dagli atti che alcune Autonomie speciali hanno inteso adottare per far fronte a questa circostanza. Ci si riferisce, in particolare, alla delibera della Giunta provinciale di Trento 20 gennaio 2012, n. 2, avente ad oggetto «Sospensione degli acconti relativi all'anno 2012 delle addizionali provinciali e comunali all'accisa sull'energia elettrica».

Nella parte motiva di tale provvedimento si afferma che il decreto ministeriale impugnato (come pure il decreto ministeriale adottato in pari data e riferito, invece, all'addizionale provinciale sull'energia elettrica), «se da un lato non modificano l'onere tributario complessivo gravante sulle imprese e sui cittadini delle regioni a statuto ordinario, che a fronte dell'aumento dell'accisa erariale non verseranno più le addizionali provinciali e comunali, determinano invece dall'altro lato una sperequazione per i soggetti passivi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, i quali sono tenuti a pagare sia l'accisa erariale maggiorata che le addizionali provinciali e comunali che continuano a trovare regolare applicazione». Data questa premessa, la Giunta provinciale di Trento ha ritenuto «del tutto evidente che una situazione del genere determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini ed imprese operanti nei territori ad autonomia speciale rispetto al resto d'Italia, in ordine alla tassazione complessiva sul consumo di energia elettrica».

Per evitare la doppia imposizione ai cittadini residenti nel proprio territorio, la Giunta provinciale di Trento «ha presentato un disegno di legge con cui [...] si prevede a decorrere dall'anno d'imposta 2012 la riduzione a zero dell'aliquota dell'addizionale provinciale e comunale all'accisa sull'energia elettrica». Nelle more dell'approvazione della legge, però, la Giunta Provinciale ha dovuto comunque agire in via d'urgenza per neutralizzare gli effetti della doppia imposizione. Per questo la delibera in commento ha disposto «di sospendere, nelle more dell'iter di approvazione del medesimo ad opera del Consiglio provinciale, l'obbligo del versamento degli acconti relativi all'anno 2012 delle citate addizionali provinciali e comunali da parte dei soggetti passivi del territorio».

Va da sé che un'opzione del genere non può ritenersi obbligata per le Regioni ad autonomia speciale e che la via maestra per rimediare ai gravi effetti prodotti dal decreto ministeriale censurato è il suo annullamento.

Quanto sin qui dedotto, peraltro, dimostra ulteriormente che lo Stato, in termini sostanziali, ha surrettiziamente introdotto, attraverso un decreto ministeriale, una nuova forma di imposizione fiscale sul consumo di energia elettrica, a carico esclusivo dei residenti nelle Regioni a Statuto speciale, imposizione introdotta — oltretutto — senza alcuna intesa e senza alcuna forma di collaborazione da parte delle Regioni a Statuto speciale.

6.1. — La vicenda da ultimo ricordata descrive in maniera esemplare gli elementi essenziali della questione e come l'atto impugnato abbia violato le attribuzioni costituzionali della ricorrente.



Lo Stato, infatti, ha espressamente oltrepassato l'ambito d'applicazione della disciplina (dettata in attuazione della legge n. 42 del 2009) dell'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011, disponendo un aumento dell'accisa erariale anche nelle Regioni a Statuto speciale, nonostante che il decreto legislativo ora menzionato avesse esplicitamente previsto una manovra «a somma zero» sulla tassazione dell'energia elettrica. I contribuenti residenti nelle Regioni ad autonomia speciale, perciò, si trovano sottoposti ad una doppia imposizione, derivante dall'applicazione dell'addizionale comunale e dal contestuale aumento dell'accisa erariale.

6.2. — Tutto ciò premesso e considerato, appare di immediata evidenza che il decreto ministeriale impugnato viola il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e, per l'effetto, viola gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna e 116, 117 e 119 Cost., nella misura in cui la doppia imposizione a fronte del medesimo presupposto d'imposta erode la capacità fiscale dei cittadini della Regione Sardegna, per ciò solo ledendo l'autonomia finanziaria della medesima Regione. Gli stessi parametri sono violati perché il decreto ministeriale impugnato grava la capacità fiscale dei cittadini della Sardegna di un ulteriore onere a favore dell'erario, con ciò violando il principio di maggiore autonomia delle Regioni a Statuto speciale (art. 116 Cost.) e introducendo un meccanismo di prelievo contrario al principio di perequazione di cui all'art. 119 Cost.

Non basta. Il decreto ministeriale impugnato lede l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna, tutelata dagli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale e 117 e 119 Cost., nella misura in cui, introducendo surrettiziamente un'imposta che grava solamente sui cittadini residenti nelle Regioni a Statuto speciale (dunque per i residenti nella Regione Sardegna) detta una disciplina di dettaglio nella materia «finanza locale», individuando base imponibile e aliquota dell'accisa, così ledendo, per un ulteriore profilo, l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna e la sua competenza nelle materie «ordinamento degli enti locali», «finanza locale» e «coordinamento della finanza pubblica e ordinamento tributario».

Infine, il decreto ministeriale impugnato viola l'art. 117, comma 1, Cost., in riferimento alla direttiva 2003/96/CE, anche in combinato disposto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nella misura in cui, nella pretesa attuazione del principio comunitario di uniforme imposizione fiscale sui prodotti energetici e sull'energia elettrica, produce l'effetto contrario, introducendo surrettiziamente una diversa imposizione fiscale in danno dei cittadini residenti nelle Regioni a Statuto speciale (dunque anche nella Regione Sardegna). In questo modo lo Stato ha pregiudicato l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna di cui agli artt. 7 e 8 dello Statuto di autonomia, comprimendo senza un valido fondamento normativo costituzionale o comunitario la competenza legislativa della Regione Sardegna nelle materie «ordinamento degli enti locali», «finanza locale» e «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

6.3. — Infine, il d.m. 30 dicembre 2012, producendo il descritto effetto di doppia imposizione in danno dei contribuenti residenti nelle Regioni a Statuto speciale (dunque anche nella Regione Sardegna), viola l'art. 119 Cost. per almeno due ulteriori profili.

In primo luogo, per quanto concerne il profilo sostanziale della questione, il maggior carico impositivo che grava sui contribuenti che risiedono nella Regione Sardegna si pone in netta antitesi con il principio di perequazione e di solidarietà fiscale di cui all'art. 119 Cost.

In secondo luogo, per quanto concerne il profilo procedimentale della questione, la maggiore imposizione in danno dei contribuenti residenti nei territori delle autonomie speciali è intervenuta in violazione della riserva di legge di cui all'art. 119, comma 2, che assegna — appunto — esclusivamente alla legge l'intervento perequativo. Tanto senza che — per soprappiù — si sia prevista alcuna forma di intesa con le Regioni a Statuto speciale.

Istanza di sospensione cautelare

Ai sensi dell'art. 40 della legge n. 87 del 1953 e dell'art. 26 delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Regione Autonoma della Sardegna formula istanza di sospensione cautelare del decreto ministeriale impugnato.

Quanto al *fumus*, si rimanda ai motivi che sorreggono l'intera impugnazione. In particolare, però, si deve osservare che la fondatezza del ricorso emerge già ad un esame sommario della controversia, in ragione del fatto che il decreto impugnato intende applicarsi alle Regioni a Statuto speciale nonostante che esso trovi (pretesamente) il proprio fondamento in disposizioni di legge che espressamente ne limitano l'attuazione alle sole Regioni ordinarie.

Quanto al *periculum*, il decreto impugnato in ragione dell'impossibilità concreta per i contribuenti di ottenere in futuro i rimborsi per le accise già versate, provocherà danni gravi e irreparabili ai cittadini residenti nella Regione Sardegna e, per tale inevitabile effetto, un'intollerabile e irreparabile lesione all'autonomia finanziaria della Regione Sardegna e alle competenze e alle funzioni pubbliche ad essa attribuite dallo Statuto, dalla Costituzione, dalla legge.

Nel caso di specie, a ben vedere, si viene a creare un effetto analogo a quello dei c.d. «decreti-catenaccio», la cui eventuale perdita di effetti si determina solo sul piano giuridico, ma non riesce a verificarsi sul piano fattuale. Peraltro deve essere sottolineato, a questo proposito, che l'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012 prevede che «In relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro



dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, concernenti l'aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica, il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previsto dall'articolo 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214, è incrementato di 235 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012. La quota di maggior gettito pari a 6,4 milioni annui a decorrere dal 2012 derivante all'Erario dai decreti di cui al presente comma resta acquisita al bilancio dello Stato». La disposizione ora citata, che la Regione Sardegna (per ragioni analoghe a quelle che si sono fatte valere nel presente ricorso) si riserva di impugnare nelle forme rituali, dimostra inequivocabilmente l'impossibilità di rimediare alla lesione delle proprie attribuzioni e agli effetti che ne sono derivati.

P.Q.M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dell'economia e delle finanze, in lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna ed in particolare per la violazione degli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge n. 42 del 2009, in riferimento all'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011 e in combinato disposto con gli articoli 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto della Regione Autonoma della Sardegna (legge cost. n. 3 del 1948), e con gli artt. 3, 5, 117, 118 e 119 Cost. e 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché con la direttiva 2003/96/CE, e per i vizi di difetto di istruttoria, difetto di motivazione, eccesso di potere per sviamento in relazione ai parametri sopra invocati, adottare il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario. (11A16869)», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011;

conseguentemente e per l'effetto, annullare il menzionato atto;

in considerazione del danno grave e irreparabile che deriverebbe dall'applicazione del medesimo decreto nelle more della pronuncia di merito, ordinarne la sospensione cautelare.

Cagliari-Roma, 28 febbraio 2012.

AVV. LEDDA - AVV. PROF. LUCIANI

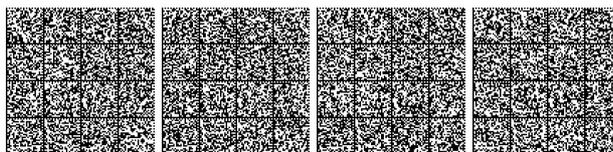
12C0101

N. 3

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 9 marzo 2012
(della Regione autonoma della Sardegna)*

Imposte e tasse - Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2011, recante "Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario (11 A1 6870)", pubblicato in G.U. n. 304 del 31 dicembre 2011 - Previsione dell'aumento sull'intero territorio nazionale dell'accisa erariale sul consumo di energia elettrica al fine di compensare la soppressione dell'addizionale comunale sull'accisa sull'energia elettrica nelle sole Regioni a statuto ordinario - Ricorso della Regione Sardegna - Dedotta violazione della competenza esclusiva regionale in materia di "ordinamento degli enti locali" e di "finanza locale" e della competenza concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" - Denunciata violazione, in via graduata, del principio di ragionevolezza e di leale collaborazione - Lamentato esercizio della potestà regolamentare statale in materia di competenza legislativa concorrente - Denunciata doppia imposizione fiscale per le Regioni a Statuto speciale (aumento dell'accisa erariale e addizionale comunale già vigente), con conseguente violazione dei principi di perequazione e di solidarietà fiscale - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato, e per esso al Ministro dell'economia e delle finanze, di adottare il decreto impugnato e conseguentemente di annullarlo. Istanza di sospensione.

– Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, n. 11-A1-6870, pubblicato in G.U. n. 304 del 31 dicembre 2011.



- Costituzione, artt. 3, 5, 117, 118 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8; Direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003, in combinato disposto con gli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26, della legge 5 maggio 2009, n. 42, in riferimento all'art. 2, comma 6, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, art. 18, comma 5.

Ricorso della Regione autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923) in persona del suo Presidente Dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, giusta procura a margine del presente atto e in forza di delibera della Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna n. 9/2 del 23 febbraio 2012, dagli Avv.ti Tiziana Ledda (cod. fisc. LDDTZN52T59B354Q; PEC: tledda@pec.regione.sardegna.it; fax 070.6062418) e Prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G; fax: 06.697634240; PEC massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma, Via Bocca di Leone, n. 78;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, a seguito e per l'annullamento del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della soppressione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica. (11A16870)», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 31 dicembre 2011.

FATTO

1. — Il presente conflitto trae origine dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della soppressione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica. (11A16870)», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 31 dicembre 2011. Per comodità d'esposizione è opportuno trascrivere integralmente l'atto impugnato:

«Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Visto il testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, approvato con il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 e successive modificazioni ed in particolare:

l'articolo 52, con il quale è prevista la sottoposizione ad accisa dell'energia elettrica;

l'Allegato 1 nel quale è stabilita l'aliquota di accisa da applicare all'energia elettrica per ogni chilowattora di energia impiegata, per qualsiasi uso, in locali e luoghi diversi dalle abitazioni;

Visto l'articolo 6, comma 1, lettera c), del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20, con il quale è istituita una addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui agli articoli 52 e seguenti del testo unico n. 504 del 1995 in favore delle Province per qualsiasi uso effettuato in locali e luoghi diversi dalle abitazioni, per tutte le utenze, fino al limite massimo di 200.000 chilowattora di consumo al mese;

Vista la legge 5 maggio 2009, n. 42, con la quale si attribuisce delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione;

Visto l'articolo 18, comma 5, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, con il quale si stabilisce che, a decorrere dall'anno 2012, l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 52 del testo unico n. 504 del 1995 è soppressa e il relativo gettito spetta allo Stato;

Visto il predetto articolo 18, comma 5, del decreto legislativo n. 68 del 2011, che stabilisce che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, è rideterminato l'importo dell'accisa sull'energia elettrica in modo da assicurare l'equivalenza del gettito;

Considerato che le risorse derivanti dall'applicazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica, di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), del predetto decreto-legge n. 511 del 1988, consumata nelle sole Regioni a Statuto ordinario, comprensive della parte versata all'erario relativamente alle utenze con potenza disponibile superiore a 200 kW, ammontano a 1.318 milioni di euro;

Ritenuto che si rende necessario ed urgente emanare il predetto decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 18, comma 5, del decreto legislativo n. 68 del 2011, tenuto conto che a decorrere dall'anno 2012 l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), del richiamato decreto-legge n. 511 del 1988, verrà soppressa nelle Regioni a Statuto ordinario e che nel contempo è necessario assicurare l'equivalenza del gettito;



Ritenuto necessario rinviare alla procedura di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, la definizione delle modalità per la neutralizzazione, nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle maggiori entrate derivanti dal presente decreto;

Decreta:

Art. 1 - Modificazioni aliquota di accisa sull'energia elettrica

1. L'aliquota dell'accisa sull'energia elettrica di cui all'Allegato I al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi approvato con il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, impiegata per qualsiasi uso in locali e luoghi diversi dalle abitazioni, è determinata in euro 0,0121 per ogni chilowattora di energia impiegata.

Art. 2 - Efficacia

Il presente decreto ha effetto dal 1° gennaio 2012 e sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana».

2. — Per completezza d'esposizione si deve osservare che, contestualmente al decreto ministeriale menzionato in epigrafe, il Ministro dell'economia e delle finanze ha emanato il d.m. 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario. (11A16869)», anch'esso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 31 dicembre 2011.

Questo secondo decreto ministeriale, in pretesa attuazione dell'articolo 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011, ha previsto l'aumento, sull'intero territorio nazionale, dell'accisa erariale sul consumo di energia elettrica, al fine di compensare la soppressione dell'addizionale comunale sull'accisa sull'energia elettrica nelle (sole) Regioni a Statuto ordinario.

La Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna, con delibera n. 9/1 del 23 febbraio 2012, ha deliberato di promuovere ricorso per conflitto di attribuzione per richiedere a codesta ecc.ma Corte costituzionale l'annullamento anche di tale secondo decreto, per motivi largamente analoghi a quelli che di seguito si esporranno.

Il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della soppressione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica. (11A16870)», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 31 dicembre 2011 è gravemente lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione

Autonoma della Sardegna e deve essere annullato per i seguenti motivi di

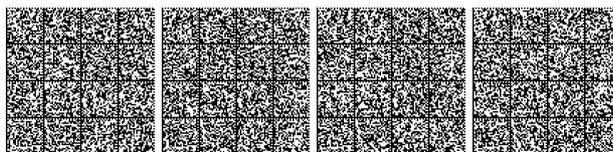
DIRITTO

Premessa.

Al fine di agevolare lo svolgimento dei motivi di ricorso senza dover tediare codesto ecc.mo Collegio con inutili ripetizioni, valga di qui in avanti la precisazione che gli articoli della Costituzione che riconoscono attribuzioni costituzionali alle Regioni ordinarie sono richiamati ai sensi dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, che estende alle Regioni a Statuto speciale le disposizioni di maggior favore previste per le Regioni ordinarie nelle more della revisione dei loro statuti.

1. — Violazione della legge n. 42 del 2009 (in particolar modo dell'art. 1, comma 2), in riferimento all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011, e, per l'effetto, violazione degli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale per la Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) e 117 e 119 Cost.

Il decreto ministeriale impugnato viola la legge n. 42 del 2009 (in particolar modo l'art. 1, comma 2), in riferimento all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011, e, per l'effetto, viola gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna e 117 e 119 Cost., in quanto detta disposizioni sulle accise applicabili nelle Regioni a Statuto speciale (e dunque anche nei confronti della Regione Sardegna) in pretesa attuazione di disposizioni di legge che non trovano applicazione — appunto — nelle Regioni a Statuto speciale. In questo modo il decreto impugnato comprime senza un valido fondamento normativo le attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna ed in particolare interferisce con la competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento degli enti locali» e «finanza locale», di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), dello Statuto di autonomia e con la competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, comma 3, Cost.



2.1. — Per comprendere la lesione delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, è opportuno riepilogare la singolare vicenda normativa in cui si colloca l'atto impugnato. Il d.m. 30 dicembre 2011, come si è già visto, è stato adottato in pretesa attuazione della clausola contenuta nell'art. 18, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 68 del 2011, recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a Statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario». Nel comma ora menzionato si dispone che «a decorrere dall'anno 2012 l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 è soppressa e il relativo gettito spetta allo Stato. A tal fine, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è rideterminato l'importo dell'accisa sull'energia elettrica in modo da assicurare l'equivalenza del gettito».

2.2. — Si deve ancora premettere che il d.lgs. n. 68 del 2011 specifica nel proprio titolo di riguardare le sole Regioni a Statuto ordinario e infatti è stato emanato (lo si legge nel preambolo) «Vista la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"». Le deleghe conferite dalla legge n. 42 del 2009, però, concernevano, nella larga maggioranza delle proprie previsioni, il regime tributario e di finanza pubblica delle sole Regioni a Statuto ordinario. Tanto si desume dall'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009, che dispone 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». Le disposizioni applicabili alle Regioni a Statuto speciale, indicate dalle norme ora riportate, però, non hanno ad oggetto il regime fiscale dei prodotti energetici, in quanto recano particolari deleghe legislative in materia di «finanziamento delle città metropolitane» (art. 15), «perequazione infrastrutturale» (art. 22) e per il conseguimento degli «Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano» (questa la rubrica del capo IX della legge n. 42 del 2009, composto di un unico articolo, per l'appunto il 27). In alcuna parte dei citt. artt. 15, 22 e 27 della legge n. 42 del 2009, invece, si fa menzione delle entrate tributarie delle province o, in particolare, delle accise sui prodotti legati al mercato dell'energia e dell'elettricità.

