

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 aprile 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 AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 85. Sentenza 2 - 12 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Contraddittorio - Norme della Regione Veneto - Ricorso del Governo - Eccepite tardività della notificazione del ricorso alla parte convenuta - Applicabilità nei giudizi di legittimità costituzionale della regola della proroga del termine processuale che scade nel giorno di sabato al primo giorno non festivo - Reiezione dell'eccezione.

- Legge della Regione Veneto 18 marzo 2011, n. 7, artt. 4, comma 1, e 15, commi 1 e 2.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 22.

Energia - Norme della Regione Veneto - Energia da fonti rinnovabili - Divieto temporaneo di rilasciare autorizzazioni alla realizzazione ed all'esercizio di impianti fotovoltaici a terra in area agricola di potenza di picco superiore a 200kWp, di impianti di produzione di energia alimentati da biomassa di potenza elettrica superiore a 500kWe, nonché di quelli alimentati a biogas e bioliquidi di potenza elettrica superiore a 1000kWe - Contrasto con le norme internazionali e con la normativa comunitaria, che manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli posti dalla normativa sovranazionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- Legge della Regione Veneto 18 marzo 2011, n. 7, art. 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, primo comma; protocollo di Kyoto adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1 giugno 2002, n. 120; direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE; direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE; (Cost. artt. 117, terzo comma, e 41).

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Veneto - Disciplina degli interventi regionali in materia di protezione civile - Assegnazione al Presidente della Provincia della generale competenza dell'organizzazione dei soccorsi a livello provinciale - Previsione che i sindaci e i presidenti delle comunità montane forniscano alle sale operative delle Province gli elementi utili per la conoscenza dell'evento e per l'assunzione delle iniziative necessarie - Contrasto con la normativa statale di settore che assegna al Prefetto la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale e le funzioni relative alle attività tecnico-operative di primo soccorso - Mancata circoscrizione del potere di intervento del Presidente della Provincia ai compiti ed alle funzioni di sua spettanza - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriore profilo.

- Legge della Regione Veneto 18 marzo 2011, n. 7, art. 15, commi 1 e 2, che sostituisce l'art. 16, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 novembre 1984, n. 58, ed introduce, nel medesimo art. 16, il comma 1-bis.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 14; d.l. 7 settembre 2001, n. 343 (convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401), art. 5, comma 4; (Cost., art.117, secondo comma, lett. m).....



N. 86. Sentenza 2 - 12 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Artigianato - Norme della Regione Marche - Disciplinari di produzione e marchio di origine e qualità denominato “Marche Eccellenza Artigiana (MEA)” - Inosservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea - Ricorso del Governo - Specifica modalità di adeguamento alla normativa europea, propria dei giudizi di legittimità promossi in via principale - Evocazione delle norme dell’Unione europea quali elemento integrante il parametro di legittimità di cui al primo comma dell’art. 117 della Costituzione - Ammissibilità delle censure.

- Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7, art. 21.
- Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), artt. 34, 35 e 36.

Artigianato - Norme della Regione Marche - Approvazione, ad opera della Giunta, di disciplinari di produzione che descrivono e definiscono i materiali impiegati, le particolarità delle tecniche produttive, nonché qualunque altro elemento atto a caratterizzare le lavorazioni considerate - Diritto delle imprese artigiane, che svolgono la propria attività secondo i disciplinari, di avvalersi del marchio di origine e qualità denominato “Marche Eccellenza Artigiana (MEA)” - Inosservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea in materia di libera circolazione delle merci, e specificamente del divieto di adottare “misure ad effetto equivalente” - Illegittimità costituzionale - Estensione della declaratoria d’illegittimità costituzionale a tutte le norme che compongono la disposizione - Assorbimento di ulteriori profili.

- Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7, art. 21.
- Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), artt. 34, 35 e 36; (Cost., art. 120).

Straniero - Professioni - Norme della Regione Marche - Maestri di sci stranieri non comunitari che intendano esercitare la professione temporaneamente o stabilmente nel territorio regionale - Requisiti - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* soddisfacente delle pretese di parte ricorrente - Mancata applicazione *medio tempore* della disciplina impugnata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7, art. 2, che ha sostituito l’art. 29 della legge della Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4, nella parte in cui ha inserito i commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

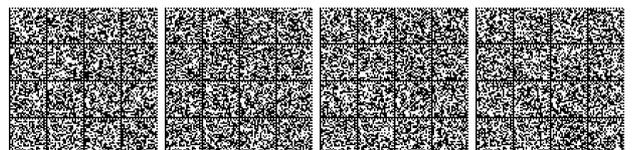
Pag. 9

N. 87. Sentenza 14 febbraio - 12 aprile 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Reati ministeriali - Delitto di concussione contestato al Presidente del Consiglio dei ministri in carica, membro della Camera dei deputati - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e richiesta di giudizio immediato del GIP presso il medesimo Tribunale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati - Intervento del Senato della Repubblica - Eccezione di inammissibilità proposta dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, fondata sulla mancata illustrazione delle conclusioni nell’atto di costituzione - Reiezione.

- Apertura delle indagini e successiva richiesta di giudizio immediato del 09/02/2011 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, e decreto di giudizio immediato del 15/02/2011 emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica.
- Costituzione, art. 96; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 24, 25 e 37, quinto comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, artt. 3 e 24, comma 4.



Reati ministeriali - Delitto di concussione contestato al Presidente del Consiglio dei ministri in carica, membro della Camera dei deputati - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e richiesta di giudizio immediato del GIP presso il medesimo Tribunale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati - Fase di merito - Conferma dell'ammissibilità del conflitto, già ritenuta con l'ordinanza n. 241 del 2011.

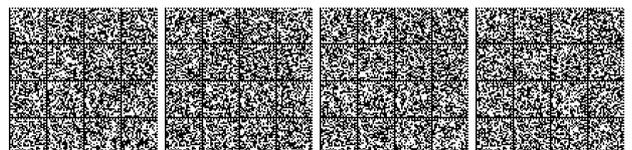
- Apertura delle indagini e successiva richiesta di giudizio immediato del 09/02/2011 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, e decreto di giudizio immediato del 15/02/2011 emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica.
- Costituzione, art. 96.

Reati ministeriali - Delitto di concussione contestato al Presidente del Consiglio dei ministri in carica, membro della Camera dei deputati - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e richiesta di giudizio immediato del GIP presso il medesimo Tribunale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati - Omessa trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali (tribunale dei ministri), prodromica al coinvolgimento della Camera nella valutazione circa la ministerialità del reato - Ritenuta lesione delle attribuzioni costituzionali della Camera dei deputati - Insussistenza - Attribuzione esclusiva dell'autorità giudiziaria in ordine alle valutazioni sulla natura del reato e sulla sussistenza delle eventuali esimenti - Dichiarazione che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano avviare, esperire indagini e procedere alla richiesta di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica per un'ipotesi di reato ritenuto non commesso nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1, del 1989, perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge - Dichiarazione che spettava al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano proseguire nelle forme comuni ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, per un'ipotesi di reato ritenuto non commesso nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge.

- Apertura delle indagini e successiva richiesta di giudizio immediato del 09/02/2011 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, e decreto di giudizio immediato del 15/02/2011 emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, art. 6.

Reati ministeriali - Delitto di concussione contestato al Presidente del Consiglio dei ministri in carica, membro della Camera dei deputati - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e richiesta di giudizio immediato del GIP presso il medesimo Tribunale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati - Omessa comunicazione al Presidente della Camera, prodromica al coinvolgimento della Camera nella valutazione circa la ministerialità del reato - Ritenuta lesione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato - Insussistenza - Dichiarazione che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano ed al Giudice per le indagini preliminari di detto Tribunale esercitare le proprie attribuzioni, omettendo di informare la Camera dei deputati della pendenza del procedimento penale nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica - Assorbimento di ulteriore questione.

- Apertura delle indagini e successiva richiesta di giudizio immediato del 09/02/2011 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, e decreto di giudizio immediato del 15/02/2011 emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, art. 6.



N. 88. Sentenza 14 febbraio - 12 aprile 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

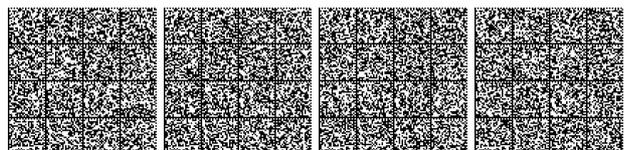
Reati ministeriali - Delitti, in concorso con terzi, di abuso d'ufficio e concussione, contestati al "segretario nazionale del partito politico UDEUR", nel periodo di tempo in cui era ministro della giustizia - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e dalla Procura della Repubblica di Napoli, duplice richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica di Napoli, nonché ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Senato della Repubblica - Fase di merito - Conferma dell'ammissibilità del conflitto, già ritenuta con l'ordinanza n. 104 del 2011.

- Apertura delle indagini da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, richieste di rinvio a giudizio dell'11/05/2009 e del 02/02/2010 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli del 20/10/2010.
- Costituzione, art. 96.

Reati ministeriali - Delitti, in concorso con terzi, di abuso d'ufficio e concussione, contestati al "segretario nazionale del partito politico UDEUR", nel periodo di tempo in cui era ministro della giustizia - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e dalla Procura della Repubblica di Napoli, duplice richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica di Napoli, nonché ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Senato della Repubblica - Omessa trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali (tribunale dei ministri), prodromica al coinvolgimento del Senato nella valutazione circa la ministerialità del reato - Ritenuta lesione delle attribuzioni costituzionali del Senato della Repubblica - Insussistenza - Attribuzione esclusiva dell'autorità giudiziaria in ordine alle valutazioni sulla natura del reato e sulla sussistenza delle eventuali esimenti - Dichiarazione che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere avviare un procedimento penale nei confronti del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti per ipotesi di reati ritenuti non commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali, e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Napoli proseguirlo ed esercitare l'azione penale con una duplice richiesta di rinvio a giudizio, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge - Dichiarazione che spettava al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli rigettare l'eccezione di incompetenza funzionale avanzata dalla difesa del Ministro della giustizia imputato, in carica all'epoca dei fatti, e proseguire nelle forme comuni, per ipotesi di reati ritenuti non commessi nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge.

- Apertura delle indagini da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, richieste di rinvio a giudizio dell'11/05/2009 e del 02/02/2010 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli del 20/10/2010.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, art. 6.

Reati ministeriali - Delitti, in concorso con terzi, di abuso d'ufficio e concussione, contestati al "segretario nazionale del partito politico UDEUR", nel periodo di tempo in cui era ministro della giustizia - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e dalla Procura della Repubblica di Napoli, duplice richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica di Napoli, nonché ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del



Tribunale di Napoli - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Senato della Repubblica - Omessa comunicazione al Presidente del Senato, prodromica al coinvolgimento del Senato nella valutazione circa la ministerialità del reato - Ritenuta lesione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato - Insussistenza - Dichiarazione che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Napoli, e al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli esercitare le proprie attribuzioni, omettendo di informare il Senato della Repubblica della pendenza del procedimento penale a carico del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti.

- Apertura delle indagini da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, richieste di rinvio a giudizio dell'11/05/2009 e del 02/02/2010 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli del 20/10/2010.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, art. 6. Pag. 37

N. 89. Ordinanza 2 - 12 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Campania - Impianti eolici - Previsione che la costruzione di nuovi aerogeneratori sia autorizzata esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* abrogativo della norma denunciata - Rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Campania 1 luglio 2011, n. 11, art. 1.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi primo, secondo lett. a) e terzo; norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, art. 25. Pag. 53

N. 90. Sentenza 2 - 12 aprile 2012

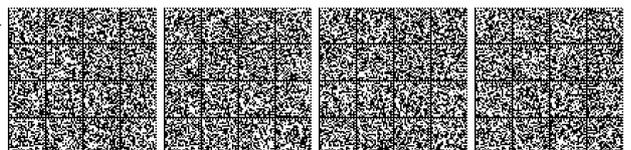
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Accesso all'impiego regionale - Limite del 50 per cento dei posti a concorso da riservare all'ingresso esterno - Previsione che il rispetto della quota del 50 per cento dei posti mediante concorsi esterni venga assicurato anche con compensazione tra i diversi profili professionali - Violazione dei principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura.

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3, art. 5, comma 5-ter, aggiunto dall'art. 4, comma 1, lett. b), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4.
- Costituzione, artt. 3 e 97 (117, terzo comma).

Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Accesso all'impiego regionale - Limite del 50 per cento dei posti a concorso da riservare all'ingresso esterno - Possibilità di derogarvi per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* satisfattivo delle ragioni del ricorrente - Rinuncia al ricorso limitatamente alla censura *de qua*, in assenza di accettazione della Regione resistente - Mancata applicazione *medio tempore* della norma censurata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 4, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, artt. 24 e 62; d.lgs. 9 maggio 2001, n. 165, art. 52. Pag. 55



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 46. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2012 (della Regione Campania)

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Limitazione delle funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Obbligo delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Ricorso della Regione Campania - Denunciata lesione della sfera di attribuzioni delle Province nonché delle competenze regionali - Violazione del principio di ragionevolezza, sotto il profilo della arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, irragionevolezza dell'intervento legislativo - Carezza di valutazione in ordine alla compatibilità costituzionale, alla dimensione effettiva e alla funzionalità della disposta trasformazione - Irragionevole utilizzo della decretazione d'urgenza - Difetto di proporzionalità e adeguatezza rispetto all'enunciato fine di riduzione dei costi di funzionamento del sistema.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 18 e 19.

– Costituzione, artt. 1 e 5.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Soppressione della Giunta provinciale - Prefigurazione dei futuri Consigli provinciali come organi rappresentativi di secondo grado - Previsione della decadenza degli organi in carica delle Province - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione del principio autonomistico (collegato a quello di sovranità popolare) e del carattere democratico dell'ente territoriale - Disconoscimento della sfera di autonomia costituzionalmente attribuita alla Provincia quale ente costitutivo della Repubblica - Contrasto con l'autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria delle Province e con la riserva ad esse di potere regolamentare.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 15, 16 e 20.

– Costituzione, artt. 1, 2, 5 e 114.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Limitazione delle funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Obbligo delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Ricorso della Regione Campania - Denunciato contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province - Violazione della potestà regolamentare ad esse spettante in ordine alla organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite - Violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni relativamente all'allocazione di funzioni amministrative e risorse finanziarie agli enti locali.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 18 e 19.

– Costituzione, artt. 114, 117, 118 e 119.



Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - 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 - Previsto intervento sostitutivo, mediante legge dello Stato, in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata introduzione di una fattispecie di potere statale sostitutivo in assenza dei presupposti costituzionalmente previsti - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 18 [secondo capoverso] e 19.
- Costituzione, art. 120, comma secondo.....

Pag. 63

N. 47. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2012 (della Regione autonoma della Sardegna)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disciplina dell'IMUP - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che fino all'emanazione delle norma di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto per la sottrazione di risorse finanziarie ai comuni e l'attribuzione alle regioni di diverse competenze - Denunciata violazione del principio di eguaglianza relativamente alla disciplina del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-bis.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei - Istituzione di una tassa annuale di stazionamento - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, mediante istituzione di una tassa sul turismo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 16.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Attribuzione alle Province di sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Individuazione del Presidente e del Consiglio Provinciale come unici organi della Provincia - Trasformazione del Consiglio provinciale in organo composto da dieci membri eletti dagli organi elettivi dei comuni - Elezione del Presidente da parte dello stesso Consiglio provinciale secondo modalità stabilite con successiva legge statale - Obbligo per lo Stato e per le Regioni di trasferire ai Comuni entro il 31 dicembre 2012 le funzioni (già) provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi in caso di inadempimento regionale - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Riserva al legislatore statale del potere di fissare la decorrenza del nuovo assetto istituzionale dell'ente locale - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciato declassamento della Provincia da ente costituzionalmente autonomo esponenziale della collettività locale, ad ente di secondo livello con mere funzioni di coordinamento dei Comuni - Denunciata violazione della competenza esclusiva regionale in materia di ordinamento degli enti locali, a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, art. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che l'aliquota di cui al comma 1, si applica anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse ed attribuzione di oneri alle Regioni speciali



- N. 48. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Regione Lazio - Istituzione dal 1° gennaio 2012 dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione - Aumento dalla stessa data della tassa automobilistica regionale e della soprattassa annuale regionale, nella misura del 10 per cento degli importi vigenti nel 2011 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa nazionale che ha sospeso il potere delle Regioni e degli Enti locali di deliberare aumenti di tributi - Esorbitanza dai limiti della autonomia finanziaria regionale - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del sistema tributario - Contrasto con principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Richiamo alla sentenza n. 32 del 2012 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 23 dicembre 2011, n. 19, artt. 3, comma 2, e 5.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. e), e terzo, e 119; d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 126, art. 1, comma 7; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 77-bis, comma 30; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 223; d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 10, modificativo dell'art. 6, commi 1 e 2, del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

Pag. 95

- N. 49. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 (della Regione Toscana)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dal rispetto dei limiti e prescrizioni sugli orari di apertura e di chiusura, sull'obbligo della chiusura domenicale e festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio, qualora la norma impugnata fosse interpretata nel senso di precludere qualsiasi intervento legislativo regionale in materia - Lesione delle relative attribuzioni amministrative regionali - Alterazione della parità di condizione e di pari opportunità tra esercenti della grande distribuzione e piccoli e/o medi esercenti - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, art. 31, comma 1, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118.