L'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011, dunque, si applica solamente alle province che fanno parte delle Regioni a Statuto ordinario. Che sia così è vieppiù confermato dall'art. 16 del d.lgs. n. 68 del 2011, che apre il Capo II dell'atto normativo, capo di cui fa parte anche l'art. 18. Nel cit. art. 16 si dispone che «1. In attesa della loro soppressione o razionalizzazione [ossia della soppressione o razionalizzazione delle province stesse], le disposizioni di cui al presente capo assicurano l'autonomia di entrata delle province ubicate nelle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali e regionali. 2. Le medesime disposizioni individuano le fonti di finanziamento del complesso delle spese delle province ubicate nelle regioni a statuto ordinario».

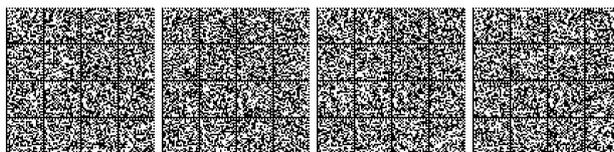
2.3. — L'atto censurato, dunque, si inserisce nella complessa vicenda dell'attuazione del federalismo fiscale per le province facenti parte delle (sole) Regioni a Statuto ordinario. È per questi enti che il legislatore delegato ha previsto, nel contesto della riforma complessiva della finanza pubblica e della fiscalità locale, l'esclusione dell'addizionale sull'accisa elettrica dalle entrate provinciali e il riequilibrio del gettito attraverso l'aumento dell'accisa erariale. Anzi, occorre precisare che il cit. art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011 specifica espressamente che allo Stato spetta solamente il «gettito» fiscale che già maturava con l'addizionale provinciale sull'energia elettrica e che la rideterminazione dell'importo dell'accisa deve garantire «l'equivalenza del gettito». Ciò significa che la manovra sull'imposizione fiscale deve assicurare la neutralità finanziaria e deve necessariamente risolversi in un'operazione a «somma zero» per il contribuente.

2.4. — Il descritto sconfinamento del decreto impugnato dall'ambito materiale/territoriale definito dalla legge n. 42 del 2009 e dal d.lgs. n. 68 del 2011 è stato paradossalmente appurato — seppure indirettamente — dalla stessa Amministrazione statale.

Il Ministero dell'economia, Dipartimento delle Finanze, Direzione Federalismo Fiscale, in data 3 gennaio 2012 ha diramato la Circolare n. 1/DF, prot. n. 112/2012, avente ad oggetto «Modifica nell'applicazione delle addizionali comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica prevista dal d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 e dal d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 [...]».

Il Ministero dell'economia e delle finanze (si noti: la stessa Amministrazione da cui proviene il decreto impugnato) nel rispondere ad «alcune richieste di chiarimento pervenute in riferimento all'applicazione delle addizionali comunali e provinciali sull'accisa sull'energia elettrica di cui all'art. 6 del d.l. n. 511 del 1988 e alle modifiche intervenute con il d.lgs. n. 23 del 2011, ha ritenuto doveroso "innanzitutto, soffermarsi sul fatto che le disposizioni concernenti il federalismo municipale e provinciale relative all'addizionale all'accisa sull'energia elettrica trovano applicazione unicamente nei comuni e nelle province delle regioni a Statuto ordinario"».

In particolare, per quanto concerne l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, il Ministero chiarisce che «il d.lgs. n. 68 del 2011, stabilisce, all'art. 18, commi 5 e 6, che a partire dall'anno 2012 l'addizionale provinciale è soppressa e il relativo gettito spetta allo Stato. Alla provincia competente per territorio è, poi, devoluto un gettito



non inferiore a quello della soppressa addizionale provinciale attribuita nell'anno di entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2011. Occorre sottolineare che l'esclusione della operatività di detta disposizione nelle province ubicate nei territori delle autonomie speciali discende da una lettura sistematica delle disposizioni recate dal citato d.lgs. n. 68 del 2011. L'art. 16 di tale decreto, infatti, delimita l'ambito di applicazione del Capo II relativo all'autonomia di entrata delle province solo a quelle ubicate nelle regioni a Statuto ordinario. Ciò al fine di dare attuazione alle norme della legge delega sul federalismo fiscale del 5 maggio 2009, n. 42, che all'art. 1, comma 2, dispone 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», principio confermato anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza 10 giugno 2010, n. 201» (p. 2 sg.).

Come si vede, lo stesso Ministero aveva ben chiaro quale fosse l'ambito di applicazione territoriale della manovra fiscale sull'accisa applicata sull'energia elettrica e come essa non potesse certamente riguardare le Regioni a Statuto speciale.

Se l'eliminazione dell'accisa provinciale è stata correttamente limitata alle sole Regioni a Statuto ordinario, però, l'aumento dell'accisa erariale non è stato analogamente limitato, ma — anzi — è stato espressamente esteso alle Regioni a Statuto speciale, nonostante che detto aumento avesse il proprio fondamento nelle stesse disposizioni di legge e avesse come finalità il mantenimento di un livello di gettito fiscale identico al passato, senza aggravio per i contribuenti.

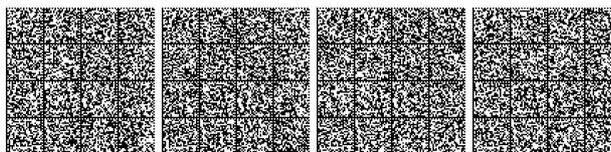
Che sia così è dimostrato in primo luogo dall'espressa formulazione del decreto ministeriale impugnato: in esso si fa espressa menzione delle Regioni a Statuto speciale laddove si fa rinvio «alla procedura di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, la definizione delle modalità per la neutralizzazione, nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle maggiori entrate derivanti dal presente decreto». Questa specificazione indica che l'aumento dell'accisa erariale è disposta anche per le Province delle Regioni a Statuto speciale, tanto che lo Stato ritiene necessaria l'attivazione della procedura di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 al fine di disciplinare gli effetti finanziari del provvedimento sulle medesime Regioni autonome.

Che l'aumento dell'accisa erariale sia disposto anche per i contribuenti residenti nelle Regioni a Statuto speciale si desume anche dalla già citata Circolare n. 1/DF, in cui il Ministero (in manifesta contraddizione con quanto affermato in precedenza) ha confermato che il d.m. 30 dicembre 2012 deve attuare «un aumento uniforme dell'aliquota di accisa sull'energia elettrica» e che «in tal senso quest'ultimo decreto ministeriale stabilisce una sola aliquota di accisa sull'energia elettrica impiegata per qualsiasi uso in locali e luoghi diversi dalle abitazioni pari a euro 0,0121 per ogni kWh di energia utilizzata» (p. 4).

2.5. — In conclusione sul punto, dunque, si può ben affermare che il decreto impugnato, poiché ha prodotto i propri effetti anche sul sistema fiscale delle Regioni a Statuto speciale (e in particolare sulla finanza delle province, che percepiscono l'addizionale sull'accisa) in violazione della legge n. 42 del 2009 (in particolare, in violazione dell'art. 1, comma 2), in riferimento all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011, viola gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna e 117 e 119 Cost., in quanto detta disposizioni sulle accise applicabili nelle Regioni a Statuto speciale (e dunque anche nei confronti della Regione Sardegna) nonostante la clausola di salvaguardia recata dalla medesima legge n. 42 del 2009 e, pertanto, comprime senza un valido fondamento normativo la competenza legislativa esclusiva della ricorrente nella materia «ordinamento degli enti locali» di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), dello Statuto di autonomia, e la sua competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

Dato che, come si è visto, l'atto impugnato incide, seppure indirettamente, sulle entrate tributarie degli enti locali, egualmente lesa è la competenza legislativa esclusiva della Regione Sardegna nella materia «finanza locale». Essa è di sicura spettanza regionale, in ragione dell'artt. 3, comma 1, lett. b) («la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...] b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni») e 7 («La Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale [...]») dello Statuto speciale. Anche codesta ecc.ma Corte costituzionale, peraltro, ha ribadito che la competenza della Regione Sardegna in materia di finanza locale è esclusiva e come tale deve essere tutelata. Come si legge nella sent. n. 275 del 2007, infatti, la «materia della finanza locale, [...] per la Regione sarda, è devoluta alla competenza legislativa esclusiva della Regione in forza dell'art. 3, lettera b) del relativo statuto speciale» (ma v. anche la sent. n. 102 del 2008 circa la specifica autonomia che lo Statuto attribuisce alla Regione Sardegna nella materia dell'imposizione fiscale e, seppure in maniera meno esplicita, la sent. n. 229 del 2011).

3. — In via gradata, violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., violazione degli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale per la Sardegna (L. cost. n. 3 del 1948), violazione degli artt. 117 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost. In via gradata, nell'ipotesi che si ritenesse insussistente il vizio



rilevato al punto precedente, il decreto censurato violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e, per l'effetto, violerebbe ancora gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna e 117 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost., nella misura in cui attua da subito un regime meno favorevole per i contribuenti residenti nelle Regioni a Statuto speciale, producendo effetti notevoli (seppure indiretti) sulla finanza pubblica regionale e locale, rinviando l'attuazione di misure compensative a futuri adempimenti, che risultano incerti nell'an, nel quantum e nel quomodo.

In questo modo, dunque, risulta pregiudicata l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna, tutelata dalle disposizioni statutarie e costituzionali sopra richiamate, nonché la sua competenza legislativa esclusiva nelle materie «ordinamento degli enti locali» e «finanza locale» (spettante alla ricorrente per le ragioni già viste al paragrafo precedente), come pure la sua competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, comma 3, Cost.).

È infine disatteso il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost., in primo luogo perché lo Stato si è limitato, con l'atto impugnato, a individuare la nuova aliquota dell'accisa sull'energia elettrica, salvaguardando il proprio interesse a massimizzare il gettito fiscale, senza tenere in alcun conto le esigenze di coordinamento con la finanza pubblica e con il sistema tributario delle Regioni a Statuto speciale. In secondo luogo perché lo Stato ha applicato da subito un regime più sfavorevole per la Regione Sardegna, rinviando ad un momento futuro e indeterminato l'adozione di misure compensative.

4. — Violazione, per un ulteriore profilo, della legge n. 42 del 2009 (in particolare, dell'art. 1, comma 2) e, per l'effetto, violazione degli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale per la Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) 116, 117 (anche in riferimento alla direttiva 2003/96/CE) e 119 Cost.

I profili di lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna si moltiplicano se solo si considera che il decreto ministeriale impugnato determina l'effetto di una doppia imposizione fiscale. I contribuenti residenti nelle Regioni a Statuto speciale sono infatti sottoposti sia all'aumento dell'accisa erariale che all'addizionale provinciale già vigente.

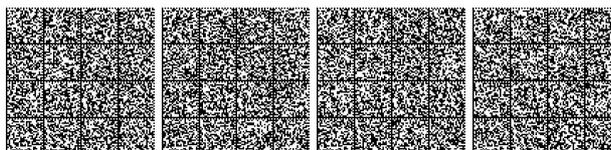
Che tale sia l'effetto del decreto ministeriale impugnato si evince inequivocabilmente dalle disposizioni di legge che segnano la particolare vicenda normativa che si è già descritta: da una parte, infatti, l'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011, nel rispetto nei limiti territoriali fissati dalla legge n. 42 del 2009, ha eliminato l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica per le sole province delle Regioni a Statuto ordinario; dall'altra, il d.m. 30 dicembre 2012 ha esteso a tutto il territorio nazionale l'aumento dell'accisa erariale (pretesamente corrispondente all'eliminazione dell'addizionale provinciale).

Qualunque dubbio in merito, comunque, è stato fugato dalla menzionata Circolare n. 1/DF del Ministero dell'economia e delle finanze, ove si è chiarito che «le disposizioni concernenti il federalismo municipale e provinciale relative all'addizionale all'accisa sull'energia elettrica» recate dal d.lgs. n. 23 del 2011 e dal d.lgs. n. 68 del 2011 «trovano applicazione unicamente [...] e nelle province delle regioni a Statuto ordinario» (p. 2), mentre il decreto ministeriale impugnato dà attuazione ad «un aumento uniforme dell'aliquota di accisa sull'energia elettrica», stabilendo «una sola aliquota di accisa sull'energia elettrica impiegata per qualsiasi uso in locali e luoghi diversi dalle abitazioni pari a euro 0,0121 per ogni kWh di energia utilizzata» (p. 4).

Non basta. L'Enel, principale fornitore di energia elettrica nel territorio nazionale, ha pubblicato sul proprio sito internet (http://www.enel.it/it/IT/doc/clienti/enel_servizio_elettrico/Imposte.pdf) un chiaro prospetto informativo sulle imposte gravanti sul consumo di energia elettrica per l'anno 2012. Questo prospetto è composto di due tabelle. La prima relativa alle Regioni a Statuto ordinario, non indica alcuna aliquota per l'addizionale provinciale e individua, alla voce «totale imposte», il moltiplicatore «0,01210», determinato proprio, come si è visto, dal decreto ministeriale impugnato. La seconda tabella, valida per le Regioni a Statuto speciale, indica sia l'aliquota dell'addizionale provinciale (pari allo 0,00930, salva l'esenzione per i contribuenti che effettuano «oltre 200.000 kWh di consumo/mese»), sia l'accisa erariale nella aliquota rideterminata dal decreto ministeriale impugnato (0,02140). Il ricarico d'imposta totale per i contribuenti delle Regioni a Statuto speciale risulta, ovviamente, ben maggiore rispetto a quello vigente per i contribuenti residenti o comunque operanti nelle Regioni a Statuto ordinario.

Non basta ancora. Che il decreto ministeriale impugnato abbia determinato l'effetto di doppia imposizione a carico dei contribuenti residenti od operanti nelle Regioni a Statuto speciale è testimoniato anche dagli atti che alcune Autonomie speciali hanno inteso adottare per far fronte a questa circostanza. Ci si riferisce, in particolare, alla delibera della Giunta provinciale di Trento 20 gennaio 2012, n. 2, avente ad oggetto «Sospensione degli acconti relativi all'anno 2012 delle addizionali provinciali e comunali all'accisa sull'energia elettrica».

Nella parte motiva di tale provvedimento si afferma che il decreto ministeriale impugnato (come pure il decreto ministeriale adottato in pari data e riferito, invece, all'addizionale comunale sull'energia elettrica), «se da un lato non modificano l'onere tributario complessivo gravante sulle imprese e sui cittadini delle regioni a statuto ordinario, che a



fronte dell'aumento dell'accisa erariale non verseranno più le addizionali provinciali e comunali, determinano invece dall'altro lato una sperequazione per i soggetti passivi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, i quali sono tenuti a pagare sia l'accisa erariale maggiorata che le addizionali provinciali e comunali che continuano a trovare regolare applicazione». Data questa premessa, la Giunta provinciale di Trento ha ritenuto «del tutto evidente che una situazione del genere determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini ed imprese operanti nei territori ad autonomia speciale rispetto al resto d'Italia, in ordine alla tassazione complessiva sul consumo di energia elettrica».

Per evitare la doppia imposizione ai cittadini residenti nel proprio territorio, la Giunta provinciale di Trento «ha presentato un disegno di legge con cui [...] si prevede a decorrere dall'anno d'imposta 2012 la riduzione a zero dell'aliquota dell'addizionale provinciale e comunale all'accisa sull'energia elettrica». Nelle more dell'approvazione della legge, però, la Giunta Provinciale ha dovuto comunque agire in via d'urgenza per neutralizzare gli effetti della doppia imposizione. Per questo la delibera in commento ha disposto «di sospendere, nelle more dell'iter di approvazione del medesimo ad opera del Consiglio provinciale, l'obbligo del versamento degli acconti relativi all'anno 2012 delle citate addizionali provinciali e comunali da parte dei soggetti passivi del territorio».

Va da sé che un'opzione del genere non può ritenersi obbligata per le Regioni ad autonomia speciale e che la via maestra per rimediare ai gravi effetti prodotti dal decreto ministeriale censurato è il suo annullamento. Quanto sin qui dedotto, peraltro, dimostra ulteriormente che lo Stato, in termini sostanziali, ha surrettiziamente introdotto, attraverso un decreto ministeriale, una nuova forma di imposizione fiscale sul consumo di energia elettrica, a carico esclusivo dei residenti nelle Regioni a Statuto speciale, imposizione introdotta — oltretutto — senza alcuna intesa e senza alcuna forma di collaborazione da parte delle Regioni a Statuto speciale.

4.1. — La vicenda da ultimo ricordata descrive in maniera esemplare gli elementi essenziali della questione e come l'atto impugnato abbia violato le attribuzioni costituzionali della ricorrente.

Lo Stato, infatti, ha espressamente oltrepassato l'ambito d'applicazione della disciplina (dettata in attuazione della legge n. 42 del 2009) dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011, disponendo un aumento dell'accisa erariale anche nelle Regioni a Statuto speciale, nonostante che il decreto legislativo ora menzionato avesse esplicitamente previsto una manovra «a somma zero» sulla tassazione dell'energia elettrica, ossia limitata alle Regioni ordinarie. I contribuenti residenti nelle Regioni ad autonomia speciale, perciò, si trovano sottoposti ad una doppia imposizione, derivante dall'applicazione dell'addizionale comunale e dal contestuale aumento dell'accisa erariale.

4.2. — Tutto ciò premesso e considerato, appare di immediata evidenza che il decreto ministeriale impugnato viola il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e, per l'effetto, viola gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna e 116, 117 e 119 Cost., nella misura in cui la doppia imposizione a fronte del medesimo presupposto d'imposta erode la capacità fiscale dei cittadini della Regione Sardegna, per ciò solo ledendo l'autonomia finanziaria della medesima Regione. Gli stessi parametri sono violati anche perché il decreto ministeriale impugnato grava la capacità fiscale dei cittadini della Sardegna di un ulteriore onere a favore dell'erario statale, con ciò violando il principio di maggiore autonomia delle Regioni a Statuto speciale (art. 116 Cost.) e introducendo un meccanismo di prelievo contrario al principio di perequazione di cui all'art. 119 Cost.

Non basta. Il decreto ministeriale impugnato lede l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna, tutelata dagli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale e 117 e 119 Cost., nella misura in cui, introducendo surrettiziamente un'imposta che grava solamente sui cittadini residenti o comunque operanti nelle Regioni a Statuto speciale (dunque per i residenti od operanti nella Regione Sardegna) detta una disciplina di dettaglio nella materia «finanza locale», individuando base imponibile e aliquota dell'accisa, così ledendo, per un ulteriore profilo, l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna e la sua competenza nelle materie «ordinamento degli enti locali», «finanza locale» e «coordinamento della finanza pubblica e ordinamento tributario».

4.3. — Deve essere ancora osservato che il d.m. 30 dicembre 2012, producendo il descritto effetto di doppia imposizione in danno dei contribuenti residenti nelle Regioni a Statuto speciale (dunque anche nella Regione Sardegna), viola l'art. 119 Cost. per almeno due ulteriori profili.

In primo luogo, per quanto concerne il profilo sostanziale della questione, il maggior carico impositivo che grava sui contribuenti che risiedono nella Regione Sardegna si pone in netta antitesi con il principio di perequazione e di solidarietà fiscale di cui all'art. 119 Cost.