Pag. 98

- N. 50. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 (della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Aiuto alla crescita economica (Ace) - Previsione, per le società ed enti indicati nell'art. 73, comma 1, lett. a) e b), del d.P.R. n. 917 del 1989, che, ai fini della determinazione del reddito complessivo netto dichiarato, è ammesso in deduzione un importo corrispondente al rendimento nozionale del nuovo capitale proprio, secondo le disposizioni dei commi 2 e 8 - Calcolo del rendimento nozionale proprio - Determinazione dell'aliquota percentuale per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio, con decreto del Ministro dell'economia, a partire dal quarto periodo d'imposta e determinazione per il primo triennio di applicazione, in via transitoria, dell'aliquota del 3 per cento - Previsione che la parte del rendimento nozionale che supera il reddito complessivo netto dichiarato è computata in aumento dell'importo deducibile dal reddito dei periodi di imposta successivi - Determinazione del capitale proprio esistente alla chiusura dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2010 e relative variazioni in diminuzione - Previsione che gli incrementi derivanti da con-



ferimenti in denaro rilevano a partire dalla data del versamento; che quelli derivanti dall'accantonamento di utili, a partire dall'inizio dell'esercizio in cui le relative riserve sono formate; che i decrementi rilevano a partire dall'inizio dell'esercizio in cui si sono verificati; che per le aziende e le società di nuova costituzione si considera incremento tutto il patrimonio conferito - **Previsione dell'applicazione delle predette disposizioni anche al reddito d'impresa di persone fisiche, società in nome collettivo e in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria - Previsione che le disposizioni di attuazione sono emanate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, e che con lo stesso provvedimento possono essere stabilite disposizioni aventi finalità antielusive - Agevolazioni fiscali riferite al costo del lavoro, nonché per donne e giovani - Previsione, ai fini dell'Ires, della deducibilità di un importo pari all'imposta regionale sulle attività produttive determinata ai sensi degli artt. 5, 5-bis, 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 446 del 1997, relativa alla quota imponibile delle spese per il personale dipendente ed assimilato - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e per il peggiore trattamento della comunità regionale rispetto alla comunità nazionale - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8, e 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disciplina dell'IMUP - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che, in caso di in capienza, ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto per la sottrazione di risorse finanziarie ai comuni e l'attribuzione alle regioni di diverse competenze - Denunciata violazione del principio di eguaglianza relativamente alla disciplina del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13.
- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-bis.
- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei - Istituzione di una tassa annuale di stazionamento - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, mediante istituzione di una tassa sul turismo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 16, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, ricadenti nel territorio di ciascuna provincia, affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'art. 32 del T.U. n. 267 del 2000, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Attribuzione alle Province di sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Individuazione del Presidente e del Consiglio Provinciale come unici organi della Provincia - Trasformazione del Consiglio provinciale in organo composto da dieci membri eletti dagli organi elettivi dei comuni - Elezione del Presidente da parte dello stesso Consiglio provinciale secondo modalità stabilite con successiva legge statale - Obbligo per lo Stato e per le Regioni di trasferire ai Comuni entro il 31 dicembre 2012 le funzioni (già) provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi in caso di inadempimento regionale - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Riserva al legislatore statale del potere di fissare la decorrenza del nuovo assetto istituzionale dell'ente locale - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata, in via preliminare, illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate per l'assenza dei presupposti della necessità ed urgenza - Denunciato declassamento della Provincia da ente costituzio-



nalmente autonomo esponenziale della collettività locale, ad ente di secondo livello con mere funzioni di coordinamento dei Comuni - Denunciata violazione della competenza esclusiva regionale in materia di ordinamento degli enti locali, a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 22.
- Costituzione, artt. 5, 77, 114, 117, commi primo, secondo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, lett. 1-bis, 11, 54, e 59; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che l'aliquota di cui al comma 1, si applica anche alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse ed attribuzione di oneri alle Regioni speciali ed alle Province autonome, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Denunciata violazione della competenza regionale in materia sanitaria e di trasporti - Denunciata lesione del principio di ragionevolezza.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Esercizi commerciali - Eliminazione per le attività commerciali dei limiti agli orari di apertura e di chiusura ed abolizione dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Previsione quale principio generale dell'ordinamento della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza limiti o prescrizioni di alcun genere, tranne quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, con l'onere per le Regioni e gli enti locali di adeguare i loro ordinamenti entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale esclusiva in materia di esercizi commerciali e loro ubicazione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, terzo e quarto, e 118, primo comma; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le Regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Pag. 104

- N. 11. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 27 marzo 2012

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato previsto dall'art. 278 cod. pen. (Offese all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica) a carico di Francesco Storace, senatore della Repubblica all'epoca dei fatti, per le opinioni da questi espresse su un sito internet nel commentare un intervento del Presidente della Repubblica - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Roma, quinta sezione penale, nei confronti del Senato della Repubblica - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 19 febbraio 2009.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Pag. 131

- N. 57. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale delle Marche del 9 novembre 2011

Commercio - Norme della Regione Marche - Esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa - Orari di apertura al pubblico - Deroghe all'obbligo di chiusura nei giorni festivi per i comuni ad economia prevalentemente turistica limitate ai casi espressamente previsti - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia (art. 22 d.lgs. n. 114/1998).

- Legge della Regione Marche 10 novembre 2009, n. 27, art. 55, comma 6.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).....

Pag. 139

- N. 58. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 21 novembre 2011

Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesoriери, i quali possano disporre, per



le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51, come modificato dall'art. 17, comma 4, lett e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 41 e 111, comma secondo. Pag. 144

N. 59. Ordinanza del Consiglio di Stato del 28 novembre 2011

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97. Pag. 151

N. 60. Ordinanza del giudice tutelare del Tribunale di Spoleto del 3 gennaio 2012

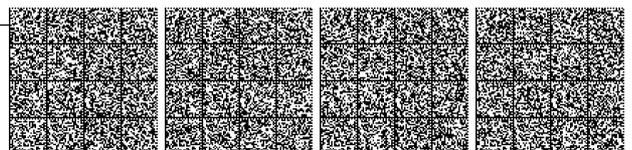
Aborto e interruzione volontaria della gravidanza - Interruzione della gravidanza nei primi novanta giorni dal concepimento - Facoltà della gestante (nella specie, minorenne) che accusi circostanze comportanti "serio pericolo" per la sua salute fisica o psichica - Incompatibilità di tale previsione con la definizione e la tutela dell'embrione umano enunciate dalla Corte di giustizia UE in sede di interpretazione del divieto di brevettabilità delle utilizzazioni di embrioni umani a fini industriali e commerciali (art. 6 della direttiva 98/44/CE) - Contrasto con la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo - Lesione del diritto alla vita dell'embrione (in quanto uomo *in fieri*) - Lesione del diritto fondamentale dell'individuo alla salute.

- Legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 4.
- Costituzione, artt. 2, 11, 32, primo comma, 117 [primo comma]; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 18 ottobre 2011, nel procedimento C-34/10, resa su rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE circa la corretta interpretazione dell'art. 6, n. 2, lett. c), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 98/44/CE del 6 luglio 1998. Pag. 157

N. 61. Ordinanza del Tribunale di Torino del 24 ottobre 2011

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità di cui al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) sull'aggravante della recidiva reiterata - Violazione del principio di uguaglianza, per la parità di trattamento di situazioni di diversa gravità - Contrasto con i principi di offensività e di proporzionalità della pena.

- Codice penale, art. 69, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, e 27. Pag. 161



N. 62. Ordinanza della Commissione tributaria regionale della Sicilia - sez. staccata di Catania del 20 ottobre 2011

Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Esecutività della sentenza della commissione tributaria regionale impugnata con ricorso per cassazione - Possibilità di sospensione quando dalla esecuzione possa derivare all'esecutato un "grave ed irreparabile danno" - Esclusione, in base all'espressa previsione di inapplicabilità al processo tributario dell'art. 337 c.p.c. (e dell'art. 373, dal primo richiamato) - Contrasto con il principio di uguaglianza, con il diritto di difesa, nonché con i principi del giusto processo e della pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale.

– Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 113.

Pag. 165



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 85

Sentenza 2 - 12 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Contraddittorio - Norme della Regione Veneto - Ricorso del Governo - Eccezione tardività della notificazione del ricorso alla parte convenuta - Applicabilità nei giudizi di legittimità costituzionale della regola della proroga del termine processuale che scade nel giorno di sabato al primo giorno non festivo - Reiezione dell'eccezione.

- Legge della Regione Veneto 18 marzo 2011, n. 7, artt. 4, comma 1, e 15, commi 1 e 2.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 22.

Energia - Norme della Regione Veneto - Energia da fonti rinnovabili - Divieto temporaneo di rilasciare autorizzazioni alla realizzazione ed all'esercizio di impianti fotovoltaici a terra in area agricola di potenza di picco superiore a 200kWp, di impianti di produzione di energia alimentati da biomassa di potenza elettrica superiore a 500kWe, nonché di quelli alimentati a biogas e bioliquidi di potenza elettrica superiore a 1000kWe - Contrasto con le norme internazionali e con la normativa comunitaria, che manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli posti dalla normativa sovranazionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- Legge della Regione Veneto 18 marzo 2011, n. 7, art. 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, primo comma; protocollo di Kyoto adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1 giugno 2002, n. 120; direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE; direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE; (Cost. artt. 117, terzo comma, e 41).

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Veneto - Disciplina degli interventi regionali in materia di protezione civile - Assegnazione al Presidente della Provincia della generale competenza dell'organizzazione dei soccorsi a livello provinciale - Previsione che i sindaci e i presidenti delle comunità montane forniscano alle sale operative delle Province gli elementi utili per la conoscenza dell'evento e per l'assunzione delle iniziative necessarie - Contrasto con la normativa statale di settore che assegna al Prefetto la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale e le funzioni relative alle attività tecnico-operative di primo soccorso - Mancata circoscrizione del potere di intervento del Presidente della Provincia ai compiti ed alle funzioni di sua spettanza - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriore profilo.

- Legge della Regione Veneto 18 marzo 2011, n. 7, art. 15, commi 1 e 2, che sostituisce l'art. 16, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 novembre 1984, n. 58, ed introduce, nel medesimo art. 16, il comma 1-*bis*.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 14; d.l. 7 settembre 2001, n. 343 (convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401), art. 5, comma 4; (Cost., art. 117, secondo comma, lett. *m*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, e 15, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 18 marzo 2011, n. 7 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 23 maggio 2011, depositato in cancelleria il 31 maggio 2011 ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 23 maggio 2011, depositato in cancelleria il 31 maggio 2011 ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi dell'anno 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, e 15, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 18 marzo 2011, n. 7 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011), in riferimento agli artt. 41 e 117 della Costituzione.

1.1. – Il ricorrente deduce che l'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011 dispone che, nelle more dell'emanazione del decreto del Ministero dello sviluppo economico di cui all'articolo 8-bis del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente), convertito in legge dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 13, e dell'approvazione di uno specifico stralcio del Piano energetico regionale di cui all'art. 2 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2000, n. 25 (Norme per la pianificazione energetica regionale, l'incentivazione del risparmio energetico e lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), relativo alla produzione di energia da fonti rinnovabili, da parte del Consiglio regionale, e comunque non oltre il 31 dicembre 2011, non possono essere rilasciate autorizzazioni alla realizzazione ed all'esercizio di impianti fotovoltaici a terra in area agricola di potenza di picco superiore a 200kWp, di impianti di produzione di energia alimentati da biomassa di potenza elettrica superiore a 500kWe, nonché di quelli alimentati a biogas e bioliquidi di potenza elettrica superiore a 1000kWe.

Ad avviso della difesa dello Stato, tale norma viola l'art. 117, primo comma, Cost., perché prevede un limite alla produzione di energia da fonti rinnovabili sul territorio regionale, in contrasto con le norme internazionali contenute nel Protocollo di Kyoto e con la normativa comunitaria – in particolare con l'art. 3 della direttiva 27 settembre 2001 n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e con la direttiva 23 aprile 2009 n. 2009/28/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) – i quali incentivano, invece, lo sviluppo delle suddette fonti di energia, individuando soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un determinato periodo di tempo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge che l'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011 lede anche l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. In particolare, la norma contrasterebbe con il principio fondamentale posto dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), il quale stabilisce che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree non idonee alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili, in attuazione e nel rispetto delle Linee Guida nazionali e dall'art. 17 (in combinato disposto con l'allegato 3) delle Linee Guida adottate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). Detto art. 17 dispone che le aree non idonee possono essere individuate solo a determinate condizioni, tassativamente elencate, nessuna delle quali ricorre nella norma censurata (in particolare, ai sensi delle citate linee guida ministeriali, le aree



non idonee possono essere individuate in relazione non a categorie generalizzate di aree, ma esclusivamente a specifici siti, con riguardo all'installazione solo di determinate tipologie e/o dimensioni di impianti, previo espletamento di una istruttoria approfondita, che individui le specifiche aree particolarmente sensibili o vulnerabili all'interno delle tipologie di aree elencate all'allegato 3).

L'Avvocatura dello Stato afferma che ulteriori principi fondamentali sono stati fissati dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia).

Infine, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 41 Cost. e del principio di liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), poiché il divieto di rilasciare le autorizzazioni alla costruzione ed all'esercizio degli impianti sopra richiamati si traduce nell'impossibilità, da parte degli operatori del settore, di presentare nuove istanze per il rilascio dell'autorizzazione in parola.

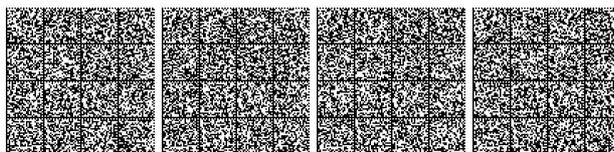
1.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì i commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Veneto n. 7 del 2011.

Il primo dispone che il comma 1 dell'art. 16 della legge della Regione Veneto 27 novembre 1984, n. 58 (Disciplina degli interventi regionali in materia di protezione civile) è così sostituito: «1. Ferme restando le competenze del Sindaco, nei casi di emergenza di protezione civile, per gli eventi di cui all'art. 2, lettera b) della legge 24 febbraio 1992, n. 225 "Istituzione del servizio nazionale della protezione civile" e successive modificazioni, il presidente della provincia è autorità di protezione civile, responsabile dell'organizzazione generale dei soccorsi a livello provinciale ed il Presidente della Giunta regionale è autorità di protezione civile, responsabile del coordinamento degli interventi organizzati dalle province interessate e degli eventuali interventi diretti richiesti in via sussidiaria dai presidenti delle province».