In secondo luogo, per quanto concerne il profilo procedimentale della questione, la maggiore imposizione in danno dei contribuenti residenti od operanti nei territori delle autonomie speciali è intervenuta in violazione della riserva di legge di cui all'art. 119, comma 2, che assegna — appunto — esclusivamente alla legge l'intervento perequativo. Tanto senza che — per soprappiù — si sia prevista alcuna forma di intesa con le Regioni a Statuto speciale.



4.4. — Infine, il decreto ministeriale impugnato lede le attribuzioni costituzionali riconosciute alla ricorrente dagli artt. 7 e 8 dello Statuto e dall'art. 117 Cost. anche per l'effetto della violazione della direttiva 2003/96/CE.

4.4.1. — Con la menzionata direttiva l'Unione Europea ha ristrutturato il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, fissando il principio di uniforme imposizione fiscale sui prodotti energetici e sull'energia elettrica. Pur senza fare distinzione alcuna sul soggetto pubblico percettore d'imposta (o di una frazione dell'intera imposta) sui prodotti energetici e sull'energia elettrica, la direttiva 2003/96/CE ha disposto che gli Stati membri regolassero il proprio regime di tassazione in maniera omogenea su tutto il proprio territorio. A tal proposito, la Direttiva 2003/96/CE si fonda sul principio per cui «l'assenza di disposizioni comunitarie che assoggettino a tassazione minima l'elettricità e i prodotti energetici diversi dagli oli minerali può essere pregiudizievole al buon funzionamento del mercato interno» (considerando n. 2) e, pertanto, muove dal presupposto per cui «il buon funzionamento del mercato interno e il conseguimento degli obiettivi di altre politiche comunitarie richiedono che siano fissati nella Comunità livelli minimi di tassazione per la maggior parte dei prodotti energetici, compresi l'elettricità, il gas naturale e il carbone» (considerando n. 3). Tali principi trovano immediata traduzione normativa nell'art. 4 della direttiva, in cui si dispone che «I livelli di tassazione applicati dagli Stati membri ai prodotti energetici e all'elettricità [...] non possono essere inferiori ai livelli minimi di tassazione stabiliti nella presente direttiva» e che «Ai fini della presente direttiva si intende per "livello di tassazione" l'onere fiscale complessivo derivante dal cumulo di tutte le imposte indirette (eccetto l'IVA), calcolate direttamente o indirettamente sulla quantità di prodotti energetici e di elettricità, all'atto dell'immissione in consumo».

Al fine di comprendere la normativa comunitaria si deve considerare che il regime di tassazione minimo può essere in alcuni casi soggetto a deroghe, al fine di «consentire agli Stati membri di applicare determinate ulteriori esenzioni o riduzioni del livello di tassazione quando ciò non pregiudica il corretto funzionamento del mercato interno e non comporta distorsioni della concorrenza» (Considerando n. 24). In particolare, la direttiva 2003/96/CE ritiene opportuno «ai fini della promozione dell'uso di fonti di energia alternative» permettere che le energie rinnovabili possano «beneficiare di un trattamento privilegiato» rispetto ai combustibili fossili (Considerando n. 25) e «accordare riduzioni d'accisa per promuovere i biocarburanti» (Considerando n. 26).

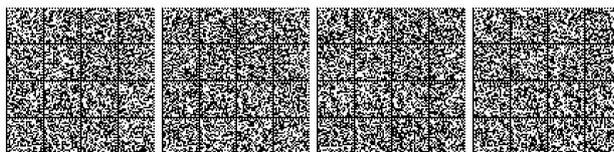
A fronte di queste premesse, l'art. 5 della direttiva dispone che «Gli Stati membri possono applicare, sotto controllo fiscale, aliquote d'imposta differenziate a condizione che dette aliquote rispettino i livelli minimi di tassazione stabiliti nella presente direttiva e siano compatibili con il diritto comunitario, nei seguenti casi: - quando le aliquote differenziate sono direttamente connesse con la qualità del prodotto; - quando le aliquote differenziate dipendono dai livelli quantitativi del consumo di elettricità e dei prodotti energetici utilizzati per il riscaldamento; - per i seguenti usi: trasporti pubblici locali di passeggeri (compresi i taxi), raccolta di rifiuti, forze armate e pubblica amministrazione, disabili ambulanze; - tra uso commerciale e non commerciale, per i prodotti energetici e l'elettricità di cui agli articoli 9 e 10».

Il successivo art. 6 determina le modalità con cui si può derogare all'uniforme tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità: «Gli Stati membri possono concedere le esenzioni o le riduzioni del livello di tassazione di cui alla presente direttiva: a) direttamente, o b) attraverso un'aliquota d'imposta differenziata, o c) rimborsando totalmente o in parte l'imposta versata».

Per quanto concerne più in particolare il regime fiscale dell'energia elettrica, l'art. 10 della direttiva 2003/96/CE prevede che «A decorrere dal 1° gennaio 2004 i livelli minimi di tassazione da applicare all'elettricità sono quelli fissati nell'allegato tabella C» (comma 1) e che «Al di sopra dei livelli minimi di tassazione di cui al paragrafo 1, gli Stati membri avranno la facoltà di determinare la base imponibile, purché rispettino la direttiva 92/12/CEE» (comma 2). La determinazione dei livelli maggiori di tassazione deve essere comunque valida per l'intero territorio nazionale, salvo le specifiche deroghe per le specifiche finalità previste dalla direttiva medesima.

4.4.2. — Appare di tutta evidenza, dunque, che il regime di tassazione generato dal decreto ministeriale impugnato viola il principio di uniforme tassazione dell'energia elettrica senza integrare le particolari eccezioni assentite dalla Direttiva 2003/96/CE, sia per ragioni d'ordine sostanziale, sia per ragioni d'ordine procedurale.

In primo luogo, la doppia imposizione a carico dei contribuenti residenti od operanti nelle Regioni a Statuto speciale utilizza, senza addurre alcuna giustificazione o alcun fondamento di fatto o di diritto, un criterio meramente territoriale, mentre, come si è visto, la direttiva prevede che le deroghe abbiano ad oggetto particolari prodotti o particolari usi dei prodotti energetici.



In secondo luogo, il regime diversificato non utilizza il meccanismo delle esenzioni e delle riduzioni particolari d'imposta, bensì prevede una incongrua e irragionevole maggiorazione d'imposta per le sole Regioni a Statuto speciale. Tanto, oltretutto, proprio in violazione del principio comunitario di parità di trattamento dei vari competitori sul mercato (si consideri che l'accisa della quale qui si discute concerne le utenze non abitative).

4.4.3. — In conclusione, il decreto ministeriale impugnato viola la citata direttiva comunitaria 2003/96/CE, introducendo surrettiziamente una diversità di imposizione fiscale a danno dei soggetti residenti od operanti nelle Regioni a Statuto speciale (dunque anche nella Regione Sardegna). In questo modo lo Stato pregiudica l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna di cui all'art. 7 dello Statuto, in quanto il d.m. 30 dicembre 2012 produce effetti notevoli sulla finanza pubblica regionale e locale.

Non v'è alcun dubbio, come si è già detto, che l'illegittima imposizione fiscale a danno dei contribuenti residenti od operanti nel proprio territorio si ripercuote inevitabilmente anche sulla libera gestione della propria fiscalità da parte della Regione Sardegna, sia per quanto concerne l'individuazione delle proprie entrate finanziarie, sia per quanto concerne l'allocazione delle proprie risorse.

In secondo luogo la violazione della direttiva n. 2003/96/CE si risolve nella violazione del principio di perequazione e di solidarietà fiscale di cui all'art. 119 Cost., nella misura in cui la doppia imposizione a fronte del medesimo presupposto d'imposta erode la capacità fiscale dei cittadini della Regione Sardegna e degli operatori economici della Regione. Il principio di perequazione e di solidarietà fiscale è violato anche perché, come già si è detto, il decreto ministeriale impugnato impegna la capacità fiscale dei soggetti operanti in Sardegna in un ulteriore onere a favore dell'erario statale.

Infine, la violazione della direttiva n. 2003/96/CE comporta anche la violazione degli artt. 3 e 7 dello Statuto e 117 Cost., in quanto lo Stato, senza un valido fondamento normativo costituzionale o comunitario, ha pregiudicato la competenza legislativa esclusiva della Regione Sardegna nelle materie «ordinamento degli enti locali» «finanza locale» e la competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Istanza di sospensione cautelare.

Ai sensi dell'art. 40 della legge n. 87 del 1953 e dell'art. 26 delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Regione Autonoma della Sardegna formula istanza di sospensione cautelare del decreto ministeriale impugnato.

Quanto al *fumus*, si rimanda ai motivi che sorreggono l'intera impugnazione. In particolare, però, si deve osservare che la fondatezza del ricorso emerge già ad un esame sommario della controversia, in ragione del fatto che il decreto impugnato intende applicarsi alle Regioni a Statuto speciale nonostante che esso trovi (pretesamente) il proprio fondamento in disposizioni di legge che espressamente ne limitano l'attuazione alle sole Regioni ordinarie.

Quanto al *periculum*, il decreto impugnato in ragione dell'impossibilità concreta per i contribuenti di ottenere in futuro i rimborsi per le accise già versate, provocherà danni gravi e irreparabili ai contribuenti residenti od operanti nella Regione Sardegna e, per tale inevitabile effetto, un'intollerabile e irreparabile lesione all'autonomia finanziaria della Regione Sardegna e alle competenze e alle funzioni pubbliche ad essa attribuite dallo Statuto, dalla Costituzione, dalla legge.

Nel caso di specie, a ben vedere, si viene a creare un effetto analogo a quello dei c.d. «decreti-catenaccio», la cui eventuale perdita di effetti si determina solo sul piano giuridico, ma non riesce a determinarsi sul piano fattuale. Peraltro deve essere sottolineato, a questo proposito, che l'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012 prevede che «In relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, concernenti l'aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica, il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previsto dall'articolo 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214, è incrementato di 235 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012. La quota di maggior gettito pari a 6,4 milioni annui a decorrere dal 2012 derivante all'Erario dai decreti di cui al presente comma resta acquisita al bilancio dello Stato». La disposizione ora citata, che la Regione Sardegna (per ragioni analoghe a quelle che si sono fatte valere nel presente ricorso) si riserva di impugnare nelle forme rituali, dimostra inequivocabilmente l'impossibilità, di rimediare alla lesione delle proprie attribuzioni e agli effetti che ne sono derivati.



P.Q.M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia:

dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dell'economia e delle finanze, in lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna ed in particolare per la violazione della legge n. 42 del 2009 (in particolare dell'art. 1, comma 2), in riferimento all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011 e in combinato disposto con gli articoli 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948), e con gli artt. 3, 5, 117, (anche in riferimento alla direttiva 2003/96/CE) 118 e 119 Cost. e 10 della l. cost. n. 3 del 2001, adottare il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, recante «Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della soppressione dell'addizionale provinciale all'uccisa sull'energia elettrica. (11A16870)», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011;

conseguentemente e per l'effetto, annullare il menzionato atto;

in considerazione del danno grave e irreparabile che deriverebbe dall'applicazione del medesimo decreto nelle more della pronuncia di merito, ordinarne la sospensione cautelare.

Cagliari-Roma, addì 28 febbraio 2012

Avv. LEDDA - Avv. Prof. LUCIANI

12C0102

N. 34

*Ordinanza del 5 novembre 2007 emessa dal giudice di pace di Ravenna
sul ricorso proposto da Uguwu Charles contro Prefetto di Ravenna*

Straniero - Espulsione disposta con decreto motivato del Prefetto immediatamente esecutivo anche se sottoposto a gravame od impugnativa da parte dell'interessato - Violazione di diritto fondamentale della persona per l'eguale trattamento di fattispecie diverse quali lo straniero che ha chiesto asilo politico o che ha esercitato il diritto di ricongiungimento familiare e lo straniero pericoloso per la sicurezza o l'ordine pubblico - Lesione del diritto all'asilo politico - Lesione del diritto di difesa e del principio di tutela giurisdizionale.

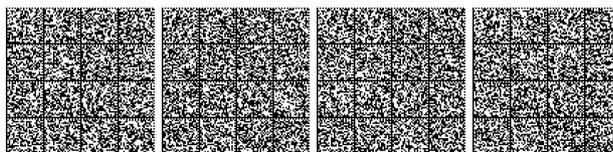
- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3, come sostituito dall'art. 12, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, comma terzo, 24 e 113.

Straniero - Espulsione disposta con decreto motivato del Prefetto immediatamente esecutivo anche se sottoposto a gravame od impugnativa da parte dell'interessato - Possibilità di adozione di provvedimenti cautelari da parte del giudice fino alla data fissata per la camera di consiglio - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona per l'eguale trattamento di fattispecie diverse quali lo straniero che ha chiesto asilo politico o che ha esercitato il diritto di ricongiungimento familiare e lo straniero pericoloso per la sicurezza o l'ordine pubblico - Lesione del diritto all'asilo politico - Lesione del diritto di difesa e del principio di tutela giurisdizionale.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 8, come modificato dall'art. 1, comma 2-ter, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, comma terzo, 24 e 113.

Straniero - Espulsione disposta con decreto motivato del Prefetto immediatamente esecutivo anche se sottoposto a gravame od impugnativa da parte dell'interessato - Distinzione della posizione del richiedente asilo, seppure denegato - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona per l'eguale trattamento di fattispecie diverse quali lo straniero che ha chiesto asilo politico o che ha esercitato il diritto di ricongiungimento familiare e lo straniero pericoloso per la sicurezza o l'ordine pubblico - Lesione del diritto all'asilo politico - Lesione del diritto di difesa e del principio di tutela giurisdizionale.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 8, come modificato dall'art. 1, comma 2-ter, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, comma terzo, 24 e 113.



IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel procedimento iscritto al n.3407/07 proposto da Ugwu Charles contro il decreto di espulsione del Prefetto di Ravenna, senza numero di protocollo, emesso e notificato in data 4 ottobre 2007, con il quale decretava la espulsione del ricorrente dal territorio nazionale, nonché il provvedimento del Questore di Ravenna Cat A.11P/2007, emesso e notificato in pari data con il quale si disponeva procedersi all'accompagnamento coattivo alla frontiera di Ugwu Charles ai sensi dell'art. 13/4,5,13,14 del d.lgs. n. 286/98 e si disponeva altresì il trattenimento dello straniero presso il Centro di Permanenza Temporanea di Torino, in attesa di eseguire l'ordine questorile, non essendo immediatamente disponibile idoneo vettore o altro mezzo di trasporto; esaminati gli atti, ascoltato il difensore del ricorrente, Avv.A.Maestri, che all'udienza del 22 ottobre 2007 sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 comma 3 d.lgs. n. 286/98 in riferimento agli artt. 2,3,10,24,113 della Costituzione, in assenza del rappresentante della Prefettura che, comunque, ha fatto pervenire le proprie controdeduzioni scritte, il Giudice di Pace si era riservato la decisione.

OSSERVA

che anche a seguito della emanazione del DL n. 241 del 14 settembre 2004, trasformato in Legge 12/11/2004 n.271, in ossequio alle decisioni assunte dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 222 e 223 del 15 luglio 2004 sussistono seri e fondati dubbi sulla legittimità del procedimento che si instaura a seguito della opposizione al decreto di espulsione amministrativa disposta dal Prefetto nei casi previsti dall'art. 13 n. 2, lett. a) b) e c) del d.lgs. n. 286/1998, laddove viene previsto al successivo terzo comma: "L'espulsione è disposta in ogni caso con decreto motivato immediatamente esecutivo anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato", restando quindi esclusa la possibilità per il Giudice di Pace di poter adottare, con i caratteri propri della provvisorietà, un provvedimento di sospensione;

La previsione dell'immediata esecutività del decreto prefettizio di espulsione dello straniero, anche in pendenza di ricorso, e l'assenza di strumenti cautelari di garanzia almeno fino alla data fissata per la Camera di Consiglio non è affatto rispondente agli indirizzi garantistici indicati dal giudice costituzionale per l'effettiva tutela giurisdizionale dell'immigrato, anzi si risolve in una vuota parvenza di garanzia poiché lascia il ricorrente esposto agli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa di polizia, il tutto senza che sull'atto della P.A. sia avvenuta la verifica giudiziale della sua legittimità che può avvenire nel termine massimo - tutt'altro che breve - di ben ottanta giorni dalla sua emissione discriminando il ricorrente in relazione all'esercizio del fondamentale diritto di difesa.

Tale questione pare di maggiore rilevanza quando il ricorrente sia un richiedente asilo, caso per il quale sorgono specifici dubbi circa la legittimità dell'art. 13, comma 3 d.lgs. n. 286/98, con riferimento all'art. 2 e 3 della Costituzione, dal momento che la predetta norma tratta in maniera analoga fattispecie ontologicamente e giuridicamente differenti: tale norma infatti commina l'immediata esecutività della misura espulsiva "in ogni caso" e cioè sia quando concerna un cittadino straniero "che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare (v art.13 comma 2-bis d.lgs. n. 286/98), sia quando concerna un richiedente asilo" sia pure diniegato in sede amministrativa (art. 19 comma 1 d.lgs. 286/98) sia quando concerna una persona pericolosa per la sicurezza o l'ordine pubblico. Ne consegue che il cittadino straniero irregolare che si sia macchiato di reati anche gravi, che suscitano allarme sociale sia espulso nello stesso modo di un richiedente asilo, perfettamente inserito nel tessuto sociale, incensurato, che aveva intrapreso, nelle more della decisione della Commissione Territoriale competente, regolare attività lavorativa, come nel caso di cui trattasi; inoltre l'art. 13 comma 3 d.lgs. n. 286/98 si pone anche in contrasto con l'art.10 comma 3 della Costituzione che stabilisce che "lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge, dal momento che il cittadino straniero richiedente asilo diniegato dalla Commissione in sede amministrativa che abbia adito, come nel caso di specie, il competente Tribunale ordinario, e in pendenza di giudizio, venga rimpatriato, a causa della mancata sospensione dell'esecuzione della misura espulsiva, in un contesto di pericolo per la propria incolumità e di impossibilità di esercizio delle libertà democratiche; da ultimo l'art.13 comma 3 d.lgs. n. 286/98 si pone in contrasto anche con l'art. 24 e 113 della Costituzione che garantiscono l'inviolabile diritto alla difesa, dando oggettivamente luogo ad una grave limitazione "per categoria di atto" non giustificabile secondo canoni di ragionevolezza ed imparzialità, soprattutto laddove la posizione giuridica soggettiva sottesa all'espulsione afferisca ad un richiedente asilo, tutelato da norme di pari rango costituzionale (art. 3, comma 3 Cost. art. 10/1-2- Convenzione di Ginevra del 1951, art. 33).



P.Q.M.

Visti gli art. 2, 3, 10 comma 3, 24, 113 e 134 della Costituzione, nonché l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n.87 ritenuta la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza della stessa, nel sospendere ex lege la esecutorietà del provvedimento impugnato, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art.13 commi 3 e 8, del d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, come modificato dal D.L. 14/91/2004, n. 241, trasformato in legge 271/2004, entrambi in riferimento agli artt. 2,3,10,24, 113, della Costituzione, laddove è prevista l'esecutorietà immediata del decreto prefettizio di espulsione ancorché sottoposto a gravame o impugnativa (art. 13, comma 3) e, quanto alla seconda norma, nella parte in cui non prevede l'adozione di provvedimenti cautelari di sospensione fino alla data fissata per la Camera di Consiglio (art. 13, comma 8) e nella parte in cui non distingue la posizione del richiedente asilo, seppur denegato, consentendo l'adozione di provvedimenti cautelari di sospensione fino alla definizione del giudizio di primo grado avanti al Tribunale Ordinario competente, nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione, a cura della Cancelleria del fascicolo di causa alla Corte costituzionale.

Ordina altresì la notificazione del presente provvedimento, sempre a cura della Cancelleria, alle parti in causa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Ravenna, addì 5 novembre 2007

Il Giudice di pace: RICCI

12C0080

n. 35

*Ordinanza del 27 settembre 2011 emessa dal Tribunale di Cuneo
nel procedimento civile promosso da R.M. contro I.N.P.S.*

Straniero - Pensione di inabilità civile di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 - Condizioni - Possesso della carta di soggiorno non inferiore ad un anno - Lesione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di tutela del matrimonio - Violazione del principio di tutela della salute - Lesione della garanzia assistenziale - Violazione di obblighi derivanti dalla CEDU.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 32, 38 e 117, primo comma, in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Straniero e apolide - Indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 - Condizioni - Possesso della carta di soggiorno non inferiore ad un anno - Lesione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di tutela del matrimonio - Violazione del principio di tutela della salute - Lesione della garanzia assistenziale - Violazione di obblighi derivanti dalla CEDU.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 32, 38 e 117, primo comma, in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE

Pronuncia la seguente ordinanza nella causa di lavoro iscritta al n. 223/11 - R.G.L., promossa da R.M., residente in Cuneo, elettivamente domiciliato in Cuneo, viale degli Angeli n. 24, presso lo studio dell'avv. Ivan Giordano, che lo rappresenta e difende per procura 6 aprile 2011 a margine del ricorso.



Contro I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dai funzionari dipendenti Giovanni Cornaglia e Francesco Pantaleo, a ciò designati con ordine di servizio del direttore di sede n. 2010/2700/3 del 23 aprile 2010 depositato presso la Cancelleria del Tribunale di Cuneo, elettivamente domiciliato presso la Sede I.N.P.S. di Cuneo, corso Santorre di Santarosa n. 15.

1. — Svolgimento del processo.

Con ricorso ex art. 414 c.p.c., depositato il 7 aprile 2011 presso la Cancelleria della Sezione del lavoro del Tribunale di Cuneo, il sig. R.M. espone di essere stato sottoposto a visita del 3 dicembre 2008 presso la Commissione medica dell'A.S.L. n. 15 di Cuneo, a seguito della quale egli è stato riconosciuto invalido «con totale e permanente inabilità lavorativa (100%) e con impossibilità a deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore», e che, nonostante il riconoscimento della sussistenza dei presupposti medico-legali sia per la pensione di inabilità civile ex art. 12, legge 30 marzo 1971, n. 118, che per l'indennità di accompagnamento ex art. 1, legge 11 febbraio 1980, n. 18. L'I.N.P.S. - Sede di Cuneo ha respinto le domande con riferimento ad entrambe le provvidenze assistenziali da lui richieste per mancanza della carta di soggiorno, essendo il sig. R. titolare soltanto di permesso di soggiorno.

In effetti, il ricorrente non è titolare di carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo), ma di permesso di soggiorno, concesso per la prima volta in data 16 novembre 2007 per motivi familiari, e successivamente rinnovato (v. doc. 2 parte ricorrente).

Il ricorrente lamenta l'illegittimità ed ingiustizia del provvedimento di reiezione, richiamando i principi espressi da pronunce della Corte costituzionale su tale materia, ed evidenziando il carattere discriminatorio della decisione adottata dall'Ente previdenziale.

L'I.N.P.S. deduce la legittimità del proprio operato alla luce della normativa vigente (art. 80, comma 19, legge n. 388/2000), ed evidenziando come, in base ad essa, la titolarità della carta di soggiorno, a decorrere dal 1° gennaio 2001, sia indispensabile per ottenere l'indennità di accompagnamento e la pensione di inabilità.

2. — Sulla non manifesta infondatezza.

L'art. 80, comma 19 legge 23 dicembre 2000, n. 388 prevede che «ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Sono fatte salve le disposizioni previste dal decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, e dagli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni».

L'art. 41 d.lgs. n. 286/1998, a sua volta, dispone che «gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

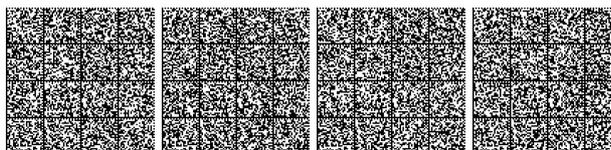
La «carta di soggiorno», regolata dall'art. 9 d.lgs. n. 286/1998 — ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo —, come modificato dall'art. 1, d.lgs. n. 3/2007, richiede per il suo rilascio, tra l'altro, il «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità».

Dalla lettura delle norme citate emerge chiaramente che la finalità perseguita dal legislatore era di ridurre la platea dei destinatari delle provvidenze assistenziali, che attualmente sono limitate unicamente ai titolari di carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno di lungo periodo).

Com'è noto, la normativa citata è stata oggetto di numerose pronunce della Corte costituzionale.

Con sentenza 30 luglio 2008, n. 306, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dell'art. 9, comma 1, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'art. 9, comma 1, legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1, legge 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

La Corte costituzionale ha motivato la sua decisione affermando che «al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia (da ultimo, sentenza n. 148 del 2008). È possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni — non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza



— alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini.

Le disposizioni censurate sono, pertanto, illegittime nella parte in cui — oltre ai requisiti sanitari e di durata del soggiorno in Italia e comunque attinenti alla persona, già stabiliti per il rilascio della carta di soggiorno ed ora (per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007) del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, non sospettati di illegittimità dal remittente — esigono, ai fini dell'attribuzione dell'indennità di accompagnamento, anche requisiti reddituali, ivi compresa la disponibilità di un alloggio, avente le caratteristiche indicate dal nuovo testo dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998».

La Corte costituzionale, con sentenza 23 gennaio 2009, n. 11, ha poi dichiarato incostituzionale dell'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dell'art. 9, comma 1, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'art. 9, comma 1, legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

La Corte costituzionale ha motivato la declaratoria di illegittimità costituzionale affermando che «i principali motivi che hanno condotto questa Corte alla suddetta sentenza — e cioè la intrinseca irragionevolezza del complesso normativo qui censurato e la disparità di trattamento che esso determina tra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia — sussistono a maggior ragione anche con riguardo alla pensione di inabilità.

Mentre, infatti, l'indennità di accompagnamento è concessa per il solo fatto della minorazione, senza che le condizioni reddituali vengano in alcun modo in rilievo, la pensione di inabilità è preclusa dalla titolarità di un reddito superiore ad una misura fissata dalla legge. La subordinazione dell'attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, rende ancor più evidente l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio.

Si riscontra, pertanto, la violazione, sotto un duplice profilo, dell'art. 3 Cost., sicché deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 — quest'ultimo come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 3 del 2007 — nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo».

Entrambe le sentenze hanno quindi fatto venir meno la necessità — per il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità — della titolarità della carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) ove tali documenti siano stati rifiutati esclusivamente per motivi attinenti al reddito.

Tali sentenze (essendo le fattispecie concrete esaminate dai giudici rimettenti relative a soggetti presenti sul territorio italiano da oltre cinque anni e per i quali l'unico elemento ostativo per il riconoscimento della carta di soggiorno era costituito dalla mancanza del requisito reddituale) non hanno invece affatto toccato la previsione che condiziona il riconoscimento delle prestazioni di invalidità civile ad un cittadino extracomunitario ad una permanenza stabile all'interno dello Stato italiano.

Da ultimo, con sentenza 28 maggio 2010, n. 187, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388 nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118.

La Consulta ha in particolare affermato che «la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in varie occasioni, avuto modo di sottolineare come la Convenzione (ndr. Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) non sancisca un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali; tuttavia, una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di trattamenti discriminatori (in tal senso, *Stec* ed altri contro Regno Unito, decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005; *Koua Poirrez* contro Francia, sentenza del 30 settembre 2003; *Gaygusuz* contro Austria, sentenza del 16 settembre 1996; *Salesi* contro Italia, sentenza del 26 febbraio 1993). Al tempo stesso, la Corte di Strasburgo ha anche sottolineato l'ampio margine di apprezzamento di cui i singoli



Stati godono in materia di prestazioni sociali ... Da qui l'assunto secondo il quale la Corte rispetta, in linea di massima, le scelte a tal proposito operate dal legislatore nazionale, salvo che la relativa valutazione si riveli manifestamente irragionevole (Carson ed altri contro Regno Unito, sentenza del 16 marzo 2010; Luczak contro Polonia, sentenza del 27 novembre 2007) ... Il trattamento diviene dunque discriminatorio — ha puntualizzato la giurisprudenza della Corte — ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito (ad es., Niedzwiecki contro Germania, sentenza del 25 ottobre 2005). Non senza l'ulteriore puntualizzazione secondo la quale soltanto «considerazioni molto forti potranno indurre a far ritenere compatibile con la Convenzione una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla nazionalità» (da ultimo, Si Amer contro Francia, sentenza del 29 ottobre 2009, ed i precedenti ivi citati) ...

A tal proposito, occorre preliminarmente rilevare come la disposizione oggetto di impugnativa abbia senz'altro perseguito una finalità restrittiva in tema di prestazioni sociali da riconoscere in favore dei cittadini extracomunitari ... dopo l'entrata in vigore della normativa censurata, è venuta meno, con riferimento ai soggetti legittimati a fruire di trattamenti previdenziali costituenti diritti soggettivi, la equiparazione, precedentemente esistente, fra i cittadini italiani e gli stranieri extracomunitari in possesso di regolare permesso di soggiorno ...

Ciò che dunque assume valore dirimente, ai fini dell'odierno scrutinio, non è tanto la configurazione «nominalistica» dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto, piuttosto, il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la relativa «essenzialità» agli effetti della tutela dei valori coinvolti. Occorre, in altri termini, accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico «assegno» che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei «bisogni primari» inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto. D'altra parte, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha sottolineato come, «in uno Stato democratico moderno, molti individui, per tutta o parte della loro vita, non possono assicurare il loro sostentamento che grazie a delle prestazioni di sicurezza o di previdenza sociale». Sicché, «da parte di numerosi ordinamenti giuridici nazionali viene riconosciuto che tali individui sono bisognosi di una certa sicurezza e prevedono, dunque, il versamento automatico di prestazioni, a condizione che siano soddisfatti i presupposti stabiliti per il riconoscimento dei diritti in questione» (la già citata decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005, Staic ed altri contro Regno Unito). Ove, pertanto, si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al «sostentamento» della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo.

A tale riguardo può rilevarsi che l'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118, prevedeva, nel suo testo originario, la corresponsione di un assegno mensile ...

... l'assegno in questione può essere riconosciuto soltanto in favore di soggetti invalidi civili, nei confronti dei quali sia riconosciuta una riduzione della capacità lavorativa di misura elevata; ... la provvidenza stessa, in tanto può essere erogata, in quanto il soggetto invalido non presti alcuna attività lavorativa; che l'interessato versi, infine, nelle disagiate condizioni reddituali stabilite dall'art. 12 della stessa legge n. 118 del 1971, per il riconoscimento della pensione di inabilità.

Si tratta, dunque, all'evidenza, di una erogazione destinata non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di «sostentamento», atto ad assicurarne la sopravvivenza; un istituto, dunque, che si iscrive nei limiti e per le finalità essenziali che questa Corte — anche alla luce degli enunciati della Corte di Strasburgo — ha additato come parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato.

La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione, agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118».

Anche con riferimento alle provvidenze richieste dal ricorrente (la cui presenza nel territorio dello Stato italiano certamente non ha carattere né episodico né di breve durata, essendo egli in possesso, dal novembre 2007, di permesso di soggiorno per motivi familiari, rinnovato di anno in anno) nel presente giudizio si pongono, a parere del giudicante, analoghi dubbi di legittimità costituzionale, relativi al presupposto ... previsto dalla normativa, della titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo), con particolare riferimento alla parte — non ancora oggetto di pronunce demolitorie della Corte costituzionale — in cui, per la pensione di inabilità civile e per l'indennità di accompagnamento, viene richiesto il possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità.

Quanto alla pensione di inabilità civile, l'art. 12, legge n. 118/1971 richiede, quale presupposto medico-legale, la totale inabilità del soggetto, e, attraverso il richiamo dell'art. 26, legge n. 153/1969, è altresì richiesto che il reddito del soggetto non superi un certo ammontare.



Come l'assegno di invalidità ed anzi ancor più rispetto a questa provvidenza, anche la pensione di inabilità (che presuppone la totale inabilità del soggetto e dunque la presumibile totale impossibilità di procurarsi redditi di lavoro) costituisce una prestazione finalizzata a fornire al soggetto invalido un minimo di sostentamento idoneo ad assicurare la sopravvivenza, sicché, alla luce dei principi espressi dalla Consulta con la sentenza n. 187/2010, il presupposto della presenza da almeno 5 anni nel territorio dello Stato (necessario per ottenere la carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) costituisce un elemento discriminatorio, in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e quindi con l'art. 117 della Costituzione («L'art. 117, comma 1, Cost. condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle regioni al rispetto degli obblighi internazionali, fra i quali rientrano quelli derivanti dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo, le cui norme pertanto, così come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, costituiscono fonte integratrice del parametro di costituzionalità introdotto dall'art. 117, primo comma, Cost., e la loro violazione da parte di una legge statale o regionale comporta che tale legge deve essere dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, sempre che la norma della convenzione non risulti a sua volta in contrasto con una norma costituzionale» Corte cost. sentenze nn. 348 e 349 del 2007).

Per quanto riguarda l'indennità di accompagnamento, occorre osservare (come già rilevato dalla Corte di Appello di Torino - Sez. Lavoro, nell'ordinanza 27 maggio 2008, a seguito della quale la Corte costituzionale, con ordinanza 6 novembre 2009, n. 285, ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame in ordine alla rilevanza della questione) che trattasi di provvidenza che attiene anch'essa a diritti fondamentali, e che deve essere considerata compresa tra i diritti patrimoniali tutelati dall'art. 1 del protocollo addizionale I alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo adottato a Parigi il 20 marzo 1952 e reso esecutivo con legge n. 848/1955, con riferimento ai quali la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che si intendono anche le prestazioni sociali, ivi comprese quelle cui non corrisponde il versamento dei contributi, e che per tali diritti vige il divieto di discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione.

I presupposti per il diritto all'indennità di accompagnamento, previsti dall'art. 1, legge n. 18/1980, sono, oltre alla totale inabilità per affezioni fisiche o psichiche, anche l'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o di necessitare di assistenza continua, non essendo il soggetto in grado di compiere gli atti quotidiani della vita. Non è invece richiesto un requisito reddituale (ossia che la situazione reddituale del richiedente non superi un determinato ammontare).

Trattasi di provvidenza che, come rilevato dalla giurisprudenza di legittimità (v., tra le altre, Cass. 28 agosto 2000, n. 11295), presenta specifiche peculiarità, poiché l'intervento assistenziale non è indirizzato — a differenza di quanto avviene per la pensione di inabilità — al sostentamento dei soggetti minorati nelle loro capacità di lavoro, ma è rivolto principalmente a sostenere il nucleo familiare onde incoraggiarlo a farsi carico dei suddetti soggetti, evitando così il ricovero in istituti di cura e di assistenza, con conseguente diminuzione della relativa spesa sociale.

Pur non trattandosi di prestazione (a differenza della pensione di inabilità e dell'assegno di invalidità) correlata a disagiate situazioni reddituali, essa, presupponendo una condizione fisica estremamente menomata (i presupposti medico-legali, come osservato, sono la totale inabilità per affezioni fisiche o psichiche, e l'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, di avere bisogno di assistenza continua) costituisce uno strumento previdenziale di carattere «essenziale» agli effetti della tutela degli interessi coinvolti, nel senso descritto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 187/2010.

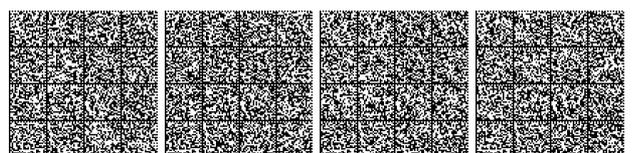
Anche l'indennità di accompagnamento (per ottenere la quale occorre che il richiedente non sia ricoverato in ospedali pubblici o con retta a carico dello Stato, e ciò conformemente alla *ratio*, sopra evidenziata, di tale provvidenza) è quindi destinata a consentire il concreto soddisfacimento dei «bisogni primari» inerenti alla sfera di tutela della persona umana.

Si ravvisano altresì profili di incostituzionalità, oltre che — per il carattere discriminatorio della normativa — rispetto all'art. 117 Cost., anche per contrasto con gli artt. 2, 3 e 29 Cost. alla luce della funzione di ausilio al nucleo familiare assolta da tale strumento previdenziale, sopra evidenziato.

I nuclei familiari dei soggetti, legalmente presenti nel territorio dello Stato (seppure non in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) vengono infatti irragionevolmente discriminati rispetto alle famiglie italiane e alle famiglie straniere il cui componente invalido sia munito del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, non potendo provvedere in modo analogo a queste ultime all'assistenza al parente invalido, anzi gravemente invalido tanto da necessitare di assistenza continua.

Tenuto conto delle gravi menomazioni presupposte per l'indennità di accompagnamento, e considerati i principi espressi dalla Corte costituzionale sulla non illimitata discrezionalità in capo al legislatore, nel porre restrizioni all'accesso degli stranieri alle provvidenze assistenziali, si ravvisano inoltre profili di contrasto con gli artt. 32 e 38 della Costituzione, essendo il diritto ad accedere a tale provvidenza (inteso, come evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 306/2008, come diritto ai rimedi possibili anche se parziali alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza), irragionevolmente escluso, nonché con l'art. 2 della Costituzione, essendo quello alla salute diritto fondamentale della persona.

3. — Rilevanza della questione.



La questione è anche rilevante nel presente processo: il ricorrente, come scritto, presenta i presupposti medico-legali per il riconoscimento sia della pensione di inabilità che dell'indennità di accompagnamento, che gli sono stati riconosciuti già nel corso della visita della Commissione medica, che lo ha dichiarato «invalido con totale e permanente inabilità lavorativa (100%), e con impossibilità a deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore» (v. doc. 1 parte ricorrente).

Con riferimento alla pensione di inabilità, sussiste anche il requisito reddituale, non essendo il ricorrente titolare di redditi (v. autocertificazione prodotta dal ricorrente), mentre il reddito della moglie del ricorrente, sig.ra R.A. (di cui occorre tenere conto ai fini dell'accertamento della sussistenza del requisito reddituale per la pensione di inabilità, v., da ultimo, Cass. 1° marzo 2011, n. 5003) è di molto inferiore al limite previsto per il riconoscimento della pensione di inabilità (dal CUD relativo ai redditi del 2010 risultano redditi percepiti dalla moglie del ricorrente per € 5.271,58).