Il secondo aggiunge, dopo il comma 1 dell'articolo 16 della menzionata legge reg. Veneto n. 58 del 1984, il seguente comma: «1-bis. Per consentire il coordinamento e l'adozione degli interventi di cui all'articolo 2, lettera b) della legge n. 225/92 e al verificarsi di situazioni di pericolo o di danno nei territori di rispettiva competenza, i sindaci e i presidenti delle comunità montane forniscono alle sale operative delle province e le province forniscono alla sala operativa regionale tutti gli elementi utili per la conoscenza dell'evento e per l'assunzione delle iniziative necessarie».

Il ricorrente sostiene che tali disposizioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato competenza legislativa concorrente in materia di protezione civile, perché, attribuendo al Presidente della Provincia la generale competenza dell'organizzazione dei soccorsi a livello provinciale, si porrebbero in contrasto, anzitutto, con l'art. 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), che assegna al Prefetto la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale. Ad avviso della difesa dello Stato, non può essere contestata la natura di principio fondamentale di tale disposizione, sia perché, a norma dell'art. 12, comma 4, della legge n. 225 del 1992, le disposizioni contenute nella predetta legge costituiscono principi della legislazione statale in materia di attività regionale di previsione, prevenzione e soccorso di protezione civile, cui dovranno conformarsi le leggi regionali in materia, sia perché quanto previsto dal predetto art. 14 è direttamente funzionale alla tutela delle specifiche esigenze di unitarietà sussistenti nel settore della protezione civile, delle quali è portatore lo Stato ed è espressione il legislatore nazionale. Inoltre, la norma di cui al citato art. 14 deve essere considerata espressione di un principio insuscettibile di diversa regolamentazione nell'esercizio della potestà legislativa regionale concorrente anche per ragioni di sussidiarietà ascendente ed adeguatezza, essendo legata alla normativa di principio, di competenza statale, da un rapporto di necessaria integrazione. Infatti, la legislazione ordinaria di cui al citato art. 14 della legge n. 225 del 1992 riconosce al Prefetto la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale al verificarsi di uno degli eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della stessa legge n. 225 del 1992, mentre l'art. 108 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), non riconosce analoghi compiti di gestione dell'emergenza alla Provincia, cui è demandata la vigilanza sulla predisposizione, da parte di strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi.

Ad avviso del ricorrente, i commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Veneto n. 7 del 2011 contrasterebbero anche con il principio fondamentale in materia di protezione civile dettato dall'art. 5, comma 4, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401, che conferma l'attribuzione al Prefetto delle funzioni relative alle attività tecnico-operative volte ad assicurare i primi interventi al verificarsi degli eventi calamitosi, da effettuarsi a cura degli organi statali in concorso con le Regioni e ciò, sia con riferimento alla direzione unitaria dei servizi di



emergenza da attivare a livello provinciale attraverso l'adozione di tutti i provvedimenti ritenuti necessari, sia vigilando sull'attuazione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la lesione l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, perché prevede la generalizzata attribuzione al Presidente della Provincia della responsabilità dell'organizzazione dei soccorsi a livello provinciale, senza circoscrivere il potere di intervento ai compiti ed alle funzioni di sua spettanza (volontariato, viabilità provinciale, ecc.).

2. – La Regione Veneto si è costituita nel giudizio di costituzionalità ed ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso in quanto tardivamente proposto.

Al riguardo, la difesa regionale evidenzia che la legge reg. n. 7 del 2011 è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Veneto del 22 marzo 2011, n. 23; conseguentemente, il termine a disposizione dello Stato per proporre l'impugnazione scadeva il 21 maggio 2011; invece il ricorso è stato consegnato all'agente postale per la notifica solamente il 23 maggio 2011.

2.1. – Nel merito, la Regione Veneto deduce che le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri sono infondate.

2.1.1. – Circa l'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, la resistente eccepisce anzitutto la genericità del riferimento al Protocollo di Kyoto.

Quanto, invece, alla normativa comunitaria menzionata dal ricorrente, la difesa regionale afferma che la limitatezza dell'orizzonte temporale di validità della norma impugnata, destinata ad esplicitare i propri effetti non oltre la data del 31 dicembre 2011, consente di attribuire ad essa una rilevanza minima rispetto alla cronologia espressa invece dalla normativa comunitaria, la quale impone una programmazione degli obiettivi su base decennale.

L'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011 non contrasterebbe, poi, neppure con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché esso non individua genericamente ed astrattamente zone inidonee alla realizzazione e all'esercizio degli impianti diretti alla produzione di energia da fonti rinnovabili, ma si limita a posticipare logicamente e cronologicamente il rilascio delle autorizzazioni all'emanazione degli atti di pianificazione prodromici alla tutela degli altri interessi ambientali e paesaggistici. La norma impugnata, cioè, non impedisce *sine die* l'installazione degli impianti in questione, ma si limita a differire il rilascio delle autorizzazioni necessarie affinché esso avvenga in conformità con gli strumenti normativi statali e pianificatori regionali. Essa, quindi, sarebbe il frutto del corretto esercizio delle competenze costituzionalmente riconosciute alla Regione, poiché è coerente con le previsioni della normativa statale in materia. Infatti, il Piano energetico regionale è previsto dall'art. 2 della legge reg. Veneto n. 25 del 2000, in conformità con quanto disposto dall'art. 31, comma 2, del d. lgs. n. 112 del 2008, che attribuisce alla pianificazione regionale il compito di determinare le linee di indirizzo e coordinamento per l'esercizio a livello provinciale delle funzioni relative all'autorizzazione all'installazione e all'esercizio di produzione di energia da fonti rinnovabili. L'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, dunque, manifesta esclusivamente l'esigenza di predisporre correttamente gli strumenti disciplinatori regionali indispensabili ai fini dell'istruttoria delle istanze di autorizzazione in questione. In questa prospettiva, esso sarebbe legittimo anche perché diretto ad assicurare un maggior livello di tutela ambientale, di carattere più rigoroso rispetto al mero provvedimento di valutazione di impatto ambientale.

In riferimento alla dedotta violazione dell'art. 41 Cost., la resistente richiama la sentenza di questa Corte n. 166 del 2009, la quale ha affermato che l'indicazione dei presupposti legittimanti l'amministrazione al rilascio del provvedimento autorizzativo, anche qualora si rinvii alla successiva pianificazione regionale di settore, non è lesivo della predetta norma costituzionale, ove non si determini un blocco senza termine e generalizzato al rilascio delle autorizzazioni medesime (com'è appunto il caso dell'art. 4, comma 1, della legge veneta n. 7 del 2011).

Del tutto generica sarebbe, poi, la censura formulata in riferimento alla violazione del principio di liberalizzazione economica connessa all'attività di produzione, importazione, acquisto e vendita di energia elettrica.

2.1.2. – A proposito delle disposizioni dettate dall'art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, la resistente sostiene che esse trovano fondamento nella necessità di affiancare al coordinamento istituzionale riconosciuto al Prefetto dalla legge n. 225 del 1992 un assetto organizzativo dei mezzi disponibili sul territorio e dei rappresentanti locali che, in applicazione del principio di sussidiarietà, garantisca un razionale impiego delle risorse.

Pertanto non sussisterebbe alcuna violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché l'attribuzione al Presidente della Provincia del potere di coordinare i soccorsi per talune categorie di eventi calamitosi non esclude, né limita le competenze prefettizie stabilite dalla normativa statale. Al riguardo la difesa regionale menziona la sentenza di questa Corte n. 327 del 2003, secondo la quale la mancata indicazione, da parte della legge regionale, dei limiti alla compe-



tenza regionale contenuti nelle norme interposte non implica un'automatica espansione delle competenze regionali, restando tali limiti vincolanti.

Per le stesse ragioni non sussisterebbe, ad avviso della Regione Veneto, neppure un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., appunto perché la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni è assicurata dal fatto che le attribuzioni prefettizie in materia di protezione civile rimangono immutate, la legge regionale non incidendo in alcun modo su di esse.

Infine, la difesa regionale menziona norme di altre Regioni che prevedono il riconoscimento in capo ai Presidenti delle Province di poteri analoghi a quelli menzionati nell'art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, e, precisamente, l'art. 11 della legge della Regione Piemonte 14 aprile 2003, n. 7 (Disposizioni in materia di protezione civile) e l'art. 7 della legge della Regione Lombardia 22 maggio 2004, n. 16 (Testo unico delle disposizioni regionali in materia di protezione civile).

3. – In prossimità dell'udienza di discussione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nella quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

3.1. – Circa l'eccezione di tardività della notificazione del ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che il 21 maggio 2011 era sabato e che pertanto, in virtù del combinato disposto dei commi quarto e quinto dell'art. 155 del codice di procedura civile, la notificazione poteva essere eseguita il primo giorno seguente non festivo. Tale disciplina codicistica deve, poi, ritenersi applicabile – secondo la difesa statale – anche ai giudizi davanti alla Corte costituzionale, in conformità della consolidata giurisprudenza di questa Corte.

In via subordinata, la difesa dello Stato sostiene che, ove la Corte dovesse esprimere un avviso diverso, l'errore compiuto in sede di notificazione del ricorso dovrebbe essere ritenuto scusabile perché determinato dal legittimo affidamento che essa difesa ha riposto nell'applicabilità, anche ai giudizi di legittimità costituzionale, della regola generale della posticipazione al primo giorno seguente non festivo del termine che scade di sabato, affidamento ingenerato dal fatto che questa Corte, in casi del tutto simili a quello presente, ma nei quali la parte resistente non aveva eccepito la tardività della notificazione del ricorso, non ha ritenuto di rilevare d'ufficio la pretesa tardività dei ricorsi (il ricorrente cita, al riguardo, i giudizi decisi dalle sentenze n. 323 del 2011 e n. 357 del 2010).

3.2. – A proposito della questione concernente l'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che la limitata validità temporale della norma impugnata (destinata ad esaurire i propri effetti il 31 dicembre 2011) non la rende per ciò solo tollerabile da parte dell'ordinamento giuridico.

L'Avvocatura generale dello Stato ribadisce, poi, che la norma regionale censurata contrasta sia con il primo comma, sia con il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Quanto al primo, essa rischia di compromettere il raggiungimento, da parte dello Stato italiano, degli obiettivi imposti dall'ordinamento comunitario in materia di energia prodotta da fonti rinnovabili, anche perché, non risultando ancora ultimata la pianificazione prevista dalla legge reg. Veneto n. 59 del 2000, la Regione potrebbe, in base all'asserita temporaneità insita nella legge finanziaria, reiterare la dilazione prevista dall'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, con successive leggi dello stesso tipo.

Quanto all'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente ribadisce che la norma censurata, vietando in maniera assoluta e indiscriminata il rilascio delle autorizzazioni alle installazioni degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, contrasta con la normativa statale di principio che consente alle Regioni di negare tali autorizzazioni solamente quando i siti individuati siano considerati non idonei in base ai requisiti puntualmente indicati nelle linee guida di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, poi, che il differimento operato dall'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011 si pone in contrasto anche con l'art. 41 Cost., limitando la libertà di iniziativa economica nel settore energetico.

3.3. – Circa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge veneta n. 7 del 2011, il ricorrente afferma che l'argomento difensivo della Regione, secondo cui le disposizioni impugnate, prevedendo forme di coordinamento in materia di protezione civile che si esaurirebbero a livello locale, non comporterebbero un'invasione delle competenze demandate dalla legislazione statale al Prefetto, è smentito dal tenore letterale della norma censurata che fa esplicita menzione di una «competenza generale» del Presidente della Provincia.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che le particolarità proprie della materia della protezione civile comportano il necessario rispetto delle indicazioni poste a livello nazionale, sia al fine di evitare sovrapposizioni di competenze particolarmente intollerabili in frangenti che esigono invece un'azione rapida e tempestiva da parte dell'amministrazione, sia perché solamente la conformità alle indicazioni statali può garantire l'uniformità dei livelli essenziali dei servizi, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.



Considerato in diritto

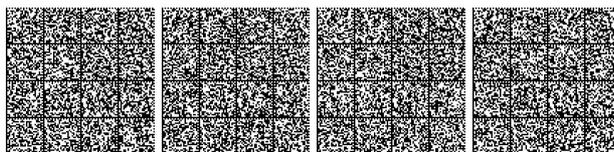
1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, e 15, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 18 marzo 2011, n. 7 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011), in riferimento agli artt. 41 e 117 della Costituzione.

1.1. – Ad avviso del ricorrente, l'art. 4, comma 1, della citata legge regionale, disponendo che, nelle more dell'emanazione del decreto del Ministero dello sviluppo economico di cui all'articolo 8-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente), convertito in legge dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 13, e dell'approvazione di uno specifico stralcio del Piano energetico regionale di cui all'art. 2 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2000, n. 25 (Norme per la pianificazione energetica regionale, l'incentivazione del risparmio energetico e lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), relativo alla produzione di energia da fonti rinnovabili, da parte del Consiglio regionale, e comunque non oltre il 31 dicembre 2011, non possono essere rilasciate autorizzazioni alla realizzazione ed all'esercizio di impianti fotovoltaici a terra in area agricola di potenza di picco superiore a 200kWp, di impianti di produzione di energia alimentati da biomassa di potenza elettrica superiore a 500kWe, nonché di quelli alimentati a biogas e bioliquidi di potenza elettrica superiore a 1000kWe, viola: a) l'art. 117, primo comma, Cost., perché prevede un limite alla produzione di energia da fonti rinnovabili sul territorio regionale, in contrasto con le norme internazionali contenute nel Protocollo di Kyoto e con la normativa comunitaria che incentivano, invece, lo sviluppo delle suddette fonti di energia, individuando soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un determinato periodo di tempo; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato competenza legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, perché contrasta con il principio fondamentale posto dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), il quale stabilisce che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree non idonee alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili, in attuazione e nel rispetto delle Linee Guida nazionali e dell'art. 17 (in combinato disposto con l'allegato 3) delle Linee Guida adottate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010; detto decreto dispone che le aree non idonee possono essere individuate solo a determinate condizioni, tassativamente elencate, nessuna delle quali ricorre nelle disposizioni censurate; c) l'art. 41 Cost. e il principio di liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), poiché il divieto di rilasciare le autorizzazioni alla costruzione ed all'esercizio degli impianti sopra richiamati si traduce in pratica nell'impossibilità, da parte degli operatori del settore, di presentare nuove istanze per il rilascio dell'autorizzazione in parola.

1.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011.

Tali norme dispongono, rispettivamente, che il comma 1 dell'art. 16 della legge della Regione Veneto 27 novembre 1984, n. 58 (Disciplina degli interventi regionali in materia di protezione civile), è così sostituito: «1. Ferme restando le competenze del Sindaco, nei casi di emergenza di protezione civile, per gli eventi di cui all'art. 2, lettera b) della legge 24 febbraio 1992, n. 225 "Istituzione del servizio nazionale della protezione civile" e successive modificazioni, il presidente della provincia è autorità di protezione civile, responsabile dell'organizzazione generale dei soccorsi a livello provinciale ed il Presidente della Giunta regionale è autorità di protezione civile, responsabile del coordinamento degli interventi organizzati dalle province interessate e degli eventuali interventi diretti richiesti in via sussidiaria dai presidenti delle province» (comma 1) e che dopo il comma 1 dell'articolo 16 della legge reg. Veneto n. 58 del 1984 è aggiunto il seguente comma: «1-*bis*. Per consentire il coordinamento e l'adozione degli interventi di cui all'articolo 2, lettera b) della legge n. 225/92 e al verificarsi di situazioni di pericolo o di danno nei territori di rispettiva competenza, i sindaci e i presidenti delle comunità montane forniscono alle sale operative delle province e le province forniscono alla sala operativa regionale tutti gli elementi utili per la conoscenza dell'evento e per l'assunzione delle iniziative necessarie».

Il ricorrente sostiene che le norme regionali in oggetto violano l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa concorrente in materia di protezione civile, perché, assegnando al Presidente della Provincia la generale competenza dell'organizzazione dei soccorsi a livello provinciale, si pongono in contrasto con i principi fondamentali previsti dall'art. 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), che assegna al Prefetto la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale e dall'art. 5, comma 4, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401, che conferma l'attribuzione al Prefetto delle funzioni relative alle attività tecnico-operative volte ad assicurare i primi interventi al verificarsi degli eventi calamitosi, da effettuarsi a cura degli organi statali in concorso con le Regioni. Ciò, sia con riferimento alla direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale attraverso l'adozione di tutti



i provvedimenti ritenuti necessari, sia vigilando sull'attuazione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica.

Ad avviso della difesa dello Stato, i commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Veneto n. 7 del 2011 violano anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, perché prevede la generalizzata attribuzione al Presidente della Provincia della responsabilità dell'organizzazione dei soccorsi a livello provinciale, senza circoscrivere il potere di intervento ai compiti ed alle funzioni di sua spettanza.

2. – La Regione Veneto ha eccepito preliminarmente la tardività della notificazione del ricorso.

In effetti, il termine di sessanta giorni stabilito per la notificazione del ricorso scadeva il 21 maggio 2011, che era un sabato, e l'Avvocatura generale dello Stato ha consegnato il ricorso all'agente postale per la notifica il successivo lunedì 23 maggio 2011, invocando il principio enunciato dall'art. 155, quinto comma, del codice di procedura civile, secondo il quale, se un termine processuale scade nella giornata di sabato, esso è prorogato al primo giorno seguente non festivo.

Tale principio deve ritenersi applicabile anche nei giudizi davanti a questa Corte.

A norma dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in tali procedimenti si osservano, in quanto applicabili, anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. I procedimenti giurisdizionali davanti al Consiglio di Stato sono disciplinati, ora, dal Codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), il quale, all'art. 52, comma 5, detta una regola identica a quella espressa dal citato art. 155, quinto comma, del codice di procedura civile.

Pertanto tale regola si applica anche ai giudizi davanti alla Corte costituzionale, sia – ai sensi dell'art. 22 della legge n. 87 del 1953 – perché enunciata nella vigente disciplina dei procedimenti giurisdizionali innanzi al Consiglio di Stato, sia perché – essendo espressa dal codice di procedura civile e dal codice del processo amministrativo – costituisce ormai un principio generale dell'ordinamento processuale.

3. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., è fondata.

Questa Corte ha già rilevato che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili; ha, conseguentemente, dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di una disposizione regionale che prevedeva limiti massimi autorizzabili di potenza di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 124 del 2010).

Anche l'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrasta con le norme internazionali e comunitarie che incentivano il ricorso a tali fonti di energia.

Né rileva il fatto che il periodo di durata del divieto di rilascio delle autorizzazioni stabilito dalla norma impugnata (scadendo il 31 dicembre 2011) sia ormai esaurito, perché tale circostanza non esclude che la norma abbia avuto comunque applicazione (sentenza n. 124 del 2010).

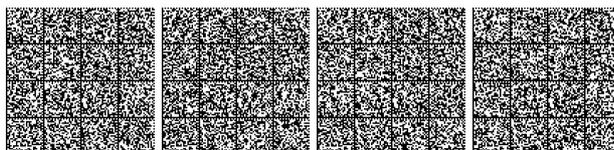
Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Gli altri profili di illegittimità costituzionale sollevati dal ricorrente restano assorbiti.

4. – Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che le predette disposizioni regionali contrastano con il principio fondamentale in materia di protezione civile espresso dall'art. 14 della legge n. 225 del 1992, che assegna al Prefetto la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale e dall'art. 5, comma 4, del decreto-legge n. 343 del 2001, che conferma l'attribuzione al Prefetto delle funzioni relative alle attività tecnico-operative volte ad assicurare i primi interventi al verificarsi degli eventi calamitosi, da effettuarsi a cura degli organi statali in concorso con le Regioni e ciò, sia con riferimento alla direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale attraverso l'adozione di tutti i provvedimenti ritenuti necessari, sia vigilando sull'attuazione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica.

In effetti, l'art. 2, comma 1, della legge n. 225 del 1992 ripartisce gli eventi calamitosi, ai fini dell'attività di protezione civile, in tre categorie: *a*) quelli che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; *b*) quelli che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; *c*) quelli che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.



Il successivo art. 14 della stessa legge n. 225 stabilisce le competenze del Prefetto, prevedendo che, al verificarsi di un evento calamitoso di cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 1 dell'art. 2, esso, tra l'altro, predispone il piano per fronteggiare l'emergenza su tutto il territorio della Provincia, ne cura l'attuazione e assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati e vigilando sulla loro attuazione.

E' successivamente intervenuto il decreto-legge n. 343 del 2001, il quale, all'art. 5, comma 1, dispone che il Presidente del Consiglio dei Ministri determina le politiche di protezione civile, detiene i poteri di ordinanza nella stessa materia, promuove e coordina le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio.

Il comma 4 dello stesso art. 5 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri si avvale del Dipartimento della protezione civile che promuove, tra l'altro, «l'attività tecnico-operativa, volta ad assicurare i primi interventi, effettuati in concorso con le regioni e da queste in raccordo con i prefetti e con i Comitati provinciali di protezione civile, fermo restando quanto previsto dall'articolo 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Orbene, l'art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, prevedendo che, per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 225 del 1992, «il presidente della provincia è autorità di protezione civile, responsabile dell'organizzazione generale dei soccorsi a livello provinciale» e che, per consentire il coordinamento e l'adozione degli interventi in questione, i sindaci e i presidenti delle comunità montane forniscono alle sale operative delle Province gli elementi utili per la conoscenza dell'evento e per l'assunzione delle iniziative necessarie, configura la competenza del Presidente della Provincia in termini ampi e generali, tale da comprendere anche le attribuzioni riservate al Prefetto dalla normativa statale.

Conseguentemente deve essere dichiarata l'illegittimità dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 16, comma 1, della legge reg. Veneto n. 58 del 1984 e nell'introdurre nel medesimo art. 16 il comma 1-*bis*, prevede che il Presidente della Provincia sia autorità di protezione civile, responsabile dell'organizzazione generale dei soccorsi a livello provinciale, nei casi di emergenza di protezione civile per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 225 del 1992.

Resta assorbito l'altro profilo di illegittimità prospettato dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, della legge della Regione Veneto 18 marzo 2011, n. 7 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011);

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 7 del 2011, nella parte in cui, nel sostituire l'articolo 16, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 novembre 1984, n. 58 (Disciplina degli interventi regionali in materia di protezione civile), e nell'introdurre nel medesimo articolo 16 il comma 1-*bis*, prevede che il Presidente della Provincia sia autorità di protezione civile, responsabile dell'organizzazione generale dei soccorsi a livello provinciale nei casi di emergenza di protezione civile, per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

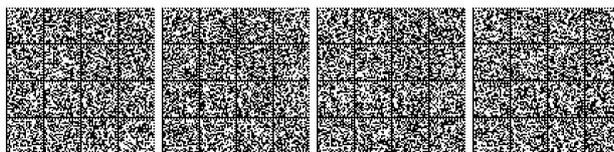
Il Presidente: GALLO

Il Redattore: MAZZELLA

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



n. 86

Sentenza 2 - 12 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Artigianato - Norme della Regione Marche - Disciplinari di produzione e marchio di origine e qualità denominato “Marche Eccellenza Artigiana (MEA)” - Inosservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea - Ricorso del Governo - Specifica modalità di adeguamento alla normativa europea, propria dei giudizi di legittimità promossi in via principale - Evocazione delle norme dell’Unione europea quali elemento integrante il parametro di legittimità di cui al primo comma dell’art. 117 della Costituzione - Ammissibilità delle censure.

- Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7, art. 21.
- Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), artt. 34, 35 e 36.

Artigianato - Norme della Regione Marche - Approvazione, ad opera della Giunta, di disciplinari di produzione che descrivono e definiscono i materiali impiegati, le particolarità delle tecniche produttive, nonché qualunque altro elemento atto a caratterizzare le lavorazioni considerate - Diritto delle imprese artigiane, che svolgono la propria attività secondo i disciplinari, di avvalersi del marchio di origine e qualità denominato “Marche Eccellenza Artigiana (MEA)” - Inosservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea in materia di libera circolazione delle merci, e specificamente del divieto di adottare “misure ad effetto equivalente” - Illegittimità costituzionale - Estensione della declaratoria d’illegittimità costituzionale a tutte le norme che compongono la disposizione - Assorbimento di ulteriori profili.

- Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7, art. 21.
- Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), artt. 34, 35 e 36; (Cost., art. 120).

Straniero - Professioni - Norme della Regione Marche - Maestri di sci stranieri non comunitari che intendano esercitare la professione temporaneamente o stabilmente nel territorio regionale - Requisiti - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* soddisfacente delle pretese di parte ricorrente - Mancata applicazione *medio tempore* della disciplina impugnata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7, art. 2, che ha sostituito l’art. 29 della legge della Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4, nella parte in cui ha inserito i commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

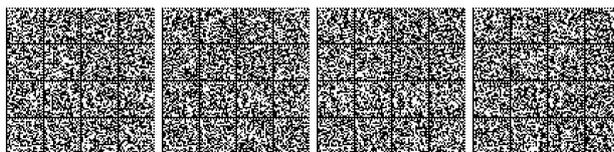
Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l’applicazione di norme dell’Unione Europea e per la semplificazione dell’azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 7-8 luglio 2011, depositato in cancelleria il 14 luglio 2011, ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2011.



Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;
udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;
uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato l'8 luglio 2011, depositato il 14 luglio 2011, ha impugnato: *a*) l'articolo 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), norma che ha sostituito l'art. 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20 (Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione); *b*) l'art. 2 della citata legge reg. n. 7 del 2011, nella parte in cui inserisce i commi 6 e 7 del novellato art. 29 della legge della stessa Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4 (Disciplina delle attività professionali nei settori del turismo e del tempo libero).

2. — Il ricorrente, quanto al punto sub *a*) osserva che l'art. 21 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011 – rubricato «Art. 21 Sostituzione dell'art. 34 della L. R. n. 20/2003» – violerebbe gli artt. 117, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione. Infatti, esso stabilirebbe che la Giunta regionale, per ciascuna delle lavorazioni artigianali, approvi appositi disciplinari di produzione che descrivano e determinino i materiali impiegati, oltre alle tecniche produttive da utilizzare. Le diverse imprese, svolgenti tale attività secondo i dettami stabiliti, potrebbero avvalersi del marchio di origine e qualità appositamente creato, che individuerrebbe la provenienza del prodotto con le prescritte qualità dalla Regione Marche (marchio di origine e qualità denominato: «MEA-Marche Eccellenza Artigiana»). La Giunta regionale avrebbe il compito di definire la forma e le caratteristiche estetiche del marchio e di vigilare sulla corretta applicazione dei disciplinari.

Orbene, il censurato art. 21 si porrebbe in contrasto con le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in materia di libera circolazione delle merci (artt. da 34 a 36) e, per l'effetto, con l'art. 117, primo comma, Cost., che impone al legislatore regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, più volte intervenuta sulla questione, avrebbe da tempo chiarito che la legislazione nazionale, diretta a regolare o applicare misure di marcatura di origine, siano i marchi di natura obbligatoria o volontaria, sarebbe contraria agli obiettivi di mercato interno, poiché la presenza di un marchio potrebbe avere effetti restrittivi sulla vendita in uno Stato membro di una merce prodotta in un altro Stato membro, ostacolando così gli scambi comunitari e i benefici del mercato interno.

In particolare, l'art. 21 sarebbe in contrasto con gli artt. 34 e 35 del TFUE, che farebbero divieto agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative alle importazioni e alle esportazioni, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

L'istituzione di un marchio di qualità da parte di uno Stato o di una Regione integrerebbe una «misura ad effetto equivalente», contraria al disposto delle dette norme comunitarie.

Invero, se gli stessi Stati membri, o al loro interno le Regioni, sostenessero una etichetta di qualità ed origine, tale attività (come chiarito dalla Corte di giustizia) avrebbe potenzialmente effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, perché mirerebbe a promuovere e a privilegiare la commercializzazione di prodotti realizzati in taluni paesi o Regioni, inducendo i consumatori ad acquistare tali prodotti, anziché quelli importati o di provenienza da altri Stati membri o Regioni.

Quando titolare del marchio è un soggetto privato, quali che siano le regole previste dal relativo disciplinare (ivi comprese le regole sull'origine dei prodotti), non sussisterebbero implicazioni rispetto ai principi comunitari. La situazione sarebbe diversa, invece, qualora titolare del marchio sia un ente pubblico, come nella specie.

Invero, per la Corte di giustizia sarebbe incompatibile con il mercato unico, proprio in base agli artt. 34 e 35 del TFUE, la presunzione di qualità legata alla localizzazione nel territorio nazionale o regionale di tutto o di parte del processo produttivo, la quale perciò stesso limiterebbe o recherebbe svantaggio ad una produzione le cui fasi si svolgerebbero in tutto o in parte in altri Stati membri (a tale principio farebbero eccezione unicamente le regole relative alle denominazioni di origine e alle indicazioni di provenienza).



Nel caso in esame, non vi sarebbe dubbio che il marchio «MEA–Marche Eccellenza Artigiana» debba essere considerato un marchio di qualità, con la precisa funzione d'indicare anche l'origine del prodotto (la stessa legge lo definisce «marchio di origine e qualità»), facendo così discendere dall'origine marchigiana caratteristiche di migliore qualità, proprio per promuovere la vendita dei prodotti artigianali della Regione.

Né assumerebbe rilievo il fatto che detto marchio sia attribuito su base volontaria ai prodotti artigianali realizzati nella Regione Marche, che rispettino appositi disciplinari di produzione.

Infatti, il carattere volontario del marchio per la Corte di giustizia sarebbe del tutto irrilevante, perché comunque potenzialmente lesivo per la libera circolazione delle merci (sono all'uopo richiamate alcune pronunzie della Corte di giustizia dell'Unione europea: causa C-325/2000, sentenza 5 novembre 2002; cause riunite da C-321/1994 a C-324/1994, sentenza 7 maggio 1997; causa C-6/2002, sentenza 6 marzo 2003).

Nella fattispecie, non si potrebbe fondatamente sostenere che il marchio «MEA» rappresenti una semplice indicazione di «regioni o luoghi» e, pertanto, rientri nella deroga di cui all'art. 36 TFUE, relativa alla tutela della proprietà industriale e commerciale.

Infatti, la norma regionale in questione non rientrerebbe in tale ambito, poiché l'art. 21 istituirebbe un vero e proprio marchio di qualità, «dove l'indicazione dell'origine intende garantire non solo la provenienza geografica, ma anche che la produzione è stata realizzata secondo requisiti di qualità fissati in un atto predisposto dalla regione medesima». Nelle denominazioni di origine, marchi di qualità regolamentati, la provenienza di un prodotto, generalmente agro-alimentare, da un determinato territorio, ne condizionerebbe i caratteri e garantirebbe la presenza di alcune qualità in virtù di fattori sia naturali che umani.

In sostanza, presupposto della tutela riconosciuta alla denominazione di origine sarebbe sempre l'esistenza di un collegamento dimostrabile tra una determinata caratteristica di un particolare prodotto e un determinato, delimitato luogo di produzione.

Pertanto, proprio sulla base di tali premesse, la tutela prevista dalla Regione non sarebbe giustificata, facendo riferimento, come zona di origine, a tutto il territorio regionale e, come tipologia, indistintamente a tutti i prodotti dell'artigianato che rispettino un determinato disciplinare di produzione.

Infine, per quanto concerne l'Italia, andrebbe ricordato che la Commissione europea in passato avrebbe contestato l'esistenza di marchi di qualità regionali, avviando procedure d'infrazione relativamente a marchi della Regione siciliana e della Regione Abruzzo, procedure poi cancellate dal ruolo soltanto a seguito dell'abrogazione, da parte delle Regioni stesse, delle disposizioni censurate.

Alla luce di tali considerazioni, dunque, si dovrebbe ritenere che il citato art. 21 violi l'art. 117, primo comma, Cost., non rispettando i vincoli posti dall'ordinamento comunitario.

2.1. — Del pari sarebbe sussistente la violazione dell'art. 120, primo comma, Cost., sulla base dei rilievi già esposti, con riferimento alla disciplina comunitaria.