Quanto all'indennità di accompagnamento, parte ricorrente ha prodotto dichiarazione sostitutiva di atto notorio in ordine al mancato ricovero, dovendosi peraltro osservare che la sussistenza di eventuali ricoveri, in quanto fatti ostativi per l'erogazione dell'indennità, deve considerarsi rientrare nell'onere probatorio dell'Ente previdenziale convenuto, ponendosi esso come elemento ostativo non del riconoscimento del diritto, bensì dell'erogazione dell'indennità per il tempo in cui l'inabile sia ricoverato a carico dell'Erario e non abbisogni dell'accompagnatore (Cass., 20 luglio 1995, n. 7917, Cass. 4 febbraio 2009, n. 2691, Cass. 26 gennaio 2010, n. 1585).

In effetti, unico motivo del rigetto, nella fase amministrativa, delle provvidenze richieste dal ricorrente è costituito dalla mancanza della carta di soggiorno, come emerge dalla motivazione contenuta nella missiva I.N.P.S. 27 settembre 2009 (v. doc. 3 parte ricorrente), e come risulta confermato dalla circolare dell'I.N.P.S. - Sede regionale del Piemonte 28 gennaio 2011, prodotta dall'Istituto convenuto, da cui emerge che, secondo l'I.N.P.S., a seguito delle citate pronunce della Corte costituzionale, mentre per l'assegno mensile non debbono risultare soddisfatti ulteriori requisiti rispetto a quelli previsti in via generale dalla legge, per il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità agli stranieri sprovvisti di titolo di soggiorno definitivo, oltre ai requisiti ordinari, deve risultare soddisfatto anche il requisito del soggiorno legale sul territorio italiano da almeno cinque anni.

Va infine osservato che, non avendo la domanda attorea ad oggetto la contestazione delle conclusioni della Commissione medica, non trova applicazione nella fattispecie il termine decadenziale previsto dall'art. 42, comma 3, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326.

In conclusione, per tutte le illustrate considerazioni, raccoglimento della questione di illegittimità costituzionale, come sopra sollevata, potrebbe consentire al ricorrente di ottenere entrambe le provvidenze assistenziali da lui richieste, con decorrenza — a prescindere dalla futura sopravvenienza del requisito temporale necessario per il riconoscimento del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo — dalla data della domanda amministrativa.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, dell'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di inabilità civile di cui all'art. 12 legge 30 marzo 1971, n. 118 e dell'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1, legge 11 febbraio 1980, n. 18, e per contrasto con gli artt. 2, 3, 29, 32 e 38 della Costituzione, della medesima norma nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1, legge 11 febbraio 1980, n. 18;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia, a cura della Cancelleria, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Cuneo, addì 27 settembre 2011

Il giudice del lavoro: CASARINO



N. 36

*Ordinanza del 3 novembre 2011 emessa dal Tribunale di Lecce
nel procedimento penale a carico di Gallo Vincenzo ed altri*

Processo penale - Procedimento a carico di più persone - Competenza per territorio determinata dalla connessione - Caso di connessione teleologica tra reati - Competenza, per tutti i reati e nei confronti di tutti gli imputati, del giudice del luogo in cui è stato commesso il reato più grave, anche se di questo non rispondano tutti gli imputati del reato meno grave - Disparità di trattamento tra imputati - Violazione del principio del giudice naturale preconstituito per legge.

- Codice di procedura penale, art. 16, in relazione all'art. 12, comma 1, lett. c), dello stesso codice.
- Costituzione, artt. 3 e 25.

IL TRIBUNALE

All'udienza del giorno 3 novembre 2011, nel processo nei confronti di Guagnano Pietro più altri, decidendo in ordine alle questioni preliminari sollevate dalla difesa degli imputati, sentite le parti, e sciogliendo la riserva di cui al verbale dell'udienza del 20 ottobre 2011, il Tribunale ha pronunciato la seguente ordinanza.

Le difese degli imputati hanno sollevato diverse questioni preliminari relativamente in particolare:

a) alla necessità di procedere all'esclusione dal processo delle parti civili Assoconsum Onlus, Amministrazione Comunale di Lecce, e Selmabipiemme Leasing spa, perché prive di legittimazione sostanziale alla costituzione di parte civile nel presente processo;

b) alla nullità del decreto che dispone il giudizio, lamentata da Selma Bipiemme nella sua veste di ente responsabile ai sensi della legge n. 231/2001, per nullità dell'avviso di cui all'art. 415-bis c.p.p. e di tutti gli atti conseguenti;

c) alla nullità del decreto che dispone il giudizio, lamentata dalle difese degli imputati Guagnano, Solombrino e Naccarelli, per violazione del disposto dell'art. 429 lett. c) c.p.p.;

d) al contenuto del fascicolo per il dibattimento, contestando la difesa la legittimità della presenza dei numerosi documenti ivi allegati, peraltro senza indicazione né di dettaglio né di genere;

e) alla incompetenza territoriale del Tribunale di Lecce nei confronti degli imputati Gallo, Kobau e Mungai (gli unici, tra coloro che sono imputati solo del reato di truffa di cui al capo C, che hanno sollevato la questione di incompetenza territoriale), in quanto imputati unicamente del reato di truffa di cui al capo C), da ritenersi consumato in Milano, con asserita conseguente attribuzione della competenza territoriale al Tribunale avente sede in detta città; in subordine, questione di incostituzionalità dell'art. 16 c.p.p., per violazione del principio del giudice naturale ex art. 25 Cost., laddove la norma processuale debba essere intesa come applicabile anche nei confronti di chi non sia imputato del reato esercitante vis attractiva.

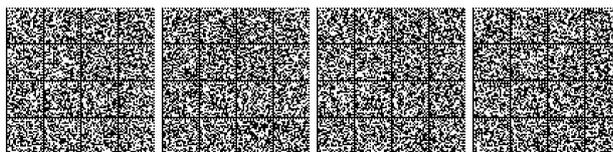
Va rilevato che, non essendo in discussione la competenza di questo tribunale in ordine all'intera materia del processo, la questione relativa alla eventuale incompetenza territoriale non ha carattere di pregiudizialità rispetto alle altre questioni preliminari e non si pone pertanto quale antecedente logico rispetto alle altre; queste, peraltro, essendo tutte questioni preliminari, sono soggette al principio della simultanea trattazione, atteso che l'art. 491 c.p.p. impone che vengano sollevate e discusse subito dopo il compimento dell'accertamento in ordine alla costituzione delle parti; pertanto, verificata la rituale citazione degli imputati, la presenza dei difensori e delle parti civili, dette questioni sono state sollecitate e discusse senza ordine di pregiudizialità.

Affrontando pertanto dette questioni nell'ordine in cui sono state sollevate, il Tribunale ritiene di dover osservare quanto segue.

A) In ordine alla esclusione delle parti civili.

Preliminarmente, il Tribunale ritiene di dover premettere alcune riflessioni di carattere generale, il cui richiamo appare utile ad un migliore inquadramento della fondatezza o meno delle questioni sollevate e che di seguito si andrà ad esaminare.

Come noto, l'art. 185 comma 2 c.p. stabilisce che «ogni reato che abbia cagionato un danno, patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui»; l'art. 74 c.p.p., conseguentemente, attribuisce la legittimazione alla costituzione di parte civile per il



risarcimento del danno nel processo penale al «soggetto cui il reato ha arrecato danno nei confronti dell'imputato e del responsabile civile»; l'art. 76 comma 1 lett. d) c.p.p. prevede poi come necessaria formalità, da osservarsi a pena di inammissibilità della costituzione di parte civile, che questa avvenga mediante deposito di un atto che contenga, tra le altre cose, «l'esposizione delle ragioni che giustificano la domanda», mentre dal tenore dell'art. 429 lett. c) c.p.p. e dell'art. 521 comma 2 c.p.p. si evince peraltro che il reato oggetto della cognizione e della pronuncia del giudice nel processo penale non può che essere quello puntualmente descritto nell'imputazione, come desumibile dalla circostanza che le suddette norme prescrivono la necessità, rispettivamente, di una descrizione chiara e precisa del fatto nel capo di imputazione, e della restituzione degli atti al p.m. laddove il fatto emerso dal processo appaia differente da quello oggetto di contestazione.

Dalla lettura combinata di tali disposizioni, si evince quindi, ricapitolando, che la legittimazione alla costituzione di parte civile spetta a chi lamenti un danno — e cioè la lesione di un diritto proprio — subito quale conseguenza dello specifico fatto reato per come oggetto di contestazione nel processo; e che la ricorrenza di tali requisiti possa essere indagata in via preliminare, ai fini delle eventuali valutazioni sulla ammissibilità della costituzione di p.c., solo attraverso l'esame delle ragioni espone nell'atto di costituzione, non essendo infatti concepibile che il giudice operi diversamente alcun preliminare sindacato sulla fondatezza della domanda, che costituisce invece l'oggetto del giudizio di merito. La ricorrenza delle condizioni di legittimazione alla costituzione di parte civile va quindi compiuta alla stregua dei fatti indicati nell'atto di costituzione, che non a caso, per espressa previsione di legge, deve contenere l'indicazione delle ragioni che giustificano la domanda che si intende far valere (cfr. art. 78 comma 1 lett. d) c.p.p.). Il giudice non deve cioè valutare la fondatezza della pretesa, che è questione di merito risolvibile solo in esito all'esaurimento dell'istruzione, una volta acquisite e valutate le prove offerte dalle parti, ma deve piuttosto valutare se, sulla base di quanto rappresentato dalla parte nel suo atto di costituzione, e quindi in via del tutto astratta, in capo ad essa sia configurabile la titolarità di un diritto leso dalla condotta reato. Per quanto astratta, tale valutazione non può tuttavia fermarsi alla verifica circa la sussistenza di una mera enunciazione assertiva di un danno ascrivibile all'autore del fatto-reato, contenuta nella pretesa, ma deve verificarne la teorica fondatezza alla stregua dei fatti costitutivi in essa indicati e valutati alla luce delle norme di diritto che delimitano il caso in cui ricorra una situazione soggettiva tutelata come diritto, e quando un danno possa essere inteso come ingiusto, e pertanto fonte di responsabilità risarcitoria ai sensi dell'art. 2043 c.c.

Tanto premesso, può quindi osservarsi che:

A.1) le difese sostengono in primo luogo la carenza di legittimazione sostanziale di Assoconsum Onlus, trattandosi di ente non godente di riconoscimento ministeriale prima dell'epoca dei fatti per cui è processo, e che comunque nessun danno avrebbe ricevuto dai reati per cui è processo, stante anche l'onnicomprensività dei fini perseguiti, inidonei a caratterizzare l'ente in oggetto rispetto agli interessi tutelati ed ad attribuirgli una posizione, rispetto a detti interessi, differenziata rispetto a quella propria di qualsiasi consociato rispetto ad un interesse diffuso. Assoconsum Onlus obietta, per contro, di non aver bisogno di alcun riconoscimento ministeriale, atteso che agisce non già ex art. 91 c.p.p. a soddisfazione del diritto di una parte offesa altra da sé, ma in tutela risarcitoria di un proprio diretto interesse leso dal reato.

In merito a tale questione, il tribunale osserva che:

A.1.a) come previsto espressamente dall'art. 74 c.p.p., e come già si è accennato, nel processo penale la costituzione di parte civile è ammessa al solo fine di ottenere la condanna dell'imputato al risarcimento del danno di cui all'art. 185 c.p. o alle restituzioni; il danno di cui all'art. 185 c.p., pur esteso dalla norma al danno non patrimoniale, è comunque sempre e solo quello che, conseguente al reato, attiene alla lesione di un diritto soggettivo, salve le limitate ipotesi (che in questo caso comunque non rilevano) in cui la giurisprudenza riconosce la risarcibilità della lesione di interessi legittimi, nel caso in cui gli stessi avrebbero sicuramente dovuto svilupparsi in diritti soggettivi perfetti, e detta evoluzione sia stata impedita dal fatto illecito altrui. È pertanto certo che ex art. 74 segg. c.p.p. non è possibile agire in giudizio né per realizzare forme di tutela diverse da quelle risarcitorie o restitutorie, né per ottenere il risarcimento di interessi diffusi o di mero fatto; e pertanto la possibilità che enti esponenziali ed associazioni private possano costituirsi parte civile, nonché le norme di cui agli artt. 91 e segg., che prevedono l'attribuzione — agli enti e delle associazioni cui sono state riconosciute con legge, in epoca antecedente al reato, finalità di tutela degli interessi offesi dal reato — del diritto di esercitare i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa, devono necessariamente essere interpretati all'interno della suddetta cornice normativa; è quindi possibile il verificarsi di due casi che legittimino l'intervento di tali associazioni, e cioè allorché: a) esse agiscano per la tutela di un diritto soggettivo proprio, leso dal reato; b) oppure, allorché, col consenso della p.o. ritualmente espresso (ex art. 92 c.p.p.), ne esercitino i diritti e le facoltà previste dalla legge, tra le quali è dubitabile possa farsi rientrare il diritto di costituirsi parte civile in vece di quella (si noti che l'art. 93 c.p.p. disciplina le forme dell'atto di intervento, e mai menziona un possibile atto di costituzione di parte civile);



A.1.b) escluso, in base alla sessa prospettazione operata da Assoconsum Onlus, che essa operi ai sensi dell'art. 91 c.p.p., la legittimazione della suddetta parte civile va pertanto verificata alla stregua di quanto esposto nell'atto di costituzione, e vagliando la corrispondenza delle ragioni ivi rappresentate a quanto necessario ad individuare la titolarità di un diritto proprio della p.c., tenendo conto della corrente giurisprudenza, che riconosce un diritto soggettivo di natura morale alle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi solo subordinatamente alla ricorrenza di condizioni consistenti: *a)* nella anteriorità della costituzione rispetto al fatto reato lesivo, e *b)* nella concretezza del rapporto ricorrente tra associazione e situazione lesiva, avendo riguardo all'oggetto statutario dell'associazione, alla natura della situazione lesiva ed alla preesistenza di legami concreti e specifici tra l'associazione e la situazione oggetto di lesione.

Si richiamano in proposito:

Sez. 3, Sentenza n. 38290 del 3 ottobre 2007 «Le persone giuridiche e gli enti di fatto sono legittimati a costituirsi parte civile non soltanto quando il danno riguardi un bene su cui gli stessi vantino un diritto patrimoniale, ma più in generale quando il danno coincida con la lesione di un diritto soggettivo, come avviene nel caso in cui offeso sia l'interesse perseguito da un'associazione in riferimento ad una situazione storicamente circostanziata, assunto nello statuto a ragione stessa della propria esistenza e azione, con l'effetto che ogni attentato a tale interesse si configura come lesione della personalità o identità del sodalizio». (Fattispecie nella quale alla Federazione Pirateria Audiovisiva, avente come scopo primario ed autonomo la prevenzione e repressione di ogni violazione delle norme poste a tutela del diritto d'autore, è stata riconosciuta la legittimazione a costituirsi parte civile, in procedimento per il reato di cui all'art. 171-ter legge n. 633 del 1941, sia per la tutela del diritto collettivo degli autori sia per la protezione del diritto alla personalità in conseguenza del discredito derivante alla propria sfera funzionale dalla condotta illecita).

Nonché:

Sez. 3, Sentenza n. 46746 del 21 ottobre 2004 «Le associazioni ecologiste sono legittimate alla costituzione di parte civile nei procedimenti per reati che offendono l'ambiente, anche se non riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, a condizione che abbiano direttamente subito un danno di natura patrimoniale (come può avvenire per i costi di attività finalizzate a prevenire il pregiudizio ambientale) o non patrimoniale (che può connettersi al discredito derivante dalla frustrazione dei fini istituzionali), e non si atteggino semplicemente a soggetti portatori di un interesse diffuso». (In motivazione la Corte ha rilevato come, affinché una associazione possa ritenersi titolare di un proprio diritto soggettivo, sia necessario che la tutela dell'ambiente costituisca il suo essenziale fine statutario, che sia radicata sul territorio anche mediante sedi locali, che rappresenti un gruppo significativo di consociati e che abbia dato prova della continuità e della rilevanza del suo contributo alla difesa dell'ambiente).

Le massime che precedono appaiono espressione di un indirizzo maggioritario e che, a parere di questo tribunale, deve senz'altro essere seguito, atteso che, altrimenti, si amplierebbe a dismisura il novero dei soggetti legittimati ad instare per il risarcimento di un danno, a fronte della mera lesione di un interesse diffuso; ed addirittura si stimolerebbe per tal via la creazione di persone giuridiche con apparente finalità di tutela della legalità, ma con effettivo fine di lucrare, attraverso la costituzione di parte civile in ogni processo penale, somme a titolo di risarcimento di un preteso danno a fronte, invece, di una mera lesione di un interesse diffuso o al più di fatto.

Alla stregua delle osservazioni che precedono, appare quindi conclusivamente da affermarsi che:

a) le associazioni che intervengano per la tutela dell'interesse diffuso che costituisce il loro oggetto sociale, possono in primo luogo intervenire nelle forme e condizioni di cui agli artt. 91 segg., e quindi col consenso della p.o. eventualmente identificabile;

b) possono poi sempre intervenire — anche costituendosi parte civile — per la tutela di un diritto patrimoniale proprio eventualmente leso dal reato;

c) possono inoltre intervenire costituendosi parte civile per la tutela di diritti propri anche di natura non patrimoniale ai quali il reato abbia recato offesa; deve però trattarsi di un vero e proprio diritto proprio, che potrà essere e normalmente sarà di natura morale, o comunque di natura non economica, come nel caso della lesione dell'immagine dell'associazione, che è integrato allorché la grave violazione dell'interesse perseguito possa arrecare discredito all'associazione, ad es. gettando ombra sulla sua capacità di operare fattivamente ed efficacemente per la tutela degli interessi statutari, o sulla effettiva volontà di adoperarsi per evitare la consumazione di simili reati: danno peraltro ravvisabile solo laddove l'associazione sia stata particolarmente attiva, nel territorio interessato, proprio nella lotta e prevenzione del tipo di fatti lesivi oggetto del processo penale; ancora, può ammettersi la costituzione di parte civile delle associazioni, preesistenti alla commissione del reato, quando quest'ultimo realizzi la lesione dello specifico e concreto interesse costituente l'oggetto sociale, storicamente identificabile con riferimento ad una specifica situazione concreta verificatasi e posta a fondamento della ragion d'essere della stessa associazione (come ad es. è il caso di associazioni costitutesi per la tutela di uno specifico interesse - ad es. ambientale, paesaggistico, monumentale ecc. - proprio di uno specifico e delimitato territorio).