Alla stregua di tali rilievi, l'istituzione del marchio «MEA» varrebbe ad ostacolare il libero scambio delle merci in seno al mercato comunitario interno, contravvenendo alle menzionate disposizioni comunitarie. Ebbene, la predetta istituzione produrrebbe effetti analoghi all'interno del mercato nazionale, violando il libero scambio delle merci tra le diverse Regioni, tutelato dall'art. 120 Cost. I consumatori, attratti da un particolare marchio legato a una specifica Regione (nella specie, la Regione Marche), sarebbero portati ad escludere i prodotti da esso non contrassegnati, provenienti da altre Regioni, così pregiudicando la circolazione delle merci.

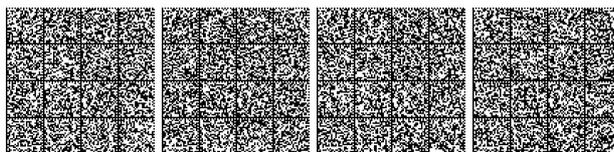
Un sistema di marcatura, ancorché facoltativo, nel momento in cui è imputabile ad un ente pubblico, potrebbe avere effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, perché l'uso del marchio favorirebbe, o sarebbe idoneo a favorire, lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non potrebbero fregiarsene.

Il ricorrente, dunque, censura l'art. 21 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, ritenendo che esso violi il menzionato art. 120, primo comma, Cost., perché ostacolerebbe la libera circolazione delle merci tra le Regioni.

3. — Quanto al punto sub *b*), il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato l'art. 2 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, nella parte in cui inserisce i commi 6 e 7 del novellato art. 29 della legge regionale n. 4 del 1996, concernente la disciplina delle attività professionali nei settori del turismo e del tempo libero. Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, esse regolerebbero il possesso di specifici requisiti, dei quali dovrebbero essere in possesso i cittadini non comunitari che volessero esercitare, saltuariamente o stabilmente, la professione di maestro di sci nel territorio regionale.

Le citate disposizioni, però, si porrebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché violerebbero il principio fondamentale che riserva allo Stato non soltanto l'individuazione delle figure professionali, ma anche la



definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle attività professionali (è richiamata, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte).

Del resto, proprio secondo la lettura dell'art. 117 Cost. effettuata da questa Corte, il riconoscimento di titoli professionali posseduti da cittadini non appartenenti agli Stati membri sarebbe disciplinata dalla normativa statale, prevista dall'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), che individua nell'Autorità statale vigilante – nella specie, l'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – l'organo nazionale all'uopo competente.

4. — La Regione Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, si è costituita in giudizio con memoria depositata il 9 agosto 2011.

L'ente ha dedotto che, qualche giorno dopo la notificazione del ricorso introduttivo del presente giudizio, «è entrata in vigore la legge reg. 6 luglio 2011, n. 13, approvata dall'assemblea legislativa regionale nella seduta n. 48 del 28 giugno 2011 e pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Marche n. 59 del 14 luglio 2011, con la quale – all'art. 7 – il legislatore regionale ha provveduto a sostituire integralmente l'art. 2 censurato in questa sede, disponendo una nuova sostituzione del menzionato art. 29 della legge reg. n. 4 del 1996. In tale attuale versione della disposizione in esame gli impugnati commi 6 e 7 non compaiono più, risultando essi sostituiti da un nuovo comma 6 che si limita a disporre quanto segue: “6. Ai cittadini dei paesi terzi che vogliano esercitare la professione di maestro di sci, si applicano le disposizioni di cui al D. P. R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)”».

Al riguardo, la Regione, nel rimarcare di essersi prontamente conformata alle doglianze formulate nel ricorso governativo, segnala che è da escludere ogni ipotesi di applicazione *medio tempore* della disciplina regionale oggetto dell'impugnazione *in parte qua*. Pertanto, chiede che sul punto sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.1. — Quanto alla questione concernente l'art. 21 della legge regionale n. 7 del 2011, la Regione Marche, dopo aver trascritto il testo della norma e riassunto le censure della difesa erariale, sostiene di essere «ben consapevole della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea richiamata nel ricorso introduttivo in ordine all'interpretazione delle disposizioni attualmente contenute negli artt. da 34 a 36 del TFUE e agli effetti che ne discendono in relazione alla valutazione di conformità delle discipline statali o regionali che introducano i cosiddetti “sistemi di marcatura” dei prodotti di cui siano titolari enti pubblici anziché soggetti privati».

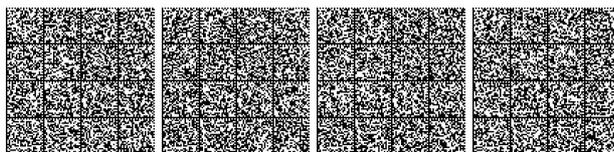
Tuttavia, la Regione prosegue, andrebbe rilevato che proprio sulla base di quella giurisprudenza non potrebbe affatto considerarsi vietata, in termini assoluti e incondizionati, l'istituzione di marchi “di origine” o “di qualità” ad opera di enti pubblici. Il divieto sarebbe configurabile soltanto in relazione alla sussistenza di precise caratteristiche o requisiti concreti del marchio in questione, tali da determinare un illegittimo ostacolo alla libertà di concorrenza e alla libera circolazione dei prodotti all'interno dell'Unione.

Nel caso in esame, la disciplina regionale di cui all'impugnato art. 21 rivelerebbe soltanto tre elementi certi: la denominazione ufficiale del marchio «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)»; la sua istituzione da parte dell'ente Regione; la sua generica riferibilità alle lavorazioni dell'artigianato artistico, tradizionale e tipico. Per il resto, mancherebbe nella disposizione qualunque elemento di certezza circa la natura, l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, nonché l'efficacia che tale marchio dovrebbe assumere in concreto.

In particolare, la normativa impugnata lascerebbe impregiudicate almeno le seguenti questioni: *a)* se il marchio *de quo* sia riferito all'origine, alla qualità o ad entrambi tali profili dei prodotti cui sia attribuito e, soprattutto, se ed in quali termini la qualità sia o meno ricondotta, di per sé, all'origine esclusivamente “marchigiana” dei prodotti medesimi; *b)* a quali specifiche “lavorazioni artigiane” il marchio sia potenzialmente attribuibile e secondo quali specifici requisiti di produzione; *c)* se debbano considerarsi pregiudizialmente esclusi o meno i produttori o gli operatori economici di altri Stati dell'Unione europea – o di altre Regioni italiane – che soddisfino i requisiti previsti nei disciplinari.

In effetti, la definizione in concreto di tali profili resterebbe affidata, per esplicita previsione della stessa disposizione impugnata, a futuri atti attuativi di competenza della Giunta regionale. In particolare, a quest'ultima spetterebbe l'individuazione, ai sensi del novellato art. 33 della legge regionale n. 20 del 2003, delle «lavorazioni dell'artigianato artistico, tradizionale e tipico», cui riferire il marchio in questione, nonché, e soprattutto, l'approvazione degli «appositi disciplinari di produzione» che le imprese dovrebbero impegnarsi a rispettare e dai quali soltanto sarebbe possibile ricavare la conformazione definitiva della natura e delle caratteristiche del marchio medesimo.

Quanto al profilo soggettivo, ad avviso della Regione Marche, oltre all'ovvia condizione del rispetto del disciplinare di produzione, la normativa impugnata si limiterebbe a chiedere la semplice iscrizione ad una apposita sezione



dell'albo provinciale delle imprese artigiane, regolato dall'art. 28 della legge regionale n. 20 del 2003, i cui requisiti di accesso sarebbero fissati mediante il semplice rinvio alla disciplina nazionale contenuta nella legge 8 agosto 1985, n. 443 (Legge-quadro per l'artigianato).

In un simile contesto, non sarebbe sostenibile che l'art. 21 della legge regionale n. 7 del 2011 si ponga in contrasto con i parametri evocati dal ricorrente, se non ritenendo che quest'ultimo in realtà abbia voluto "anticipare" censure che, in assenza del necessario e futuro completamento della disciplina, risulterebbero ad oggi del tutto prive degli indispensabili requisiti dell'attualità e della concretezza.

Infatti, le considerazioni esposte dimostrerebbero che i contenuti della detta norma regionale sarebbero "neutri" rispetto alle doglianze sollevate dalla difesa dello Stato. Soltanto la emanazione, da parte della Regione, degli atti attuativi di tale normativa sarebbe in grado di rivelare se il marchio «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)» risulti in concreto conforme o meno ai vincoli costituzionali e del diritto dell'Unione europea; e, nella denegata ipotesi di eventuali violazioni, non mancherebbero i rimedi giurisdizionali per accertarle e sanzionarle nelle sedi adeguate.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri *in parte qua* sarebbe inammissibile o infondata.

4.2. — In prossimità dell'udienza di discussione la difesa dello Stato ha depositato una memoria illustrativa.

Quanto alla questione concernente l'art. 2 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, sostitutivo dell'art. 29 della legge regionale n. 4 del 1996, nella parte relativa ai commi 6 e 7 di detto articolo, l'Avvocatura generale dello Stato prende atto delle deduzioni della Regione circa l'avvenuta abrogazione di tali commi e circa l'affermazione che, nel periodo di vigenza, essi non hanno trovato applicazione.

Pertanto, ha aderito alla declaratoria di cessazione della materia del contendere sul punto.

Quanto alla questione relativa all'art. 21 della legge regionale n. 7 del 2011, la difesa erariale insiste nelle proprie deduzioni e richieste.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 14 luglio 2011 (reg. ric. n. 70 del 2011), ha impugnato: *a)* l'articolo 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), norma che ha sostituito l'art. 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20 (Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione); *b)* l'art. 2 della citata legge regionale n. 7 del 2011, nella parte in cui inserisce i commi 6 e 7 del novellato articolo 29 della legge della stessa Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4 (Disciplina delle attività professionali nei settori del turismo e del tempo libero).

2. — Quanto alla questione sub *a)* il citato art. 21, sotto la rubrica «Sostituzione dell'art. 34 della L. R. n. 20/2003», così dispone: «1. L'articolo 34 della L. R. n. 20/2003 è sostituito dal seguente: art. 34 Disciplinari di produzione e marchio di origine e qualità.

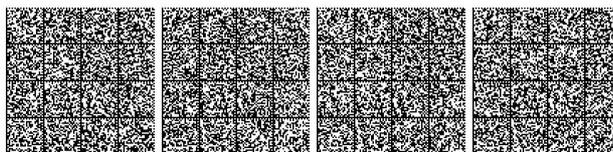
1. Per ognuna delle lavorazioni dell'artigianato artistico, tradizionale e tipico individuate ai sensi dell'articolo 33, comma 2, la Giunta regionale approva appositi disciplinari di produzione, che descrivono e definiscono sia i materiali impiegati sia le particolarità delle tecniche produttive, nonché qualunque altro elemento atto a caratterizzare le lavorazioni considerate.

2. Le deliberazioni di cui al comma 1 sono adottate su proposta di apposite commissioni, nominate dalla Giunta regionale medesima. Ai componenti delle commissioni spettano le indennità e i rimborsi spese di cui all'art. 30, comma 3.

3. Le imprese artigiane che svolgono la propria attività secondo i disciplinari di cui al comma 1 e risultano iscritte alla sezione di cui all'articolo 28, comma 1, lettera *b)*, hanno diritto di avvalersi del marchio di origine e di qualità denominato "Marche Eccellenza Artigiana (MEA)".

4. La Giunta regionale, sentita la CRA, definisce la forma e le caratteristiche tecniche ed estetiche del marchio di origine e qualità di cui al comma 3.

5. La Giunta regionale promuove il marchio d'origine e qualità con le modalità individuate nelle disposizioni annuali di attuazione di cui all'articolo 4.



6. La Giunta regionale vigila sull'applicazione dei disciplinari di cui al comma 1 e sull'uso del marchio di cui al comma 4, adottando, previa diffida, i necessari provvedimenti per il ripristino della corretta gestione degli stessi.

7. È vietata l'apposizione del marchio su prodotti finiti acquistati da soggetti terzi».

Secondo la difesa dello Stato, la norma ora trascritta violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, in quanto si porrebbe in netto contrasto con le disposizioni dettate dagli artt. da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in materia di libera circolazione delle merci, disposizioni che vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi altra misura di effetto equivalente. L'istituzione di un marchio di origine e qualità da parte di uno Stato o di una Regione costituirebbe, per l'appunto, una «misura ad effetto equivalente».

Inoltre, sarebbe violato l'art. 120, primo comma, Cost., perché l'istituzione di un marchio con le modalità sopra indicate sarebbe di ostacolo al libero scambio delle merci anche all'interno del mercato nazionale, in quanto i consumatori sarebbero attratti dal particolare marchio legato ad una specifica Regione rispetto alle merci provenienti da altre Regioni.

3. — La questione è ammissibile.

Si deve premettere che, come più volte affermato da questa Corte, l'art. 11 Cost., prevedendo che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni», ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; n. 349 e 284 del 2007; n. 170 del 1984). Il testo dell'art. 117, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – nel disporre che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (...)» – ha ribadito che tali vincoli si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome).

Da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base al citato art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme dell'Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla Costituzione (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984).

Nella fattispecie, che qui interessa, di leggi regionali della cui compatibilità col diritto dell'Unione europea (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi di detta Unione) si dubita, va rilevato che l'inserimento dell'ordinamento italiano in quello comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale.

Nel primo caso, le norme dell'Unione, se munite di efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le norme interne statali e regionali, ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenza n. 102 del 2008, citata).

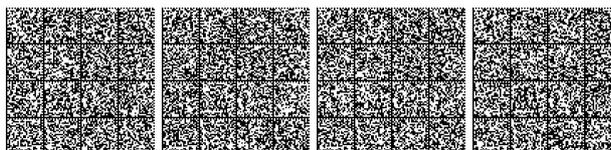
Alla luce di tali principi, le censure mosse all'art. 21 della legge regionale n. 7 del 2011 devono essere dichiarate ammissibili, perché le norme dell'Unione europea sono state correttamente evocate dal ricorrente nel presente giudizio per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., quale elemento integrante il parametro di legittimità costituzionale.

4. — La questione è, altresì, fondata.

Ai sensi dell'art. 34 del TFUE (già art. 28 del *TCE*), «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

Il successivo art. 35 (già articolo 29 del *TCE*) dispone che «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente».

L'art. 36 del TFUE (già art. 30 del *TCE*), infine, stabilisce che «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della pro-



prietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

Dalle suddette disposizioni si evince il rilievo centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di "misura di effetto equivalente", nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 1974, in causa 8/1974, Dassonville contro Belgio).

Nel quadro di tale principio, la Corte suddetta ha affermato che la concessione, da parte di uno Stato membro, di un marchio di qualità a prodotti finiti fabbricati in quello Stato, comportava per esso il venir meno agli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato CE, divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002 in causa C-325/2000, Commissione contro Repubblica Federale di Germania).

Ad avviso della Corte, la disciplina controversa aveva, quanto meno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci fra Stati membri. Infatti una simile disciplina, introdotta al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari realizzati in Germania ed il cui messaggio pubblicitario sottolineava la provenienza tedesca dei prodotti interessati, poteva indurre i consumatori ad acquistare i prodotti recanti il marchio CMA, escludendo i prodotti importati.

A conclusioni analoghe la stessa Corte è pervenuta con sentenza 6 marzo 2003 in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese, relativa alla protezione giuridica nazionale concessa ad alcuni marchi regionali.

Orbene, la norma in questa sede censurata introduce un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», che, con la chiara indicazione di provenienza territoriale («Marche»), mira a promuovere i prodotti artigianali realizzati in ambito regionale, garantendone per l'appunto l'origine e la qualità. Quanto meno la possibilità di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri è, dunque, innegabile, alla luce della nozione comunitaria di «misura ad effetto equivalente» elaborata dalla Corte di giustizia e dalla giurisprudenza dianzi richiamata.

Pertanto, sussiste la denunziata violazione dei vincoli posti dall'ordinamento dell'Unione europea e, per conseguenza, dell'art. 117, primo comma, Cost.

La Regione Marche, del resto, non contesta i principi sopra enunciati, dichiarandosi ben consapevole della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e degli effetti che ne discendono, in relazione alla valutazione di conformità delle discipline statali o regionali dirette ad introdurre i cosiddetti "sistemi di marcatura" dei prodotti, di cui siano titolari enti pubblici anziché soggetti privati. Tuttavia, l'ente sostiene che, proprio sulla base di quella giurisprudenza, non si potrebbe considerare vietata, in termini assoluti e incondizionati, l'istituzione di marchi di "origine" o di "qualità" ad opera di enti pubblici. A suo avviso, il divieto sarebbe configurabile soltanto in relazione alla sussistenza di precise caratteristiche o requisiti concreti del marchio in questione, tali da determinare un illegittimo ostacolo alla libertà di concorrenza e alla libera circolazione dei prodotti all'interno dei confini dell'Unione.

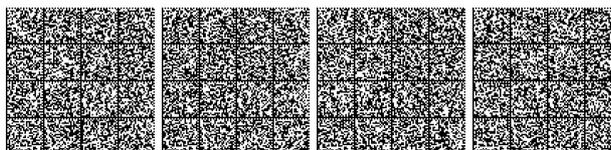
Questa tesi non può essere condivisa.

Ferme le considerazioni dianzi svolte, da aversi qui per ribadite, si deve osservare che non è esatto l'assunto, secondo cui la normativa impugnata lascerebbe impregiudicata la questione se il marchio *de quo* sia riferito all'origine, alla qualità o ad entrambi tali profili dei prodotti cui sia attribuito e, soprattutto, se ed in quali termini la qualità sia ricondotta all'origine esclusivamente "marchigiana" dei prodotti medesimi.

In realtà, il testuale tenore della norma rende palese che il marchio in questione è riferito sia all'origine sia alla qualità (art. 21, commi 3 e 5, della legge regionale), mentre l'origine "marchigiana" dei prodotti è rimarcata con analogia chiarezza dalla denominazione della Regione inserita nel marchio.

È poi irrilevante che nella norma censurata non sia indicato a quali "lavorazioni artigiane" il marchio sia potenzialmente attribuito, trattandosi di disposizioni di dettaglio che la norma stessa demanda alla Giunta regionale.

Infine, quanto al quesito «se debbano considerarsi pregiudizialmente esclusi o meno i produttori o gli operatori economici di altri Stati dell'Unione europea – o di altre Regioni italiane che soddisfino i requisiti previsti nei disciplinari», va rilevato che si tratta di un profilo ipotetico, peraltro privo di riscontri nel dettato della norma e comunque inidoneo ad escludere il carattere potenzialmente lesivo per la libera circolazione delle merci, sopra evidenziato.



Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, che ha sostituito l'art. 34 della legge della stessa Regione n. 20 del 2003, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale comprende l'intera disposizione, avuto riguardo alla stretta connessione delle norme che la compongono.

Ogni altro profilo resta assorbito.

5. — Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, sostitutivo dell'art. 29 della legge regionale n. 4 del 1996, nella parte relativa ai commi 6 e 7, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Infatti, la Regione ha dedotto che, pochi giorni dopo la notificazione del ricorso introduttivo del presente giudizio, è entrata in vigore la legge regionale 6 luglio 2011, n. 13 (Modifiche alle leggi regionali: 1° giugno 1999, n. 17 "Costituzione società regionale di sviluppo"; 2 settembre 1997, n. 60 "Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM)"; 29 aprile 2011, n. 7 "Legge comunitaria regionale 2011") con la quale, all'art. 7, il legislatore regionale ha provveduto a sostituire integralmente il censurato art. 2, operando una nuova sostituzione dell'art. 29 della legge regionale n. 4 del 1996. Nella nuova versione della norma gli impugnati commi 6 e 7 non compaiono, risultando sostituiti da un nuovo comma 6, che si limita a disporre quanto segue: «6. Ai cittadini dei paesi terzi che vogliono esercitare la professione di maestro di sci, si applicano le disposizioni di cui al D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)».

La Regione ha anche escluso ogni ipotesi di applicazione *medio tempore* della disciplina oggetto dell'impugnazione.

La difesa dello Stato, preso atto di quanto sopra, ha dichiarato di non opporsi alla declaratoria di cessazione della materia del contendere. Pertanto, va disposto in conformità, come da dispositivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), articolo che sostituisce l'articolo 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20 (Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione);

2) dichiara cessata la materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, che ha sostituito l'articolo 29 della legge della Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4 (Disciplina delle attività professionali nel settore del turismo e del tempo libero), nella parte in cui ha inserito i commi 6 e 7, questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: CRISCUOLO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



n. 87

Sentenza 14 febbraio - 12 aprile 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Reati ministeriali - Delitto di concussione contestato al Presidente del Consiglio dei ministri in carica, membro della Camera dei deputati - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e richiesta di giudizio immediato del GIP presso il medesimo Tribunale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati - Intervento del Senato della Repubblica - Eccezione di inammissibilità proposta dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, fondata sulla mancata illustrazione delle conclusioni nell'atto di costituzione - Reiezione.

- Apertura delle indagini e successiva richiesta di giudizio immediato del 09/02/2011 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, e decreto di giudizio immediato del 15/02/2011 emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica.
- Costituzione, art. 96; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 24, 25 e 37, quinto comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, artt. 3 e 24, comma 4.

Reati ministeriali - Delitto di concussione contestato al Presidente del Consiglio dei ministri in carica, membro della Camera dei deputati - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e richiesta di giudizio immediato del GIP presso il medesimo Tribunale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati - Fase di merito - Conferma dell'ammissibilità del conflitto, già ritenuta con l'ordinanza n. 241 del 2011.

- Apertura delle indagini e successiva richiesta di giudizio immediato del 09/02/2011 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, e decreto di giudizio immediato del 15/02/2011 emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica.
- Costituzione, art. 96.

Reati ministeriali - Delitto di concussione contestato al Presidente del Consiglio dei ministri in carica, membro della Camera dei deputati - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e richiesta di giudizio immediato del GIP presso il medesimo Tribunale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati - Omessa trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali (tribunale dei ministri), prodromica al coinvolgimento della Camera nella valutazione circa la ministerialità del reato - Ritenuta lesione delle attribuzioni costituzionali della Camera dei deputati - Insussistenza - Attribuzione esclusiva dell'autorità giudiziaria in ordine alle valutazioni sulla natura del reato e sulla sussistenza delle eventuali esimenti - Dichiarazione che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano avviare, esperire indagini e procedere alla richiesta di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica per un'ipotesi di reato ritenuto non commesso nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1, del 1989, perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge - Dichiarazione che spettava al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano proseguire nelle forme comuni ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, per un'ipotesi di reato ritenuto non commesso nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge.

- Apertura delle indagini e successiva richiesta di giudizio immediato del 09/02/2011 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, e decreto di giudizio immediato del 15/02/2011 emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, art. 6.



Reati ministeriali - Delitto di concussione contestato al Presidente del Consiglio dei ministri in carica, membro della Camera dei deputati - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e richiesta di giudizio immediato del GIP presso il medesimo Tribunale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati - Omessa comunicazione al Presidente della Camera, prodromica al coinvolgimento della Camera nella valutazione circa la ministerialità del reato - Ritenuta lesione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato - Insussistenza - Dichiarazione che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano ed al Giudice per le indagini preliminari di detto Tribunale esercitare le proprie attribuzioni, omettendo di informare la Camera dei deputati della pendenza del procedimento penale nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica - Assorbimento di ulteriore questione.

- Apertura delle indagini e successiva richiesta di giudizio immediato del 09/02/2011 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, e decreto di giudizio immediato del 15/02/2011 emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, art. 6.

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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto in seguito alla apertura delle indagini ed alla successiva richiesta di giudizio immediato del 9 febbraio 2011 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano ed al decreto di giudizio immediato del 15 febbraio 2011 emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, promosso dalla Camera dei deputati, con ricorso notificato il 1° agosto 2011, depositato in cancelleria il 2 agosto 2011, ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, nonchè l'atto di intervento del Senato della Repubblica;

udito nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Roberto Nania per la Camera dei deputati, Giuseppe De Vergottini per il Senato della Repubblica e Federico Sorrentino per la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso depositato il 17 maggio 2011, la Camera dei deputati ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano (di seguito: *PM*) e del Giudice per le indagini preliminari di quest'ultimo Tribunale (*infra*: *GIP*), in relazione alle indagini poste in essere dal PM (nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 55781/2010) nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi, membro della Camera dei deputati, Presidente del Consiglio dei ministri in carica, ed alla richiesta di giudizio immediato formulata in data 9 febbraio 2011 (nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 5657/11), relativamente al contestato delitto di con-



cusione, nonché, sempre in riferimento solo a tale ultimo reato, al decreto di giudizio immediato, in data 15 febbraio 2011, del GIP (nell'ambito del procedimento R.G.G.I.P. n. 1297/11).

In particolare, la ricorrente ha chiesto che questa Corte: *a)* dichiarare che non spettava al PM «avviare ed esperire indagini nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, nonché procedere alla richiesta di giudizio immediato (...), relativamente al contestato delitto di concussione, omettendo di trasmettere gli atti al Collegio per i reati ministeriali ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale» 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), «in tal modo precludendo alla competente Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost.» e a detta legge costituzionale, «e comunque senza dare la dovuta comunicazione» alla Camera dei deputati; *b)* dichiarare che non spettava al GIP «procedere in via ordinaria ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica (...), né affermare, in relazione al contestato delitto di concussione, la natura non ministeriale dello stesso, omettendo di rilevare la necessaria trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali con i provvedimenti del caso, in tal modo precludendo» ad essa istante l'esercizio delle suindicate attribuzioni costituzionali, e «comunque senza provvedere in modo che venisse data la dovuta comunicazione» alla Camera dei deputati; *c)* provveda all'«annullamento delle attività poste in essere e degli atti adottati nell'ambito dei procedimenti» sopra indicati.

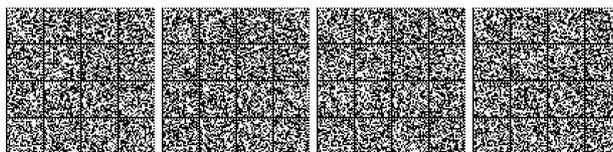
2. — La ricorrente premette che, in occasione della ricezione, in data 14 gennaio 2011, della richiesta del PM di autorizzazione ad eseguire la perquisizione di alcuni locali siti nella disponibilità del Presidente del Consiglio dei ministri del tempo (nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 55781/2010, per i delitti di cui agli artt. 317, 61, numero 2, 81 cpv e 600-*bis*, secondo comma, del codice penale), integrata in data 26 gennaio 2011, apprendeva che, in relazione a detto procedimento penale, tale organo stava svolgendo indagini nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi. La Giunta per le autorizzazioni (*infra*: Giunta), con relazione adottata a maggioranza, in riferimento al contestato delitto di concussione, osservava che sarebbe stata prospettabile «l'ipotesi che si versi nel reato ministeriale» e deduceva che la competenza a qualificare come tale il reato sarebbe «essenzialmente attribuita dalla legge al tribunale dei ministri», «quanto meno per i fatti per i quali sussista un ragionevole dubbio circa il ricorrere di questo requisito», e proponeva di deliberare che «la Camera restituisca gli atti all'autorità giudiziaria procedente», proposta accolta dall'Assemblea in data 3 febbraio 2011.

Con missiva del 1° marzo 2011, tre Presidenti di Gruppo richiedevano alla Presidenza della Camera dei deputati «accertare la sussistenza delle condizioni per sollevare un conflitto di attribuzione», dato che tale ultima delibera «non ha sortito alcun effetto». La Giunta, in data 23 marzo 2011, approvava la proposta di parere diretta a proporre conflitto di attribuzione che l'Assemblea della Camera dei deputati, nella seduta del 5 aprile 2011, deliberava di sollevare.

2.1. — Posta questa premessa, la Camera dei deputati svolge ampie argomentazioni a conforto dell'ammissibilità del conflitto, sotto il profilo sia soggettivo, sia oggettivo, poiché PM e GIP avrebbero compiuto gli atti impugnati in violazione della disciplina stabilita dalla legge cost. n. 1 del 1989, senza porla in condizioni di «poter esprimere con cognizione di causa la propria valutazione in ordine al carattere ministeriale del reato nonché ai fini della eventuale autorizzazione a procedere nei confronti del titolare della carica di Governo». Il conflitto non prospetterebbe, quindi, una questione di giurisdizione e/o competenza, ma sarebbe diretto a reintegrare le prerogative della Camera correlate «alle competenze del c.d. tribunale dei ministri».

2.2. — Nel merito, secondo la ricorrente, PM e GIP avrebbero erroneamente ritenuto di «poter procedere nelle vie ordinarie in quanto titolari in via esclusiva del potere di qualificazione dell'illecito»: il primo, senza fornire motivazione; il secondo, rigettando l'eccezione proposta dall'imputato; entrambi, omettendo di comunicare alla Camera dei deputati siffatte determinazioni, senza tenere conto delle osservazioni svolte nel provvedimento di restituzione della citata richiesta di autorizzazione alle perquisizioni.

La ricorrente riporta il contenuto degli articoli 6, 8 e 9 della legge cost. n. 1 del 1989 e degli articoli 1 e 4 della legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), sostenendo che la disciplina stabilita da dette disposizioni sarebbe preordinata, in primo luogo, a concentrare in capo al collegio per i reati ministeriali l'attività di indagine (come dimostrato dalla previsione di un termine per la trasmissione allo stesso della notizia di reato da parte del PM e dal divieto per questi di procedere ad indagini), al fine di realizzare le garanzie e le finalità cui è preordinato tale collegio (poste in luce anche dalla sentenza n. 403 del 1994). In secondo luogo, mirerebbe ad assicurare che la Camera competente, sulla scorta delle indagini effettuate da detto organo, nei casi di richiesta dell'autorizzazione a procedere, ovvero di archiviazione «anomala» (sentenza n. 241 del 2009), sia posta in condizione di conoscere tutti gli elementi necessari per assumere le determinazioni di propria competenza in ordine al carattere ministeriale del reato ed alla sussistenza di eventuali esimenti. In terzo luogo, come risulterebbe anche dalla brevità dei termini sopra indicati, sarebbe preordinata a garantire che le ipotesi di reato, prima dell'even-



tuale esercizio dell'azione penale, siano sottoposte ad una duplice valutazione, avente ad oggetto «la meritevolezza circa la prosecuzione del procedimento» (spettante al collegio per i reati ministeriali) e «l'esistenza dei presupposti per l'attivazione della relativa guarentigia» (riservata alla Camera di competenza), tenuto conto degli «interessi di natura istituzionale» in gioco.

Secondo la ricorrente, la mancata osservanza di detto procedimento vanificherebbe «l'intero sistema disegnato dal legislatore costituzionale nel quale si trovano contemplate “la garanzia della funzione di governo e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge”» (sentenza n. 241 del 2009). Questa Corte ha, infatti, affermato che, per realizzare un ragionevole bilanciamento tra questi due principi, sia le norme costituzionali che quelle della legge ordinaria mirano a porre tanto l'autorità giudiziaria quanto quella politica in condizione di tutelare, nei loro reciproci rapporti, la prima, il potere-dovere di perseguire i reati commessi da qualunque cittadino, indipendentemente dalla carica ricoperta, la seconda, il potere-dovere di attuare in concreto la guarentigia prevista dall'art. 96 Cost. Tale risultato si conseguirebbe, da un lato, mantenendo all'autorità giudiziaria ordinaria il potere di svolgere le indagini necessarie rispetto alle notizie di reato a carico dei ministri; dall'altro, assicurando alla Camera l'adeguata e tempestiva informazione sugli sviluppi e l'esito dei procedimenti penali a carico dei componenti del Governo (sentenza n. 241 del 2009).

Il necessario e tempestivo coinvolgimento della Camera costituirebbe, quindi, uno snodo essenziale del procedimento, come risulta dal fatto che l'obbligo di comunicazione sussiste anche nel caso di archiviazione disposta a causa della ritenuta non ministerialità del reato (sentenza n. 241 del 2009).