Diverse interpretazioni frustrerebbero la stessa ragion d'essere dell'introduzione dell'art. 91 c.p.p., che ha chiaramente inteso escludere una generalizzata legittimazione delle associazioni alla costituzione di parte civile, così disciplinando una materia rimessa a confuse e non sempre coerenti scelte giurisprudenziali, sottoponendo a precise condizioni la possibilità di un loro intervento e quindi senz'altro limitando le ipotesi di ammissibilità dell'agire delle associazioni nel processo penale;

A.1.c) Nel caso in esame, appare pacifico che Assoconsum Onlus si sia costituita parte civile in proprio, asserendo la lesione di una situazione propria in relazione ai propri fini statutari e non già quale mero «sostituto processuale ad adiuvandum» delle ragioni della p.o. (ravvisabile quest'ultima nel Comune di Lecce); ovviamente, a prescindere dall'esame del merito circa l'effettiva verifica del danno prospettato (che è questione di merito ed è riservata all'esito del processo), tale enunciazione va valutata anche in via preliminare, con riferimento in primis alla stessa titolarità della situazione soggettiva di cui si rappresenta il danno in base a quanto rappresentato dalla stessa p.c., onde verificare se Assoconsum Onlus lamenti effettivamente non già la lesione di un mero interesse diffuso coincidente con il proprio oggetto sociale, ma in concreto l'offesa ad un diritto proprio, come ad es. quello alla immagine o morale derivante dalla commissione dei delitti per cui è processo, ed abbia pertanto legittimazione a costituirsi. Orbene, Assoconsum rappresenta che, in base al proprio atto di costituzione, tra i propri fini primeggiano quelli relativi alla tutela dei consumatori nei confronti dei soggetti pubblici e privati produttori ed erogatori di servizi al fine di tutelare i consumatori in materia di servizi pubblici e di pubblico interesse (art. 4 dello Statuto, allegato all'atto di costituzione di parte civile). Va tuttavia rilevato che nel concreto Assoconsum, nell'esposizione delle ragioni giustificatrici della sua costituzione, lamenta la lesione dell'interesse alla corretta erogazione del servizio giustizia che si svolgeva nelle palazzine di via Brenta, nonché l'interesse ad una gestione di appalti e contratti pubblici caratterizzata da correttezza che eviti lo spreco di risorse pubbliche, la cui provvista ricade sulle tasche dei cittadini: appare quindi evidente al tribunale come tanto valga a manifestare come Assoconsum Onlus stia in realtà agendo a tutela di un interesse diffuso, proprio di tutti i cittadini, e non già dei consumatori, e peraltro estraneo al proprio oggetto sociale. Va infatti in primo luogo premesso che oggetto del presente processo non è la correttezza e liceità, e tanto meno l'opportunità o meno, della scelta dei palazzi di via Brenta come sede degli uffici giudiziari civili: questioni queste che potrebbero assumere rilevanza nell'evidenziare un interesse alla corretta erogazione dei servizi di giustizia nei confronti dei cittadini mediante l'apprestamento di strutture idonee, e varrebbero ad evidenziare una materia riconducibile all'oggetto statutario dell'ente ed al suo proprio interesse morale. Invero, oggetto del processo è la falsità o meno di determinate statuizioni e stime che hanno funto da premessa alla decisione — che si assume truffaldina perché foriera di danno al Comune di Lecce con ingiusto profitto altrui — di trasformare i contratti di locazione in contratti di leasing con obbligo di acquisto alla scadenza, in relazione a palazzine che già erano state scelte come sede degli uffici giudiziari, per effetto di determinazioni la cui legittimità e liceità è estranea alle imputazioni.

Inoltre, è bene notare, pur risultando costituita nel 2002, occorre rilevare come non risulti alcun tipo di attività di Assoconsum Onlus nel territorio leccese prima del 2005; e che comunque tali attività siano state assolutamente estranee alla tutela degli interessi diffusi coinvolti dal presente processo: dall'esame della documentazione offerta dalla p.c., invero, può rilevarsi che negli anni 2005-2006 — e cioè negli anni che precedono o coincidono con la perfezione dei delitti per cui è processo — l'Assoconsum, in questa provincia, abbia solo tenuto conferenze aventi ad oggetto temi neanche tangenzialmente riconducibili a quelli afferenti i fatti oggetto di causa, avendo ad es. trattato della portabilità dei mutui, o del costo degli sms, e nel 2007 abbia tenuto conferenze sull'utilizzo delle lampadine a basso consumo, sulle acque e sistemi di depurazione delle stesse, sulle tariffe Enel.

In realtà, Assoconsum Onlus non appare quindi intervenire per il perseguimento dei propri fini istituzionali di tutela dell'interesse dei consumatori (il che di per sé nemmeno sarebbe sufficiente a rappresentare la tutela giudiziaria di un diritto proprio), quanto piuttosto più propriamente per la tutela dei cittadini interessati alla legalità dei comportamenti delle P.P.A.A. e dei loro organi, e quindi non già per conseguire il risarcimento di un danno patito in proprio; in parole povere, quella esercitata da Assoconsum appare essere molto più vicina ad una azione proposta ex art. 140-bis codice del consumo, che tuttavia è estranea al processo penale. Ed invero, l'art. 140-bis del codice del consumo non disciplina forme di azione a tutela di un interesse proprio delle associazioni dei consumatori; detta norma invece prevede che dette associazioni possano agire in giudizio nell'interesse dei suddetti consumatori, per ottenere il riconoscimento del diritto degli stessi al risarcimento del danno, allorché gli stessi siano conseguiti a comportamenti scorretti lesivi dell'interesse di una consistente pluralità di consumatori; si tratta cioè di forme di intervento previste dalla legge al fine di agevolare la tutela risarcitoria dei consumatori, mediante un'azione giudiziaria collettiva, atta ad evidenziare più agevolmente la prova dell'illecito ed a stimolare l'azione giudiziaria dei singoli, così al tempo stesso operando remore a comportamenti scorretti delle imprese; si tratta inoltre di un'azione che, per le forme che la legge assegna al relativo procedimento,



non si presta ad essere esercitata nel giudizio penale (si pensi ad es. alla previsione ex art. 140-*bis* comma 3 citato in un'udienza di delibazione dell'ammissibilità, da dichiararsi con ordinanza reclamabile davanti alla Corte di Appello, e con la quale il tribunale dovrebbe disporsi darsi adeguata pubblicità all'iniziativa collettiva).

Difettano pertanto tutti gli elementi individuati dalla giurisprudenza e dal testo delle norme, atti a qualificare in capo alla costituita p.c. la rappresentazione della lesione di una situazione qualificabile come di diritto soggettivo proprio.

Va conseguentemente dichiarata l'esclusione di detta p.c.

A.2) Si contesta poi la legittimazione del Comune di Lecce, poiché lo stesso risulta aver operato una transazione con Selmabipiemme, in forza della quale:

ha rinunciato alla costituzione di parte civile nei confronti degli imputati Gallo, Mungai, Baldassarre, Kobau; è stato risolto il contratto di leasing con l'obbligo di acquisto della proprietà delle palazzine di via Brenta;

l'utilizzo di dette palazzine da parte del Comune quale sedi di uffici giudiziari è stato regolamentato in forza di un contratto di locazione alle prevalenti e meno onerose condizioni;

le somme già versate dal Comune in esecuzione del contratto di leasing, ed eccedenti l'importo dei canoni di locazione sinora maturati, sono state imputate a pagamento dei futuri canoni di locazione,

sicché, si sostiene, non vi sarebbe più alcun danno da risarcire.

Il tribunale ritiene di dover per contro aderire alle opposte argomentazioni svolte dalla p.c. Comune di Lecce, la quale ha condivisibilmente osservato non solo che comunque residua il danno morale, ma anche quello economico conseguente alla subita perdita della fruttuosità delle somme già erogate in eccedenza, e solo attualmente portate a scampo di canoni futuri: somme delle quali invece, se non vi fosse stata la ipotizzata truffa, il Comune avrebbe sino ad oggi conservato la disponibilità e realizzato i frutti legali. Inoltre, occorre sottolineare che, come peraltro emerge anche da quanto già in atti, è ipotizzabile che il Comune possa aver subito un'ulteriore danno, atteso che il Ministero della Giustizia rimborsa ai comuni solo i costi sostenuti per la locazione degli immobili ad uso giudiziario, e non già quelle sborsate in conto capitale, per l'acquisto degli immobili stessi, pur se in leasing: di talché, in relazione alle somme già sborsate a titolo di pagamento delle rate di detto leasing, pur se attualmente imputate tra le parti a pagamento di futuri canoni, è verosimile che il Comune possa incontrare difficoltà ad ottenerne il rimborso dal Ministero, così sopportando un costo, e correlativo danno, suscettibile di risarcimento.

A.3) Si contesta inoltre la possibilità per Selma Bipiemme di costituirsi parte civile in relazione ad una imputazione che la vede raggiunta da un'ipotesi di responsabilità da illecito amministrativo dipendente da fatto-reato di suoi rappresentanti, il che implica, in base all'art. 5 del d.l.vo n. 231/2001, che l'illecito sia stato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio. La questione appare infondata, laddove si consideri che il d.l.vo n. 231/2001 disciplina la responsabilità (come si è detto, per fatto costituente una colpa in eligendo o vigilando) dell'ente nei confronti dell'ordinamento per fatto dei suoi dipendenti, quando anche limitatamente a soggetti che ne hanno la rappresentanza o si trovino comunque in un qualificato rapporto organico con la stessa, di modo da rendere le loro azioni imputabili direttamente all'Ente; ciò, tuttavia, non toglie che l'Ente sia soggetto distinto da chi lo amministra o rappresenta, e che in base ai principi generali possa pertanto vantare diritti, anche di natura risarcitoria, nei confronti di costoro, come ad es. previsto in via generale dagli artt. 2392 comma 2 e 2393 c.c., quando anche si tratti di illeciti commessi nell'interesse stesso dell'Ente, e che da detti illeciti tuttavia potrebbe anche ricavarne danno (si pensi ad es., alle perdite economiche conseguenti alla confisca del profitto del reato o all'inattività conseguente all'eventuale irrogazione di sanzioni interdittive); responsabilità che, ex art. 2055 c.c., si estende ovviamente ai concorrenti con gli amministratori e rappresentanti legali, direttori, sindaci ecc., di talché le riflessioni appena svolte sono tutt'altro che superflue anche se Selmabipiemme non è costituita parte civile nei confronti dei propri dipendenti, ma solo nei confronti dei loro concorrenti «leccesi».

Poiché l'Ente non può essere soggetto a responsabilità penale, ma semplicemente risponde in via amministrativa per il fatto illecito del suo organo, nulla vieta pertanto che possa nello stesso processo di cui è parte passiva far valere una pretesa risarcitoria per il fatto commesso dal soggetto che ne aveva la rappresentanza in concorso con altri, costituendosi p.c. anche solo nei confronti di questi ultimi, per il danno arrecato col reato ascrittogli.

A.4) Si contesta infine, da parte di Selma Bipiemme Leasing Spa, la possibilità di essere essa stessa, nella sua veste di responsabile amministrativo ex d.l.vo n. 231/2001 per il fatto reato dei suoi organi, soggetto passivo di una costituzione di parte civile da parte del Comune (non si considererà ulteriormente la posizione di Assoconsum Onlus perché estromessa dal processo), in quanto, pur prevedendo gli artt. 34 e 35 d.l.vo n. 231/2001 la applicabilità delle norme del c.p.p. non incompatibili con quelle dello stesso d.l.vo, comunque dovrebbe tenersi nel debito conto che l'art. 54 prevede il sequestro conservativo solo a garanzia del pagamento delle sanzioni pecuniarie e delle spese processuali, mentre gli artt. 59 e 61, che disciplinano rispettivamente la citazione per la udienza preliminare e per il dibattimento, non prevedono la notifica del decreto alla p.o., così come l'art. 69 non prevede, tra le disposizioni della



sentenza di condanna, l'eventuale pronuncia di condanna al risarcimento dei danni. La questione appare fondata, non solo per le ragioni esposte dalla difesa, ma anche per la ragione che la legge n. 231/2001 disciplina la responsabilità conseguente ad illecito amministrativo dipendente da reato, laddove l'art. 185 c.p. e gli artt. 74 segg. C.p.p. regolamentano l'azionabilità processuale del diritto al risarcimento del danno derivante dal reato, e non già dall'illecito amministrativo. In parole povere, pur se accertato, fondamentalmente, con le forme del processo penale, l'illecito ascritto alla persona giuridica non è un reato, ma un illecito amministrativo — in genere di natura omissiva, per culpa in eligendo o vigilando, come desumibile dalle cause di esclusione della responsabilità previste dall'art. 6 del d.l.vo n. 231/2001 per l'ipotesi in cui l'ente si fosse munito di un'efficace sistema di controlli interni di legalità — dipendente da un fatto costituente reato, in una fattispecie complessa a natura mista commissiva ed omissiva, in cui il profilo commissivo è integrato dal fatto reato ed appartiene alla persona fisica in rapporto organico con l'ente, mentre a quest'ultimo appartiene solo il profilo omissivo, ed il tutto assume rilevanza solo se il reato sia stato commesso anche nell'interesse o a vantaggio dell'ente, come previsto dall'art. 5 comma 1 prima parte del d.l.vo n. 231/2001. Poiché, come si è visto, la costituzione di parte civile è possibile solo per il danno derivante dal reato, e non per quello eventualmente derivante da un sia pur connesso illecito amministrativo, deve senz'altro escludersi la possibilità di costituirsi parte civile nei confronti dell'ente soggetto di responsabilità amministrativa da illecito penale, se non nella sua diversa e spesso coincidente veste di responsabile civile e nei limiti appunto della responsabilità civile per fatto illecito altrui, disciplinata dagli artt. 2047 segg. C.c. Tale forma di responsabilità peraltro, quanto a fatti causativi della responsabilità, tendenzialmente coincide — ed è invero anche più ampia sia sotto il profilo soggettivo dell'individuazione delle persone il cui agire possa essere imputato all'Ente, sia sotto il profilo dei fatti reato rilevanti, non sottoposti all'elencazione tassativa di cui agli artt. 24 segg. d.l.vo n. 231/2001 — col perimetro della responsabilità da illecito amministrativo per fatto del rappresentante legale o direttore.

Può peraltro ritenersi che, presente l'ente nel processo nella sua veste di responsabile per illecito amministrativo, le formalità della richiesta di autorizzazione alla citazione del responsabile civile siano superflue perché assolte mediante l'atto di costituzione di parte civile (che ex art. 78 c.p.p. deve contenere tutti gli estremi anche del decreto di citazione del responsabile civile) nei confronti di chi già è comunque costituito nel processo; peraltro, dette formalità risultano essere state arse dal Comune di Lecce, che peraltro a detta citazione ha espressamente rinunciato; di talché, conclusivamente, Selmabipiemme Leasing Spa rimane nel processo esclusivamente come parte civile costituitasi nei confronti degli imputati Guagnano, Naccarelli, Solombrino, Buonerba, De Leo, Ricercato, Brunetti.

B) In ordine alla nullità dell'avviso di conclusione delle indagini inviato a Selmabipiemme, e di tutti gli atti successivi compiuti nei suoi confronti.

La ravvisabilità della nullità è stata esclusa dal GUP in punto di diritto, ritenendosi che nessuna norma la preveda per il caso in cui l'avviso notificato ai sensi dell'art. 415-bis c.p.p. sia carente nella descrizione del fatto in ordine al quale si comunica alla parte l'avvenuta chiusura delle indagini preliminari. Orbene, va invece osservato che, ai sensi dell'art. 416 c.p.p., la richiesta di rinvio a giudizio è nulla se non è preceduta dall'invio dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari; e che deve necessariamente ritenersi — pena altrimenti la frustrazione degli scopi della norma che un avviso inviato ai fini di cui all'art. 415-bis c.p.p., ma privo dei requisiti essenziali di funzionalità dell'atto, consistenti nella sua idoneità ad informare sommariamente ma adeguatamente l'indagato dei fatti in ordine ai quali si procede nei suoi confronti e l'indagine è conclusa, equivalga all'omesso invio dell'atto stesso, con la conseguente nullità di cui all'art. 416 c.p.p.

Va quindi osservato che gli artt. 34 e 35 del d.l.vo n. 231/2001, testo normativo che appunto disciplina la responsabilità dell'Ente per illecito amministrativo da reato, prevedono che il procedimento di accertamento ed applicazione delle sanzioni sia governato dalle norme di detto d.l.vo, nonché da quelle previste dal c.p.p. per l'imputato, ove non incompatibili; seppur non previsto dagli artt. 55 segg. del d.l.vo n. 231/2001 — che regolamentano la fase delle indagini e dell'udienza preliminare — deve osservarsi che il rito speciale previsto per le persone giuridiche non presenta alcuna incompatibilità con l'invio dell'avviso di cui all'art. 415-bis c.p.p., le cui finalità di difesa anticipata, anche al fine di evitare l'inutile costo — sia per l'interessato che per lo Stato — di un processo, appaiono ben attagliarsi alle esigenze anche del procedimento contro le persone giuridiche. Pertanto, poiché il principio di esclusione dell'applicabilità delle comuni norme processuali è ex artt. 34 e 35 d.l.vo n. 231/2001 disciplinato solo dal principio dell'incompatibilità col rito speciale, e non da altri eventuali criteri ermeneutici (quali l'ubi lex dixit voluit, ubi holui tacuit, che avrebbe potuto condurre a diversi esiti leggendo gli artt. 58 e 59 d.l.vo n. 231/2001, che disciplinano alternativamente le diverse alternative dell'archiviazione e della contestazione dell'illecito senza apparentemente richiedere che questa sia preceduta dall'avviso di cui all'art. 415-bis c.p.p., che peraltro con la contestazione non è affatto incompatibile), va ritenuta la applicabilità dell'art. 415-bis c.p.p. anche al rito in oggetto. Va infine ulteriormente sottolineato che, per assolvere alla propria funzione, che è quella di permettere al soggetto sottoposto ad indagini di poter esporre le sue difese prima che si renda necessario l'intervento del giudice, ed in maniera tale da consentire anche di dimostrare l'insussistenza del



fatto o la sua non ascrivibilità all'indagato, l'enunciazione sommaria del fatto per cui si procede, che deve costituire il requisito di cui all'art. 415-bis c.p.p., deve essere, per quanto sommaria, in grado di delineare sufficientemente il fatto in ordine al quale il destinatario dell'avviso deve svolgere le proprie attività e considerazioni difensive.

Orbene, tanto premesso, va quindi rilevato che l'avviso notificato a Selmabapiemme Leasing Spa riproduceva l'attuale capo D) della rubrica, addebitando a Selmabapiemme di non aver adottato ed efficacemente attuato modelli di organizzazione idonei a «prevenire reati della specie di quelli verificatisi» prima che venisse commesso «il reato di cui all'art. 640-bis, così come sopra ascritto al proprio amministratore delegato Kobau Renato, al dirigente Mungai Fabio nonché a Gallo Vincenzo e Baldasserre Nicola»; era tuttavia assente il capo di imputazione C), né era rinvenibile alcun'altra descrizione concreta della truffa in ordine alla quale si procedeva, non potendo a tal proposito essere sufficiente l'accenno ad un contratto concluso dal Comune in data 31 gennaio 2006, non essendo indicato né di quale Comune si trattasse, né chi fosse la controparte di quel contratto. Il P.M. ha peraltro opposto che Kobau, amministratore della Selmabapiemme, ricevette notifica dell'avviso di cui all'art. 415-bis c.p.p. con integrale indicazione delle ipotesi di reato in ordine alle quali si procedeva; ma occorre rilevare che — come eccepito dalla difesa di Selmabapiemme Leasing Spa — il Kobau non era più all'epoca amministratore di detto ente, atteso che non solo non lo è attualmente, come si evince dagli atti di costituzione di parte civile e responsabile civile della Selma Bapiemme Leasing Spa, in cui legale rappresentante è indicato diverso soggetto nella persona di Lecchi Bruno, ma non lo era neanche il 9 marzo 2010, data di notifica alla Selmabapiemme dell'avviso di cui all'art. 415-bis c.p.p., atteso che il Lecchi risulta amministratore delegato dal 5 ottobre 2007, come da estratto del verbale della riunione, in detta data, del Consiglio di Amministrazione, di cui all'epoca il Kobau già non risultava far più parte. Sarebbe poi comunque insuperabile il rilievo che una cosa è l'ente ed altra è la persona di chi lo rappresenta, sicché la notifica a questi non può valere come notifica all'altro; dimodoché, occorre convenire, alla Selmabapiemme è stato negato il diritto di potersi difendere e rappresentare le proprie ragioni prima della richiesta di rinvio a giudizio, così verificandosi, di conseguenza la nullità di cui all'art. 416 c.p.p., che, a carattere intermedio perché relativa all'esercizio del diritto di difesa ai sensi dell'art. 178 lett. c) c.p.p., non è sanata, risultando essere stata tempestivamente eccepita in data 28 gennaio 2011 nel corso dell'udienza preliminare, ed essendo stata tempestivamente proposta in questa sede.