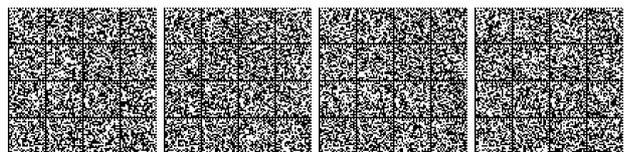
2.3. — La Camera dei deputati contesta che l'*iter* procedimentale sintetizzato concerna il solo caso in cui «sia stato previamente accertato dall'autorità giudiziaria, su cui grava l'obbligo della trasmissione al Collegio, il carattere ministeriale del reato». A suo avviso, l'equilibrio tra i poteri sarebbe garantito dalla spettanza al collegio per i reati ministeriali del compito di qualificare la natura del reato, che assicura alla Camera competente l'informazione costituzionalmente dovuta (sentenza n. 241 del 2009), consentendole di adottare le valutazioni di propria spettanza relative alla natura del reato ed alle circostanze dello stesso. Siffatta tesi non comporterebbe che lo *status* di componente del Governo costituisca condizione necessaria e sufficiente per ritenere il carattere ministeriale del reato, dato che «sia la prima e “precaria” valutazione operata dal Procuratore, finalizzata alla presentazione delle sue “richieste” al Collegio unitamente alla trasmissione degli atti», sia quella conclusiva del collegio per i reati ministeriali «verteranno sui profili atti ad integrare il reato ministeriale». In tal senso deporrebbero il divieto per il PM di effettuare indagini sulla notizia di reato a carico di un ministro e la brevità del termine per presentare le richieste al collegio per i reati ministeriali, in quanto incompatibili con la possibilità di operare una ponderazione conclusiva ed adeguata in ordine alla natura del reato.

Secondo la Camera dei deputati, siffatta configurazione sarebbe confortata anzitutto dai lavori preparatori della legge cost. n. 1 del 1989 (in particolare, dalla relazione della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, nella parte in cui sottolinea che «il Pubblico Ministero è tenuto ad inoltrare al Collegio la documentazione pervenuta perché questo conduca indagini preliminari» e «svolge in questa fase preliminare una funzione di raccolta delle notizie di reato e di primi elementi, nonché di consulenza al Collegio»). Inoltre, dalla constatazione che la riduzione del termine di trasmissione della richiesta a quindici giorni e l'introduzione nel citato art. 6 dell'espressione «omessa ogni indagine» – conseguite ad indicazioni della Commissione giustizia – sono state ritenute indispensabili, allo scopo di chiarire la funzione del PM di «“semplice tramite al Collegio”» e di evidenziare che questi non può né deve svolgere nessuna indagine.

L'implausibilità dell'interpretazione sostenuta dall'autorità giudiziaria sarebbe confortata dal fatto che per il PM il breve lasso di tempo accordatogli è sufficiente per adottare le determinazioni del caso, senza nessun ulteriore supporto investigativo. Al collegio per i reati ministeriali è concesso, invece, un termine più ampio, anche per qualificare il reato come “comune”. D'altronde, non sarebbe plausibile che l'ipotizzato potere esclusivo del PM di qualificare il reato sia governato da una disciplina dissociata, in virtù della quale, qualora egli ritenga il reato “comune”, il collegio per i reati ministeriali non potrebbe esprimersi in ordine a detta qualificazione, mentre «in caso di esito positivo (la ministerialità del reato) tale valutazione potrebbe essere sovvertita» da quest'ultimo, con esito interpretativo non giustificato da un ipotetico *favor* per il carattere non ministeriale del reato, del quale non v'è traccia nelle norme.

La qualificazione offerta dal collegio per i reati ministeriali neppure inciderebbe sul potere della Camera competente di adottare le determinazioni ad essa spettanti, poiché all'organo parlamentare «non può essere sottratta una propria autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati» (sentenza n. 241 del 2009), ciò che, invece, avverrebbe qualora la natura “comune” del reato non sia stabilita dal collegio per i reati ministeriali.

2.4. — Secondo la ricorrente, le attribuzioni costituzionali della Camera competente non potrebbero essere lasciate nella totale disponibilità dell'autorità giudiziaria, avendo la sentenza n. 241 del 2009 negato anche che un siffatto incontrollabile potere spetti al collegio per i reati ministeriali. A tale esito condurrebbe invece, la tesi del PM e del GIP,



lesiva dell'esigenza di certezza delle attribuzioni costituzionali, del ragionevole equilibrio nell'esercizio delle stesse e del principio di leale collaborazione. In contrario, non sarebbe sostenibile che la Camera di competenza potrebbe far valere il proprio dissenso, proponendo conflitto di attribuzione. La prefigurazione di tale rimedio non esime, infatti, da una corretta ricostruzione del sistema, mentre il procedimento stabilito dalla legge costituzionale è strumentale a garantire una consapevole determinazione da parte della predetta in ordine alla natura del reato ed all'eventuale sussistenza di esimenti.

2.5. — Sotto un concorrente profilo, le circostanze emerse nel corso del dibattito parlamentare svolto in occasione dell'adozione della suindicata delibera di restituzione della richiesta di autorizzazione alle perquisizioni e quelle indicate nella relazione di maggioranza della Giunta, in data 31 gennaio 2011, avevano evidenziato che l'accertamento della natura ministeriale del reato «richiede volta per volta una delicata attività interpretativa» «di cui però – nel caso in questione – non sembra esservi traccia» ed erano state poste in luce peculiarità e specificità della posizione del Presidente del Consiglio dei ministri (caratteri espressamente indicati ed asseritamente rilevanti per identificare l'ambito di operatività della prerogativa di cui all'art. 96 Cost.).

Ad avviso della ricorrente, sussistevano dubbi in ordine alla natura del reato che avrebbero dovuto indurre PM e GIP ad investire della qualificazione del reato l'organo specializzato (a conforto è richiamata Cass., sezione VI pen., 6 agosto 1992, n. 2865) e, in presenza di tale divergenza di valutazioni, il principio di leale collaborazione avrebbe «imposto l'attivazione della speciale procedura» della legge cost. n. 1 del 1989.

Un «ulteriore profilo di lesività» sarebbe «riscontrabile nella motivazione del decreto del GIP», nella parte in cui, per sostenere la natura non ministeriale del reato, «si è dovuto impegnare su svariati e problematici aspetti di ordine costituzionale inerenti la complessiva posizione istituzionale della figura del Presidente del Consiglio dei ministri», svolgendo argomenti in riferimento ai quali «non appare possibile declinare il contributo valutativo offerto dagli organi della Camera». Nella più volte richiamata relazione della Giunta era stata anzitutto posta in luce la peculiarità della posizione del Presidente del Consiglio dei ministri (al quale spettano «funzioni di direzione della politica generale del governo, di cui è responsabile, e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo») ed era stata affrontata la questione della «tutela delle relazioni diplomatiche»; era stato, inoltre, evidenziato che la funzione di mantenere «l'unità di indirizzo politico-amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri» (art. 95, primo comma, Cost.) può costituire fonte di competenze, anche innominate, in grado di trascendere la rigidità delle competenze ministeriali; era stato, infine, sottolineato che l'abuso di potere ipotizzato dal GIP non sarebbe risolutivo per rendere evidente il carattere non ministeriale del reato di concussione.

2.6. — In linea subordinata, secondo la ricorrente, il comportamento di PM e GIP sarebbe lesivo delle attribuzioni costituzionali ad essa spettanti, in quanto hanno omesso di «informar[la] a tempo debito e nelle forme richieste» della trattazione del procedimento nelle forme ordinarie, precludendole il «potere (...) di procedere alle apposite determinazioni di sua pertinenza circa la natura del reato ed eventualmente circa la sussistenza delle esimenti» di cui all'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989.

Le esigenze costituzionali che imporrebbero di interloquire con la Camera competente sarebbero state poste in luce da questa Corte con la sentenza n. 241 del 2009 e sussisterebbero anche nel caso «di valutazione di non ministerialità del reato operata in via autonoma da altri organi giudiziari». Qualora PM e GIP si arroghino il potere di qualificare il reato in luogo del collegio per i reati ministeriali dovrebbero osservare gli obblighi di comunicazione e di coinvolgimento della Camera, alla quale «non può essere sottratta una propria autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» (sentenza n. 241 del 2009). Infine, conclude la ricorrente, non sarebbe sostenibile che «la Camera competente debba rimettersi all'iniziativa del singolo titolare della carica di governo, peraltro non necessariamente interessato a far valere il carattere ministeriale del reato», essendo compito delle Camere assicurare, nel suo complesso, il corretto funzionamento del sistema parlamentare e l'integrità delle funzioni di governo.

3. — Con ordinanza n. 241 del 2011 questa Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto, disponendo la notifica degli atti anche al Senato della Repubblica.

4. — Si è costituita nel giudizio la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, in persona del Procuratore della Repubblica *pro tempore* (*infra*: PM), chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile e, comunque, infondato.

Il PM espone analiticamente i fatti oggetto dell'attività di indagine e la vicenda relativa alla suindicata richiesta di autorizzazione alla perquisizione, eccependo l'infondatezza del dubbio in ordine alla qualificazione come ministeriale del reato di concussione. Inoltre, a suo avviso, «oggetto del presente giudizio non è la questione se il comportamento ascritto al Presidente del Consiglio rientri o meno nella categoria dei reati ministeriali» e, quindi, questa Corte «non è chiamata nemmeno indirettamente a delimitare la competenza tra l'autorità giudiziaria ordinaria e il c.d. tribunale dei



Ministri». La questione, come prospettata, richiederebbe di stabilire «se, ogni volta che sia iniziato un procedimento penale a carico di un Ministro o del Presidente del Consiglio, l'A.G. e in particolare il PM procedente debba investire della *notitia criminis* il tribunale dei Ministri» e se sussista «un “difetto d'informazione” da cui sarebbe derivata l'iniziazione alla Camera di procedere alle apposite determinazioni di sua competenza».

Secondo il resistente, dalla legge cost. n. 1 del 1989 «si ricava in modo inequivocabile che la qualificazione del reato come “ministeriale” non è oggetto di una valutazione riservata al tribunale dei Ministri e, tanto meno, alle Camere». Sarebbe, inoltre, pacifico che, come affermato dalla Corte di cassazione nella sentenza 3 marzo 2011, n. 1031, il PM non è tenuto a trasmettere al collegio per i reati ministeriali gli atti relativi a qualsiasi notizia di reato a carico di un membro del Governo, ma ciò deve fare soltanto qualora ne ravvisi la competenza. D'altronde, se il legislatore costituzionale avesse voluto disporre diversamente, avrebbe stabilito che «tutti» i rapporti, i referti e le denunce concernenti reati in ipotesi commessi da un ministro o dal Presidente del Consiglio avrebbero dovuto essere trasmessi a tale organo, riservandogli il compito di qualificare il reato, come invece non è accaduto.

Il collegio per i reati ministeriali, una volta ricevuti gli atti, ha poi il potere di compiere una propria valutazione e appunto per questo la legge n. 219 del 1989 ha disciplinato l'ipotesi in cui tale organo qualifica il reato come “comune”, regolamentando la cosiddetta archiviazione «asistemica», dalla quale non è desumibile che allo stesso «sia costituzionalmente “riservato” il giudizio sulla qualificazione del reato». La legge cost. n. 1 del 1989 prevede l'intervento della Camera esclusivamente quando il collegio per i reati ministeriali, investito delle indagini dal PM, abbia ritenuto la propria competenza e di non disporre l'archiviazione; solo in tale ipotesi viene in rilievo l'attribuzione dell'art. 96 Cost. e la Camera, negando l'autorizzazione a procedere, può rendere improcedibile il giudizio penale.

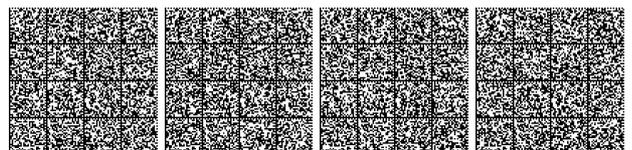
Il resistente svolge, poi, diffuse argomentazioni a conforto del carattere eccezionale del diniego dell'autorizzazione a procedere, deducendo che la disciplina costituzionale dei reati ministeriali sarebbe caratterizzata da una regola e da un'eccezione: la regola è che i membri del Governo devono essere giudicati dalla magistratura ordinaria; l'eccezione è il potere della Camera competente di negare l'autorizzazione a procedere. L'accertamento penale è destinato ad arrestarsi dinanzi alla funzione governativa esercitata nell'interesse “preminente” dello Stato, non di fronte alla carica rivestita dall'inquisito.

A suo avviso, le norme costituzionali prevedono una doppia valutazione del fatto ascritto al membro del Governo: una di carattere giuridico demandata all'autorità giudiziaria; una di natura politica, attribuita alla Camera, avente ad oggetto il riscontro delle finalità di cui all'art. 9 della legge cost. n. 1 del 1989. Le Camere non partecipano all'iniziale qualificazione in ordine alla natura del reato ed il potere ad esse attribuito è solo quello di negare l'autorizzazione a procedere, in forza di una valutazione politica di un'azione che si inserisce nell'attività di governo ed esse operano una qualificazione del reato solo strumentale alla deliberazione sull'autorizzazione a procedere.

4.1. — Secondo il resistente, la sentenza n. 241 del 2009 avrebbe chiarito che l'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989 sussiste anche nel caso della cosiddetta archiviazione «asistemica», ma al solo fine di consentire alla Camera competente di sollevare conflitto di attribuzione, qualora questa, in presenza di una tale archiviazione, ritenga il reato ministeriale.

L'inesatta estrapolazione dalla sentenza n. 241 del 2009 del brano nel quale è affermato che alle Camere «non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati» sarebbe alla base di recenti iniziative delle stesse dirette a rivendicare il potere – inesistente nella disciplina costituzionale – di qualificare il reato, in contrasto con le determinazioni dell'autorità giudiziaria. L'attribuzione costituzionale ad esse spettante consisterebbe nel solo potere di negare l'autorizzazione, in caso di reato ritenuto ministeriale; «solo qualora l'autorità giudiziaria erroneamente qualificasse un reato ministeriale come comune e di conseguenza, parimenti erroneamente, non attivasse il procedimento “speciale” previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, la Camera competente subirebbe una concreta menomazione, conseguente all'impossibilità di deliberare sull'eventuale sussistenza di una delle “esimenti” speciali» e potrebbe sollevare conflitto di attribuzione, per sostenere la natura ministeriale del reato e denunciare la lesione delle proprie attribuzioni, a causa dell'erronea qualificazione.

Il conflitto proposto non avrebbe, tuttavia, tale contenuto, poiché il ricorso «non tende a dimostrare la natura ministeriale del reato di concussione» e la Camera dei deputati «non allega e non lamenta la menomazione in concreto dell'unica attribuzione costituzionale ad essa spettante in materia di reati ministeriali, che è (...) quella di negare l'autorizzazione a procedere». Dunque, ad avviso del PM, «non dimostrando (e, invero, neanche allegando) l'effettiva sussistenza nella specie del presupposto logico e giuridico dell'attribuzione ad essa spettante, la Camera ha proposto un conflitto del tutto sganciato da un suo interesse concreto e perciò inammissibile». L'ammissibilità del conflitto neppure sarebbe desumibile dal riferimento all'esistenza di un “ragionevole dubbio” in ordine alla qualificazione del reato, poiché l'attribuzione della Camera dei deputati non presuppone la contestazione ad un membro del Governo di un reato che «forse», secondo alcuni deputati, potrebbe essere qualificato come ministeriale.



Inoltre, la ricorrente avrebbe rivendicato «una sorta di diritto all'informazione circa i fatti addebitati», informazione che, «come afferma lo stesso ricorso, alla Camera è comunque pervenuta in via ufficiale, allorché le fu chiesta l'autorizzazione alla perquisizione». Se, dunque, l'informazione c'è stata, il conflitto «si appalesa privo di oggetto, avendo avuto la Camera tutti gli elementi per proporre conflitto di attribuzioni, ma avendo essa rinunciato a contestare, nel merito, la natura non ministeriale del reato» in questione.

4.2. — Nel merito, il ricorso sarebbe infondato, dato che nessuna norma di legge (costituzionale o ordinaria) stabilisce l'obbligo del PM di trasmettere al collegio per i reati ministeriali gli atti relativi ad una notizia di reato a carico di un membro del Governo che non appaia allo stesso correlata all'esercizio della funzione di governo. Il richiamo della sentenza n. 241 del 2009 sarebbe incongruo, poiché nella specie il procedimento penale ha ad oggetto un reato "comune" ritenuto tale dal PM e dal GIP; nel caso dell'archiviazione da parte del collegio per i reati ministeriali l'obbligo di comunicazione è previsto dalla disciplina costituzionale, ma esso non sussiste nella fattispecie in esame.