Selmabapiemme va quindi estromessa dal processo, in cui rimane esclusiva mentre come parte civile.

C) In ordine alla dedotta nullità del decreto che dispone il giudizio, lamentata dalle difese degli imputati Guagnano, Solombrino e Naccarelli, per violazione del disposto dell'art. 429 lett. c) c.p.p..

In relazione al punto 2 del capo C), relativo al delitto di truffa, le difese eccepiscono la violazione del precetto di cui all'art. 429 comma 1 lett. C) c.p.p., per asserita genericità dell'imputazione nella parte si contesta la sopravvalutazione del valore degli immobili con riferimento all'esistenza, all'interno delle due palazzine di via Brenta, di opere abusive e cubature superiori a quelle consentite dagli strumenti urbanistici. La doglianza appare infondata; continuando infatti nella lettura del capo di imputazione, allo stesso punto 2) del capo C), vi è espressa menzione di vani tecnici abusivamente realizzati, e della destinazione ad uffici di un intero piano la cui destinazione assentita era solo per depositi, nonché di locali seminterrati utilizzabili solo come parcheggi ed invece indicati come utilizzabili per uffici: il che appare offrire adeguata specificazione di quali fossero i volumi ulteriori e le opere abusive, laddove si ricordi come un mutamento di destinazione d'uso comporti l'abusività dell'opera realizzata, ai sensi dell'art. 44 lett. b) dpr n. 380/2001; l'imputazione non pecca quindi di chiarezza e precisione, e l'eccezione è infondata.

D) In ordine al contenuto del fascicolo per il dibattimento.

Va osservato che il processo ha ad oggetto la consumazione di falsi e truffe i cui momenti consumativi si pongono all'interno di un complesso procedimento di formazione della volontà di una P.A., segnatamente il Comune di Lecce, in ordine all'apparente subentro di detta P.A. in un contratto di leasing, intervenuto tra terzi, e riguardante edifici destinati a sede di uffici giudiziari, già locati precedentemente dal proprietario al Comune; alle ipotesi di falso e truffa appartiene anche la prova della non convenienza economica dell'operazione, e della sovrastima operata del valore degli immobili, tenendo anche conto dell'asserita parziale abusività di parte dei locali.

Ne consegue che, mentre gli atti di cui si assume la falsità, i contratti e la documentazione eventualmente comprovante il pagamento del profitto ingiusto costituiscono senz'altro corpo di reato, anche tutta la documentazione delle attività poste a monte di tali atti (come ad es. gli schemi di contratti, la corrispondenza eventualmente intercorsa tra le parti ed uffici comunali, i titoli utilizzati per il pagamento della compravendita dell'immobile da Socoge Spa del Guagnano a Selmabapiemme Leasing spa e successiva cessione in lease back alla Socoge; gli atti dell'amministrazione comunale appartenenti alla formazione della volontà del Comune di Lecce) manifestano una profonda attinenza al reato, tale da qualificarli come cose pertinenti al reato, la cui presenza all'interno del fascicolo per il dibattimento è espressamente prevista, ai sensi dell'art. 431 comma 1 lett. h) c.p.p.; la questione va pertanto respinta.

E) In ordine alla incompetenza territoriale del tribunale di Lecce in relazione al delitto di truffa aggravata di cui al capo C).



La questione viene affrontata con separata ordinanza, rilevando questo Tribunale la ricorrenza di una questione non manifestamente infondata di incostituzionalità, per contrasto con gli artt. 25 comma 1 e 3 Cost., del combinato disposto degli artt. 16 e 12 c.p.p., nella parte in cui consentono la attrazione del processo alla competenza del giudice del luogo ove è stato commesso il reato più grave, quando questo risulti connesso ex art. 12 lett. c) c.p.p. agli altri reati, anche quando il reato dotato di vis adtractiva non sia contestato a tutti gli imputati.

P. Q. M.

Visto l'art. 491 c.p.p.;

Dichiara l'esclusione dal processo delle parti civili Assoconsum Onlus Selmabipiemme Leasing Spa;

Dichiara inoltre l'esclusione dal processo di Selmabipiemme Leasing Spa anche nella sua veste di responsabile civile e rigetta la richiesta di esclusione della parte civile Comune di Lecce;

Dichiara la nullità dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari e di ogni atto successivo nei confronti di Selmabipiemme Leasing Spa nella sua veste di responsabile per illecito amministrativo da reato, e dispone restituirsi gli atti al p.m. per quanto di sua competenza;

Decide con separata ordinanza in ordine alla sollevata questione di incompetenza territoriale di questo giudice nei confronti degli imputati Mungai, Kobau e Gallo in ordine al reato di cui al capo C);

Rigetta ogni altra questione preliminare ed eccezione sollevata dalle parti.

Lecce, 3 novembre 2011

Il Giudice: SERNIA

12C0082

N. 37

*Ordinanza del 17 giugno 2011 emessa dal Tribunale di Palermo
sul ricorso proposto da D'Alessandro Tiziana contro Gicaliero Giuseppe e comune di Palermo*

Elezioni - Dipendenti comunali con contratto a tempo parziale e determinato nominati consiglieri circoscrizionali - Possibilità di collocamento in aspettativa non retribuito - Esclusione - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato - Incidenza sul principio che la nomina a carica elettiva non pregiudica la posizione di lavoratore.

- Legge della Regione Siciliana 24 giugno 1986, n. 31, art. 9, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 51, comma terzo.

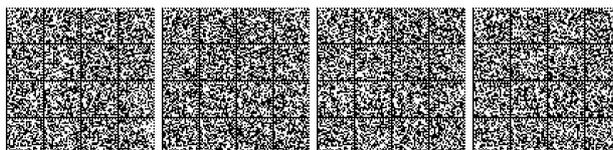
IL TRIBUNALE

Nel procedimento iscritto al n. 4010/11 RG, promosso da D'Alessandro Tiziana, nata a Palermo il 24 marzo 1976, con l'avv. Alberto Stagno d'Alcontres del foro di Palermo, e con domicilio eletto presso quest'ultimo, giusta procura in atti, ricorrente;

Contro Gicaliero Giuseppe, nato a Palermo il 14 maggio 1980, con l'avv. Giuseppe Ribaudò del foro di Palermo, giusta procura in atti, convenuto, e nei confronti Comune di Palermo, in persona del sindaco *pro tempore*, con l'avv. Sergio Palesano, giusta procura generale convenuto e con l'intervento del Pubblico Ministero.

Alla pubblica udienza del 17 giugno 2011 ha emesso la seguente ordinanza.

Con ricorso depositato in data 22 marzo 2011, D'Alessandro Tiziana ha chiesto di accertare che la stessa non è incorsa nella causa di ineleggibilità di cui agli artt. 9, comma 1, n. 7 e 10, comma 1 n. 8) della LR n. 31/86 e di cui agli artt. 60, comma 1, n. 7) e 63 comma 1 n. 7) del TUEL, e per l'effetto di porre nel nulla la delibera n. 24 del 18 febbraio



2011 del consiglio della seconda circoscrizione della città di Palermo, dichiarando mai decaduto il consigliere D'Alessandro dalla carica. In subordine, la D'Alessandro ha chiesto la rimessione alla Corte Costituzionale di una questione di legittimità costituzionale.

La ricorrente ha dato conto di essere stata eletta consigliere circoscrizionale presso il secondo Consiglio Circoscrizionale della Città di Palermo a seguito delle elezioni amministrative del 13-14 maggio 2007.

Con delibera n. 8/2011 il consiglio circoscrizionale ha contestato alla ricorrente ai sensi e per gli effetti dell'art. 69 del TUEL la causa di incompatibilità di cui al combinato disposto dell'art. 63 comma 1 p. 7 con l'art. 60 comma 1 p. 10 del TUEL, in quanto ricopriva l'incarico di consigliere della II circoscrizione e contemporaneamente era dipendente comunale con contratto a tempo parziale e determinato - come agente di PM - a far data dal 2 novembre 2010.

La D'Alessandro ha depositato note nei termini assegnati, che sono state disattese. Con successiva delibera n. 24 del 18.2.2011, notificata alla ricorrente in data 8 marzo 2011, il consiglio circoscrizionale ha dichiarato sussistente la causa di ineleggibilità o incompatibilità sopravvenuta, invitandola a rimuovere la sopravvenuta condizione di incompatibilità ovvero di optare per la carica che intende conservare. In luogo della D'Alessandro dovrebbe subentrare Giuseppe Giocaliero.

La D'Alessandro ha dedotto l'inapplicabilità dell'art. 60 comma 1 n. 7 del TUEL e dell'art. 9 comma 1 n. 7 della LR n. 31/1986, atteso che le disposizioni non sono suscettibili di interpretazione analogica e che le cause di ineleggibilità per i dipendenti comunali sono relative al consiglio comunale e non a quello circoscrizionale. Inoltre nel caso di specie mancherebbe un collegamento tra le funzioni esercitate e il territorio della circoscrizione, non sussistendo alcun pericolo al buon andamento e all'imparzialità dell'amministrazione.

La ricorrente ha evidenziato poi come il comma 3 dell'art. 60 TUEL prevede che la causa di ineleggibilità venga meno per collocamento in aspettativa non retribuita del lavoratore. Nell'ipotesi in cui si ritenesse applicabile l'art. 60 comma 1 n. 7 del TUEL, la relativa disciplina sarebbe da considerarsi incostituzionale nella misura in cui non è consentito di eliminare la causa di ineleggibilità sopravvenuta optando per il collocamento in aspettativa non retribuita, atteso che ai sensi dell'art. 60 comma 8 del TUEL non possono essere collocati in aspettativa i dipendenti a tempo determinato.

Si costituivano Giocaliero e il Comune di Palermo, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato. Il Comune di Palermo depositava delibera del II Consiglio Circoscrizionale del 22 marzo 2011, che dichiarava decaduta la D'Alessandro dalla carica di consigliere circoscrizionale, non avendo optato per una delle due cariche rivestite.

Pertanto il II Consiglio Circoscrizionale del Comune di Palermo ha prima contestato alla D'Alessandro la causa di incompatibilità e poi l'ha dichiarata decaduta ai sensi degli artt. 9 e 10 della LR n. 31/86 nonché dei corrispondenti artt. 60 e 63 del TUEL, avendo stipulato successivamente all'assunzione della carica a consigliere circoscrizionale del Comune di Palermo un contratto a tempo determinato e parziale con il Comune stesso.

L'art. 9, comma 1, n. 7 della LR n. 31/1986, applicabile nell'ambito della Regione Siciliana, - a cui corrisponde l'art. 60 comma 1 n. 7 del TUEL relativamente all'ineleggibilità, prevede che «Non sono eleggibili a consigliere provinciale comunale e di quartiere... i dipendenti del comune e della provincia per i rispettivi consigli». Tale disposizione è pacificamente riferita anche ai consiglieri circoscrizionali alla luce della previsione di cui all'art. 60 del TUEL.

L'art. 10, comma 1, n. 8 della LR n. 31/86 - a cui corrisponde l'art. 63 comma 1 n. 7 del TUEL -, relativamente all'incompatibilità, prevede che «Non può ricoprire la carica di consigliere provinciale comunale o di quartiere... colui che nel corso del mandato viene a trovarsi in una condizione di ineleggibilità prevista nel precedente articolo. Tale disposizione è pacificamente riferita anche ai consiglieri circoscrizionali alla luce della previsione di cui all'art. 63 del TUEL.

Ai sensi dell'art. 14 della LR n. 31/86 - a cui corrisponde l'art. 69 del TUEL - quando successivamente all'elezione si verifichi qualcuna delle condizioni previste dalla stessa legge come causa di ineleggibilità ovvero esista al momento dell'elezione o si verifichi successivamente qualcuna delle condizioni di incompatibilità previste dalla legge, il consiglio di cui l'interessato fa parte gliela contesta. Con la delibera definitiva, ove venga ritenuta sussistente la causa di ineleggibilità o di incompatibilità, viene invitato il consigliere a rimuoverla o ad esprimere, se del caso, la opzione per la carica che intende conservare. Qualora il consigliere non vi provveda entro i successivi dieci giorni il consiglio lo dichiara decaduto. Circostanza che si è verificata nel caso di specie.

È da osservare come la D'Alessandro ha in primo luogo contestato di essere incorsa in una causa di incompatibilità, sostenendo che la disposizione di cui all'art. 9 comma 1 n. 7 della LR n. 31/1986 debba essere letta nel senso che «i rispettivi consigli», a cui fa riferimento per quanto attiene ai dipendenti comunali, sono solo i consigli comunali e non quelli circoscrizionali. Tuttavia tale interpretazione pare contrastare con la lettura data dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 421/1999 in relazione all'analogia disposizione dell'art. 2, comma 1, n. 7, legge 23 aprile 1981 n. 154.



Ciò premesso, non pare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in via subordinata dalla D'Alessandro, relativamente all'art. 9 comma 8, della LR n. 31/86 - a cui corrisponde l'art. 60 comma 8 del TUEL -, che statuisce che non possono essere collocati in aspettativa i dipendenti assunti a tempo determinato, in relazione agli artt. 3 e 51 Cost.

L'art. 9 comma 2 della LR n. 31/86 - a cui corrisponde l'art. 60 comma 3 TUEL - prevede che le cause di ineleggibilità tra cui quella di cui al punto 7 non hanno effetto se l'interessato viene collocato in aspettativa.

Pertanto in relazione alle cause di ineleggibilità, a fronte dell'opzione tra la carica elettiva e il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, vi è la possibilità per il lavoratore di essere posto in aspettativa non retribuita, non operando quindi la causa di ineleggibilità.

Considerato che, nell'ipotesi in cui nel corso del mandato si sostanziasse una causa di ineleggibilità - quindi sopravvenuta -, si viene a sostanziasse una causa di incompatibilità, anche in questo caso deve ritenersi operante il disposto di cui all'art. 9 comma 2 della LR n. 31/1986, potendo il dipendente essere posto in aspettativa. D'altronde si tratta di situazioni identiche, non parendo il fatto che la causa di ineleggibilità sia sopravvenuta elemento per escludere l'applicazione di tale disposizione. Il rinvio operato dall'art. 10 della LR n. 31/1986 alle disposizioni di cui al precedente art. 9 della stessa legge deve ritenersi riferito a tutta la relativa disciplina, e quindi anche alla possibilità di ottenere l'aspettativa non retribuita.

Ritenuto quindi che, a fronte di un contratto a tempo indeterminato, il dipendente possa godere dell'aspettativa non retribuita, non operando la causa di ineleggibilità/incompatibilità, non pare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 8, della LR n. 31/86, che statuisce che non possono essere collocati in aspettativa i dipendenti assunti a tempo determinato, in relazione agli artt. 3 e 51 Cost.

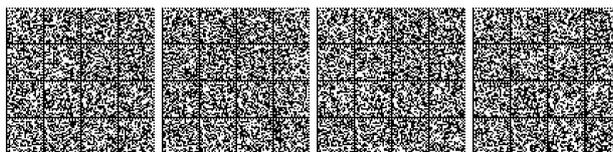
La questione è rilevante ai fini del presente giudizio (atteso che la D'Alessandro ha stipulato con decorrenza dal 2 novembre 2010 un contratto a tempo determinato di durata quinquennale, e quindi con una durata superiore a quella del mandato elettorale).

Per quanto attiene all'art. 3 Cost., è da osservare come dal punto di vista strutturale, il contratto a tempo determinato non si differenzia dal contratto a tempo indeterminato. Entrambi i contratti danno luogo ad un rapporto di lavoro subordinato che non si distingue se non per l'apposizione di un termine finale. L'apposizione di un termine finale è da dubitare che possa costituire elemento di differenziazione tale da giustificare una disparità di trattamento in relazione al riconoscimento dell'aspettativa non retribuita nel caso di esercizio di carica elettiva. Pare da dubitarsi che allo stato dell'attuale legislazione il contratto a tempo determinato risponda ad esigenze particolari valutate ex ante, che verrebbero nella sostanza frustrate nell'ipotesi di riconoscimento dell'aspettativa non retribuita, a differenza del contratto a tempo indeterminato in cui non vi sarebbero tali specifiche esigenze. Questo tanto più in considerazione del fatto che attualmente vi è la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato con un termine di durata così lungo da far venir meno qualsiasi differenziazione tra contratto a tempo determinato e contratto a tempo indeterminato sotto il profilo finalistico dell'apporto dato dal lavoro del singolo all'organizzazione in cui viene inserito. Basti pensare che nel caso di specie siamo dinanzi ad un contratto con durata quinquennale, e quindi ad un contratto con una durata alquanto significativa, tale da escludere la rispondenza ad una specifica e transitoria esigenza della pubblica amministrazione.

Per quanto attiene poi alla non manifesta violazione dell'art. 51, comma 3, Cost., da parte dell'art. 9 comma 8 della L.R. n. 31/86, il disposto costituzionale attribuisce a chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive il diritto alla conservazione del posto di lavoro.

Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, il terzo comma dell'art. 51 della Costituzione, va interpretato nel senso che in esso è prevista una garanzia strumentale all'attuazione del precetto contenuto nel primo comma, consistente nell'affermazione del diritto di chi è chiamato ad esercitare funzioni pubbliche elettive di disporre del tempo necessario per l'adempimento dei compiti inerenti al mandato e del diritto di mantenere il posto di lavoro (cfr: sentenza n. 158 del 1985). Tutto ciò, del resto, è una coerente derivazione dei principi e dei valori degli articoli 1, 2, 3, 4 della Costituzione (cfr: sentenza n. 388 del 1991), essenziale per garantire a tutti i cittadini la possibilità di concorrere alle cariche elettive (cfr: sentenza n. 28 del 1998 che per l'appunto richiama tale consolidato orientamento).

Sempre con la citata sentenza n. 28 del 1998 la Corte costituzionale «ha costantemente affermato; sin dalla sentenza n. 6 del 1960, che l'espressione dell'art. 51 «conservare il posto di lavoro», interpretata anche alla luce del dibattito all'Assemblea Costituente, in cui si manifestò l'intento di «fissare il principio che, quando un lavoratore viene ad essere investito di una carica pubblica, non deve essere per questo licenziato ma ritenuto in congedo o in aspettativa» (Assemblea Costituente, prima sottocommissione seduta del 15 novembre 1946), garantisce soltanto «il diritto a mantenere il rapporto di lavoro o di impiego» (sentenza n. 111 del 1994) e non tutela affatto - come invece afferma il giudice rimettente - «l'interesse alla conservazione tout court dell'originario luogo di lavoro». Si può quindi ritenere che la norma esprima l'interesse costituzionale alla possibilità che tutti i cittadini concorrano alle cariche elettive in posi-



zione di eguaglianza, anche impedendo, se occorre, la risoluzione del rapporto di lavoro o di impiego, con giustificato, ragionevole sacrificio dell'interesse dei privati datori di lavoro (sentenza n. 124 del 1982). L'art. 51 assicura, dunque un complesso minimo di garanzie di eguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dell'elettorato passivo, riconoscendo peraltro al legislatore ordinario la facoltà di disciplinare in concreto l'esercizio dei diritti garantiti; la facoltà, cioè di fissare, a condizione che non risultino menomati i diritti riconosciuti, le relative modalità di godimento al fine di agevolare la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica ed amministrativa del Paese».

Alla luce di questa lettura dell'art. 51 Cost. non pare manifestamente infondato ritenere che la disposizione, che esclude per i contratti a tempo determinato l'aspettativa non retribuita nell'ipotesi di cariche elettive, violi il precetto costituzionale, venendo leso il diritto alla conservazione del posto di lavoro, come diritto che esclude che il lavoratore - senza alcuna distinzione tra lavoratore a tempo determinato ovvero a tempo indeterminato - debba perdere il posto di lavoro come alternativa all'esercizio della pubblica funzione, con conseguente limitazione al diritto all'elettorato passivo.

Inoltre non pare che la disposizione costituzionale possa essere letta nel senso della sua applicabilità solo nel caso di pregresso rapporto di lavoro rispetto alla carica elettiva, considerato che rispetto al diritto all'elettorato tutelato nel suo complesso dall'art. 51 Cost., non vi è alcuna differenziazione tra carica elettiva sopravvenuta al posto di lavoro e carica preesistente a tale rapporto. D'altronde la previsione di cui all'art. 9, comma 2, della LR n. 31/1986, che riconosce l'aspettativa nel contratto a tempo indeterminato, costituisce esplicazione dell'art. 51 Cost.

Infine è da ricordare come il disposto di cui all'art. 51 Cost. non differenzia tra cariche elettive, riguardano i rapporti politici in senso ampio, dovendo ritenersi rientrante in tale previsione anche la carica a consigliere circoscrizionale, come nel caso di specie (*cf.* Corte Cost. sentenza n. 158 del 1985, la quale ha osservato come «la norma riguarda indubbiamente i rapporti politici in senso ampio; comprende cioè, non solo l'elezione a membro dei due rami del Parlamento ma anche l'elezione agli organi elettivi nel nostro ordinamento, regionali, provinciali e locali, tutti considerati costituenti il tessuto connettivo dell'ordinamento statale e tutti rilevanti per attuare gli interessi generali, onde rimanga assicurato il pieno svolgimento della vita democratica del Paese»).

P.Q.M.

Sospende il procedimento e dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 8, della Legge della Regione Siciliana n. 31/86, nella parte in cui esclude il diritto di aspettativa non retribuita ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per violazione degli artt. 3, 51 Cost..

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed al Presidente della Regione Siciliana, nonché la comunicazione dello stesso al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana, a cura della cancelleria.

Palermo, addì 17 giugno 2011

Il Presidente: CACCAMO

12C0083

N. 38

*Ordinanza del 16 gennaio 2012 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di Fabbri Morena*

Reati e pene - Fallimento - Reati commessi dal fallito - Bancarotta fraudolenta - Pene accessorie dell'inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale e dell'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per la durata di dieci anni per ogni ipotesi di condanna per i fatti di bancarotta previsti - Denunciata rigidità dispositiva della prescrizione penale - Preclusione al giudice di un'equa e adeguata considerazione sanzionatoria - Parità di trattamento di situazioni diverse e difformemente sanzionate mediante la pena principale - Violazione del principio del giusto processo.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 216, ultimo comma.
- Costituzione, artt. 3, 27 e [111].



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Sul ricorso proposto da Fabbri Morena, n. 6 agosto 1960, Rossi Stelio, n. 18 febbraio 1947;

Avverso la sentenza della Corte d'appello di Bologna in data 28 maggio 2010.

Sentita la relazione svolta dal cons. Dubolino;

Sentito il P.G. in persona del dott. F.M. Iacoviello, il quale ha chiesto l'annullamento senza rinvio limitatamente alla pena accessoria ed il rigetto nel resto;

Sentiti, per Fabbri Morena, l'avv. Martines e, per Rossi Stelio, l'avv. Melchionda, i quali hanno entrambi insistito per l'accoglimento dei rispettivi ricorsi;

Ha pronunciato la seguente sentenza - ordinanza.

Rilevato in fatto

Che con l'impugnata sentenza, in conferma, per quanto ancora d'interesse, di quella di primo grado pronunciata dal tribunale di Forti il 12 febbraio 2003, Fabbri Morena e Rossi Stelio vennero ritenuti responsabili di bancarotta fraudolenta per distrazione con riferimento al fallimento, dichiarato il 6 novembre 1996, della s.r.l. AST, per avere, secondo l'accusa, nelle rispettive qualità di legale rappresentante (la Fabbri) e di amministratore di fatto (il Rossi) di detta società, distratto la somma di lire 660 milioni circa, incassata per conto della soc. INALCA dalla società russa AOZT Center a fronte di una fornitura di carni, destinandola a finanziamenti alle società Movinord s.r.l. e Tecnic s.r.l., entrambe in difficoltà finanziarie e facenti capo al nominato Rossi; fatti, questi, per i quali erano stati condannati alla pena ritenuta di giustizia, previo riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche valutate come prevalenti sulle contestate aggravanti di cui all'art. 219, commi 1 e 2 n.l, L.F.;

che avverso detta sentenza hanno proposto ricorso per cassazione, nell'interesse degli imputati, i rispettivi difensori; che la difesa di Fabbri Morena ha denunciato:

1) violazione degli artt. 223, comma 1, 216, comma 1 n. 1, 224, 217 comma 1 e 2 L.F., unitamente a vizio di motivazione, sull'assunto, in sintesi e nell'essenziale, che corte territoriale, nel disattendere le doglianze esposte nell'atto di appello, non avrebbe considerato che le operazioni di finanziamento rientravano nell'ambito dell'oggetto sociale e non potevano dirsi effettuate senza contropartita, contemplando esse, oltre alla restituzione, in breve termine, della somma capitale, anche la corresponsione di interessi nella misura del 15 per cento; obbligazioni, queste, alle quali in parte era stato fatto fronte nei tempi previsti, prima del fallimento, e, per il resto, successivamente al fallimento, grazie all'intervento di altra società del gruppo che aveva tacitato la INALCA, principale creditrice della AST, tanto che il fallimento era stato quindi chiuso per mancanza di passivo; dal che si sarebbe dovuto concludere che non vi era stata alcuna distrazione o che, tutt'al più, le operazioni in questione sarebbero state inquadrabili nell'ambito delle previsioni di cui all'art. 217 n. 3 L.F.;

2) violazione dell'art. 43 c.p., in relazione agli artt. 216, comma I, n. 1, 223, comma 1, 217, comma 1, n. 3, L.F., unitamente a vizio di motivazione, sull'assunto che sarebbe stata comunque da escludere la sussistenza dell'elemento soggettivo del reato, non essendovi prova della consapevolezza, da parte della ricorrente, quale semplice amministratore di diritto, dell'esistenza delle condizioni che avrebbero reso penalmente illecite le operazioni di finanziamento in questione;



3) violazione degli artt. 236 L.F e 37 c.p., per essere stata determinata in anni dieci la durata della pena accessoria dell'inabilitazione all'esercizio di imprese commerciali e dell'incapacità all'esercizio di uffici direttivi in qualsiasi impresa, laddove detta durata avrebbe dovuto essere limitata a quella della pena principale;

che la difesa di Rossi Stelio ha denunciato:

1) violazione dell'art. 106, commi 1 e 2, c.p.p., e degli artt. 178 e 179 c.p.p., sull'assunto che, avendo il Rossi, a seguito del decesso del proprio originario difensore, nominato, per il giudizio d'appello, altro difensore nella persona del medesimo legale che difendeva la coimputata Fabbri Morena, indebitamente la corte d'appello avrebbe rilevato d'ufficio la incompatibilità delle due posizioni, sulla sola base del contenuto degli interrogatori resi dai coimputati nel corso delle indagini preliminari, l'uno delle quali (quello del Rossi) non acquisito al fascicolo per il dibattimento e l'altro non utilizzabile (né, di fatto, utilizzato) nei confronti del Rossi, ostandovi il disposto di cui all'art. 513, comma 1, c.p.p., ed avrebbe inoltre omesso, la stessa corte, prima di provvedere alla nomina di un diverso difensore, ai sensi dell'art. 97, comma 4, c.p.p., di assegnare al Rossi un termine per rimuovere la suddetta incompatibilità;

2) violazione dell'art. 526, commi 1 e 1-bis, c.p.p., in relazione agli artt. 513, comma 1, e 493, comma 3, c.p.p., per avere la corte d'appello valorizzato, a sostegno del confermato giudizio di colpevolezza, il contenuto dell'interrogatorio reso al P.M. dal Rossi il 21 dicembre 1996 (nella parte in cui il Rossi aveva affermato che scopo delle operazioni di finanziamento era stato soltanto quello di sottrarre le risorse finanziarie alle pretese creditorie, ritenute ingiustificate, della soc. INALCA), nonostante che detto interrogatorio non fosse stato acquisito al fascicolo per il dibattimento a seguito di produzione, senza opposizione, da parte del pubblico ministero all'udienza del 31 gennaio 2003 (come invece affermato nell'impugnata sentenza), ma risultasse soltanto l'avvenuta utilizzazione, a soli fini di contestazione, di altro interrogatorio reso dal Rossi al giudice per le indagini preliminari; doglianza, questa, cui si accompagna il richiamo adesivo alle censure espresse nel ricorso proposto nell'interesse di Fabbri Morena a proposito del ritenuto carattere distrattivo delle operazioni di finanziamento in questione;

3) erronea applicazione dell'art. 2639 c.c., unitamente a vizio di motivazione, sull'assunto che, avendo avuto il ricorrente un ruolo diretto solo con riguardo alle specifiche operazioni di finanziamento formanti oggetto dell'imputazione, avrebbe fatto difetto il requisito della "continuità" che, alla stregua del citato art. 2639 c.c., era da considerare richiesto perché gli si potesse attribuire, come invece era stato fatto, la qualifica di amministratore di fatto dell'impresa fallita;

4) erronea applicazione degli artt. 216 L.F. e 37 C.P., per le stesse ragioni già indicate nell'illustrazione del terzo motivo del ricorso proposto nell'interesse di Fabbri Morena;

Considerato in diritto

Che va preliminarmente rilevato come il reato contestato agli imputati non possa ritenersi ancora prescritto, nonostante l'avvenuto decorso, dalla data di consumazione, coincidente con quella della declaratoria di fallimento, del termine di prescrizione massima, da individuarsi in anni quindici (alla stregua della normativa precedente alla riforma introdotta dalla legge n. 251/2005, tuttora applicabile, nella specie, in virtù del disposto di cui all'art. 10, comma 3, di detta legge), dal momento detto termine va prorogato di mesi tre e giorni tredici corrispondenti al totale dei periodi di sospensione per rinvii chiesti dalla difesa e, segnatamente: dal 30 gennaio al 7 febbraio 2001



per impegno professionale del difensore (gg. 8); dal 5 novembre 2001 al 25 febbraio 2002 per asserita impossibilità, da parte dell'imputato Rossi Stelio, all'epoca dimorante all'estero, di rientrare in Italia fino al rilascio di un duplicato del passaporto, il cui originale era andato smarrito (mesi tre e giorni cinque);

che, ciò premesso, appare fondato ed assorbente, allo stato, il primo motivo del ricorso proposto nell'interesse di Rossi Stelio, atteso che, a prescindere dalla correttezza o meno della riscontrata incompatibilità tra la difesa del Rossi e quella della Fabbri, sta di fatto che la corte d'appello, come segnalato nel gravame e confermato dall'esame degli atti (legittimo e doveroso anche in questa sede, trattandosi di vizio "in procedendo"), dopo avere, all'udienza del 28 maggio 2010, rilevato la detta incompatibilità e quindi confermato la nomina del difensore d'ufficio che, a seguito dell'accertato decesso del difensore di fiducia del Rossi, era stato designato a costui, per l'eventualità che egli non avesse nominato un nuovo difensore di fiducia (cosa che egli aveva fatto nominando appunto lo stesso legale che difendeva la Fabbri), ha dichiarato la contumacia dell'imputato e proceduto, quindi, alla immediata celebrazione del giudizio conclusosi con la pronuncia della sentenza, in palese violazione, quindi, del disposto di cui all'art. 106, comma 2, c.p.p., nella parte in cui prescrive all'autorità giudiziaria, quando abbia rilevato una causa di incompatibilità nella difesa, di fissare un termine per la sua rimozione; il che ha dato luogo ad una nullità inquadabile nell'ambito di quelle di cui all'art. 178, comma 1, lett. c), c.p.p., da riguardarsi come tempestivamente dedotta con il ricorso, non potendosi ritenere l'operatività del disposto di cui all'art. 182, comma 2, prima ipotesi, c.p.p., atteso che l'imputato non era presente e, benché dichiarato contumace, non poteva dirsi rappresentato ad ogni effetto dal difensore d'ufficio confermato nell'occasione (e, per esso, dal sostituto presente in udienza), dal momento che detta conferma (in realtà qualificabile come nuova nomina, volta che, "medio tempore", vi era stata la nomina, da parte dell'imputato, del difensore di fiducia poi dichiarato incompatibile), era intervenuta senza che l'imputato, proprio a cagione della summenzionata violazione dell'art. 106, comma 2, c.p.p., avesse avuto modo di designare un nuovo difensore di fiducia;

che, estendendosi la suddetta nullità anche all'impugnata sentenza, questa non può, quindi, che essere annullata con rinvio, nei confronti del Rossi Stelio, per la celebrazione di un nuovo giudizio d'appello, ad altra sezione della corte d'appello di Bologna;

che, con riguardo alla posizione di Fabbri Morena, a differenza di quella del Rossi, il ricorso non appare definibile senza che venga affrontato il motivo attinente alla durata della disposta pena accessoria;

che si ripropone quindi il problema, già affrontato in altre occasioni, della compatibilità dell'art. 216, ultimo comma, L.F., se interpretato nell'unico modo ritenuto corretto dalla prevalente giurisprudenza di questa Corte, con gli artt. 3 e 27 della Costituzione;

che, al proposito, giova richiamare l'ordinanza del 23 marzo 2011 con la quale questa Corte ha già ritenuto di sollevare questione di costituzionalità del citato art. 216, ultimo comma, L.F., sulla base delle argomentazioni che di seguito si riportano:

«Invero, l'orientamento seguito pressoché costantemente da questa Corte in tema di bancarotta fraudolenta (rilevabile sin da Cass. Sez. 5, 16 ottobre 1973 Tonarelli, CED Cass. 126018), è nel senso che la pena accessoria dell'inabilitazione all'esercizio di imprese commerciali ed all'incapacità di esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa, sia fissata inderogabilmente nella misura di dieci anni, ancorandosi alla lettera della disposizione. Pertanto, non essendo indeterminata la sua durata, essa si sottrae alla disciplina di cui all'art. 37 cod. pen.

A fronte di siffatta lettura recenti sentenze (*cf.* per es. Cass. Sez. V, IOrzo 2010, Tonizzo, n. 9672; Cass., Sez. V, 31 marzo 2010, Travaini, n. 23720) hanno ritenuto che siffatta fissità della sanzione accessoria contrasti con il «volto costituzionale» dell'illecito penale, e che — comunque — il sistema normativo debba lasciare comunque adeguati spazi alla discrezionalità del giudice, ai fini dell'adeguamento della risposta punitiva alle singole fattispecie concrete onde risulta illegittima la previsione che lasci il giudice privo di sufficienti margini di adattamento del trattamento sanzionatorio alle peculiarità della singola ipotesi concreta, aderendo all'ispirazione ermeneutica leggibile in provvedimenti del Giudice delle Leggi (C. Cost., Ord. 12 marzo 2008/4 aprile 2008 n. 91; C. Cost. Ord. 2 aprile 1980 n. 50) per cui «In linea di principio ... previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in armonia con il «volto costituzionale» del sistema penale; ed il dubbio di illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionatorio e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato».



Nel caso in esame la durata della sanzione — fissata in dieci anni dal legislatore fallimentare — appare suscettibile di perplessità, in termini di ragionevolezza, in ragione della sua immutabilità, al variare di condotte profondamente diverse e difformemente sanzionate con la pena principale (per es. la cd. bancarotta preferenziale, la singolare ampiezza dell'escursione afflittiva contemplata dalle circostanze speciali di cui all'art. 219 comma 1 e uc. legge fallimentare), tutto ciò per tacere della sproporzione che viene a crearsi nei riti alternativi - come nel caso in esame - ove le soglie di pena risultano grandemente inferiori a cagione della diminuzione premiale consentita o imposta dal legislatore.

Sicché, nel caso in esame, la soluzione normativa (a prescindere dalla profonda diversità della sanzione accessoria rispetto a quella ordinaria, alla quale non sembra corrispondere difforme trattamento, in termini di durata) evidenzia la negazione del principio del 'minore sacrificio necessario' nella risposta punitiva dell'ordinamento alla violazione penale, anche quando possano sussistere agevoli parametri mediante cui modulare la stessa, caso per caso, così tramutando la rigidità della previsione in una ingiustificata parificazione di situazioni tra loro diverse.

La sottrazione del giudizio ai consueti criteri dettati dagli art. 132 e 133 cod. pen. urta, a parere della Corte, con le previsioni costituzionali degli art. 3, 27, e 111 (quest'ultima norma regolante il cd. 'giusto processo') Cost.

Al contempo, dubita questo Collegio che il Giudice Ordinario possa superare il dato testuale dell'art. 216 u.c. legge fall. e che piuttosto spetti alla Corte costituzionale l'affermazione di illegittimità della previsione, quando essa sia interpretata in aderenza alla espressa volontà legislativa”;

che tali argomentazioni meritano, ad avviso del collegio, piena adesione;

che, pertanto, disposta la separazione della posizione di Fabbri Morena da quella di Rossi Stelio, debbasi rinnovare, come da dispositivo che segue (non risultando ancora intervenuta decisione della Corte costituzionale), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 216 ult. comma l. fall. in relazione agli art. 3 e 27 Cost.;

P.Q.M.

Annula la sentenza impugnata nei confronti di Rossi Stelio con rinvio ad altra sezione della corte d'appello di Bologna per nuovo giudizio;

Disposta la separazione quanto al ricorso di Fabbri Morena, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 216, ultimo comma, L.F. in relazione agli artt. 3 e 27 della Costituzione. Sospende il procedimento.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, il 16 dicembre 2011

Il Presidente: SCALERA

12C0084

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-012) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



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 3 2 1 *

€ 7,00