L'obbligo di attivare il procedimento concernente i reati ministeriali non potrebbe, inoltre, derivare dalla delibera di restituzione della richiesta di autorizzazione alla perquisizione, con la quale la Camera dei deputati si sarebbe arrogata «il potere di interferire con l'esercizio del potere giudiziario al di fuori di qualsiasi previsione costituzionale», prospettando un dubbio in ordine alla natura ministeriale di uno dei reati contestati che sarebbe «tutto fuorché "ragionevole"», alla luce della ricostruzione dei fatti analiticamente svolta dal resistente nell'atto di costituzione.

4.3. — Secondo il PM, sarebbe, infine, infondata anche la censura proposta in linea gradata.

La comunicazione pretesa dalla ricorrente non è prevista dalla legge cost. n. 1 del 1989 e non avrebbe alcuna ragion d'essere, in quanto nella logica della disciplina costituzionale la qualificazione del reato come non ministeriale esclude la partecipazione delle Camere. Siffatta legge non mirava a prevedere l'ipotizzata comunicazione, come risulta anche dalla mancata riproduzione dell'art. 12 della legge 25 gennaio 1962, n. 20 (Norme sui procedimenti e giudizi di accusa), che imponeva al PM di informare sempre il Presidente della Camera in caso di esercizio dell'azione penale nei confronti di un ministro.

In ogni caso, conclude il PM, la ricorrente è stata «ampiamente informata in data 14 gennaio 2011, allorché la Procura della Repubblica di Milano ha trasmesso la richiesta di autorizzazione alla perquisizione di alcuni uffici» e, sotto questo profilo, il conflitto sarebbe inammissibile per carenza d'interesse ad un'informazione che comunque l'autorità giudiziaria ha fornito.

5. — Nel giudizio è intervenuto il Senato della Repubblica, chiedendo l'accoglimento del ricorso, formulando riserva di svolgere in una successiva memoria le deduzioni a conforto di tale conclusione.

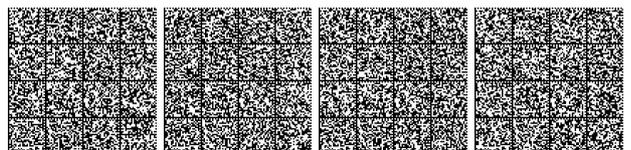
6. — In prossimità dell'udienza pubblica ha depositato memoria la ricorrente, deducendo l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità formulata dal PM e richiamando a conforto la sentenza n. 241 del 2009. Inoltre, contesta che «l'adozione dell'apposita delibera in ordine alla ministerialità del reato da parte della Camera competente (...) presenti quella natura pregiudiziale rispetto all'elevazione di conflitto che la Procura pretende di annettervi» e sostiene che, se spetta alla Camera dei deputati esprimere la propria valutazione sul reato contestato ad un membro del Governo, ne deriva che essa «è abilitata a dolersi di quei comportamenti (...) che le precludano la possibilità di operare siffatte valutazioni con le modalità costituzionalmente previste, a prescindere dall'esito cui esse possano addivenire».

La disciplina del procedimento per i reati ministeriali è caratterizzata dalla partecipazione di diversi organi, soprattutto se interpretata alla luce del principio di leale collaborazione, nella specie vulnerato a causa della mancata considerazione delle sollecitazioni alla «attivazione della procedura indicata dalla normativa costituzionale».

6.1. — Nel merito, la ricorrente ripercorre analiticamente le argomentazioni svolte nel ricorso, per ribadire che la qualificazione del reato deve scaturire dalla apposita procedura rimessa ad un organo specializzato della giustizia ordinaria, contestando che spetti al PM «l'assoluta disponibilità dell'attivazione del procedimento previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1989». A suo avviso, la sentenza n. 241 del 2009 avrebbe «riconosciuto alla Camera "il potere di valutare la natura del reato contestato al membro del Governo"» e con il conflitto in esame essa ha appunto chiesto «di preservare la possibilità di esercitare tale attribuzione» costituzionale.

La mancata considerazione del contributo valutativo offerto con la delibera di restituzione della richiesta di autorizzazione alle perquisizioni domiciliari, secondo la ricorrente, sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione, quale precisato dalla Corte, tra l'altro, nelle sentenze n. 26 del 2009 e n. 225 del 2001. Inoltre, nel decreto del GIP la questione della ministerialità del reato è stata «esplicitamente considerata, ma solo per contrastare le eccezioni sollevate dalla difesa dell'imputato», mentre gli interessi fatti valere da questa «non coincidono con quelli tutelati dall'intervento dell'organo parlamentare», «preordinato a preservare le proprie competenze costituzionali».

Secondo la ricorrente, i «ripetuti apporti valutativi, nel senso del carattere ministeriale del reato», forniti con gli atti sopra indicati costituirebbero «la riprova che non spettava all'autorità giudiziaria asserire la "evidenza" del fatto



(...) interdicensi in tal modo l'attivazione della procedura imposta dalla legge costituzionale n. 1 del 1989». La negazione della sintomaticità di tali elementi svolta tardivamente dal PM nella memoria di costituzione non sarebbe idonea a confutare la tesi della Camera, mentre l'esimente costituzionale opera quando «l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo», «valutazioni queste che la Camera non ha effettuato, né lo avrebbe potuto, essendo stata preclusa la sua partecipazione al procedimento di cui alla legge cost. n. 1 del 1989».

6.2. — In relazione alla censura proposta in linea gradata, la ricorrente deduce che dalla sentenza n. 241 del 2009 sarebbe desumibile che l'obbligo di informazione non concerne il solo caso della archiviazione «sistematica» e contesta che esso sia stato adempiuto con le informazioni offerte in occasione della richiesta di autorizzazione alle perquisizioni domiciliari.

7. — Il PM, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ribadisce le deduzioni sviluppate nell'atto di costituzione ed eccepisce l'inammissibilità dell'atto di intervento del Senato della Repubblica, in riferimento all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), applicabile in virtù del richiamo contenuto nell'art. 37, quinto comma, di detta legge, ed all'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, richiamato dall'art. 24, comma 4, delle stesse.

A suo avviso, il carattere perentorio del termine di costituzione non permetterebbe di differire la formulazione delle deduzioni difensive ad un momento successivo a quello della costituzione, come accaduto nella specie, in virtù di una regola strumentale a garantire il contraddittorio fra le parti e la parità delle armi, anche per l'impossibilità di depositare memorie di replica. Secondo il PM, è da supporre che l'interveniente, «nel termine dei venti giorni dall'udienza, depositerà un'ampia memoria volta a contestare le eccezioni formulate dalla resistente», che non avrà la possibilità di produrre alcuna replica scritta a detta memoria.

8. — Il Senato della Repubblica, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

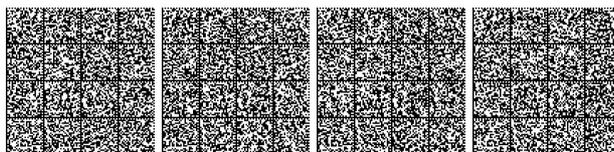
L'interveniente, dopo avere sintetizzato la vicenda alla base del conflitto ed il contenuto del ricorso, deduce che, con tale atto, la Camera dei deputati ha posto «in chiara evidenza che, ove il tribunale dei Ministri non sia investito delle indagini», si consentirebbe al PM «di paralizzare a propria discrezione le prerogative costituzionali dell'organo parlamentare» e, quindi, in relazione a tale conflitto sussiste la propria legittimazione ad intervenire nel giudizio.

8.1. — L'interveniente contesta sia l'eccezione di inammissibilità del PM, sia l'idoneità dell'informazione offerta con la richiesta di autorizzazione alle perquisizioni domiciliari ad integrare la «garanzia assicurata dall'art. 96 Cost.». A suo avviso, PM e GIP hanno ritenuto il reato «comune», nonostante che tale qualificazione spetti al Collegio per i reati ministeriali. Inoltre, sarebbe «indefettibile ai sensi della vigente Costituzione il nesso fra potere valutativo del collegio e potere valutativo della Camera», «di guisa che il mancato pieno dispiegarsi del primo comunque incide sull'altro» (sentenza n. 403 del 1994); quindi, «dalla pretermissione del passaggio di fronte al Collegio consegue inevitabilmente» la lesione delle prerogative costituzionali della ricorrente.

Secondo il Senato, «dalla mole del materiale depositato emerge come il P.M. per poter raggiungere la propria convinzione e determinazione nel senso della natura comune dell'illecito non possa non aver svolto una propria indagine con violazione delle tassative disposizioni di cui all'art. 6, comma 2» della legge cost. n. 1 del 1989, esulando dalla *ratio* di quest'ultima e dell'art. 96 Cost. la possibilità di procedere, omettendo la dovuta informazione alla Camera competente.

8.2. — Nel merito, l'interveniente dichiara di «aderire alle censure mosse dalla Camera». Nella specie, sussisterebbe un «intreccio» o «convergenza» delle attribuzioni parlamentari e giudiziarie ed il principio di ragionevolezza e la pari dignità costituzionale delle stesse imporrebbero che ciascun potere le eserciti «in modo da ricercare la massima compatibilità possibile con l'altro potere», nell'osservanza del principio di leale collaborazione (sono richiamate le sentenze n. 380 del 2003; n. 487 del 2000, n. 379 del 1992, n. 410 e n. 110 del 1998 e l'ordinanza n. 344 del 2000).

A suo avviso, questa Corte, nel caso del contrasto dei poteri attribuiti all'autorità giudiziaria con le garanzie parlamentari, ha negato «la legittimità di una aprioristica accettazione della valutazione unilaterale svolta dal giudiziario», affermando «la presenza del vincolo della leale collaborazione fra poteri» (sentenze n. 284 del 2004, n. 263 del 2003 e n. 225 del 2001). Di recente, la sentenza n. 23 del 2011 ha chiarito che la posizione dell'imputato, il quale sia membro del Parlamento, «non è assistita da speciali garanzie costituzionali», ma, nell'applicare le comuni regole processuali, il giudice deve esercitare il suo potere di «apprezzamento degli impedimenti invocati» dall'imputato e tenere conto anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri. Nella vicenda in esame, il dubbio in ordine alla ministerialità del reato era stato portato all'attenzione dell'autorità giudiziaria e, quindi, PM e GIP erano consapevoli «dell'interesse e dell'attenzione» alla stessa da parte della Camera dei deputati e, appunto per questo, sarebbe palese la violazione del principio di leale collaborazione.



8.3. — Secondo l'interveniente, «il mancato coinvolgimento del tribunale dei Ministri», soprattutto in presenza di un dubbio sulla natura del reato contestato, avrebbe «comportato un *vulnus* al vincolo di leale collaborazione». Peraltro, la tesi fatta propria dal resistente neppure costituirebbe l'unica opzione interpretativa accolta dalla giurisprudenza e, di recente, il Procuratore della Repubblica di Trani «il 19 marzo 2010 ha trasmesso al tribunale dei Ministri gli atti relativi a un procedimento per concussione nei confronti dello stesso Presidente del Consiglio, rimettendo ad esso “la corrispondente delibazione”, essendosi posto un dubbio sulla configurabilità del reato come ministeriale», ritenendo «che la valutazione in ordine alla qualificazione giuridica dei fatti commessi spetti con precedenza al tribunale dei Ministri».

La tesi del PM, benché condivisa dalla Corte di cassazione, sarebbe erronea, poiché è «improntata a una lettura formale dei disposti normativi e ignora frontalmente il principio di leale collaborazione». Inoltre, PM e GIP, «nel sottrarre al Collegio per i reati ministeriali la cognizione circa la ministerialità» dell'illecito contestato, si sarebbero arrogati il potere di farsi arbitri esclusivi della competenza, riservata invece dalla legge costituzionale alle Camere, impedendo alla ricorrente di esercitare le proprie funzioni.

8.4. — Secondo l'interveniente, «ragioni di prudenza e di rispetto delle prerogative costituzionali del Parlamento avrebbero consigliato di non “saltare” la fase del tribunale dei Ministri» ed avere proceduto ignorando i segnali ricevuti dalla Camera dei deputati fa assumere alla vicenda «il profilo dello sgarbo istituzionale» e concreta una violazione del principio di leale collaborazione. Inoltre, se la legge cost. n. 1 del 1989 impone al collegio per i reati ministeriali «di mettere il Parlamento in condizione di interloquire in merito alla qualificazione di un eventuale reato», tale facoltà dovrebbe «essere assicurata nei casi in cui sia il P.M. a decidere, delibando sulla presenza o meno dei presupposti di cui all'art. 96 Cost.». La negazione di tale obbligo violerebbe i principi di leale ed utile collaborazione e di ragionevolezza, nonché i criteri di buon funzionamento dell'apparato istituzionale, poiché permarrebbe la facoltà di sollevare conflitto di attribuzione che, tuttavia, dovrebbe costituire un rimedio eccezionale, indice di una patologia dei rapporti interistituzionali.

9. — All'udienza le parti costituite hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. — La Camera dei deputati ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano (di seguito: *PM*) e del Giudice per le indagini preliminari di quest'ultimo Tribunale (*infra*: *GIP*), in relazione alle indagini poste in essere dal PM (nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 55781/2010) nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi, membro della Camera dei deputati, Presidente del Consiglio dei ministri in carica, ed alla richiesta di giudizio immediato formulata in data 9 febbraio 2011 (nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 5657/11), relativamente al contestato delitto di concussione, nonché — sempre in riferimento solo a tale ultimo reato — al decreto di giudizio immediato, in data 15 febbraio 2011, del GIP (nell'ambito del procedimento R.G.G.I.P. n. 1297/11).

La ricorrente chiede che questa Corte: *a*) dichiari che non spettava al PM «avviare ed esperire indagini nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, nonché procedere alla richiesta di giudizio immediato (...), relativamente al contestato delitto di concussione, omettendo di trasmettere gli atti al Collegio per i reati ministeriali ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale» 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), «in tal modo precludendo alla competente Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost.» e a detta legge costituzionale, «e comunque senza dare la dovuta comunicazione» alla Camera dei deputati; *b*) dichiari che non spettava al GIP «procedere in via ordinaria ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica (...), né affermare, in relazione al contestato delitto di concussione, la natura non ministeriale dello stesso, omettendo di rilevare la necessaria trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali con i provvedimenti del caso, in tal modo precludendo» ad essa istante l'esercizio delle suindicate attribuzioni costituzionali, e «comunque senza provvedere in modo che venisse data la dovuta comunicazione» alla Camera dei deputati; *c*) provveda all'«annullamento delle attività poste in essere e degli atti adottati nell'ambito dei procedimenti» sopra indicati.

2. — Secondo la Camera ricorrente e l'interveniente Senato della Repubblica, la disciplina stabilita in tema di procedimento per i reati di cui all'articolo 96 Cost. (*infra*: anche reati ministeriali) riserverebbe al collegio per i reati ministeriali (di seguito, anche tribunale dei ministri) la competenza a stabilire la natura (ministeriale o comune) dei medesimi, con previsione strumentale ad assicurare il necessario e tempestivo coinvolgimento della Camera compe-



tente, per permetterle di adottare le valutazioni di propria spettanza, garantendo in tal modo l'esercizio delle attribuzioni costituzionali di cui essa è titolare. Il PM ed il GIP avrebbero, invece, erroneamente ritenuto di «poter procedere nelle vie ordinarie, in quanto titolari in via esclusiva del potere di qualificazione dell'illecito», in violazione del procedimento stabilito dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), dell'esigenza di certezza delle attribuzioni costituzionali, del ragionevole equilibrio nell'esercizio delle stesse, nonché del principio di leale collaborazione, recando *vulnus* alle prerogative costituzionali spettanti alla Camera dei deputati.

Siffatte prerogative, inerenti la valutazione in ordine alla natura del reato ed alla sussistenza delle eventuali esimenti previste dalla citata legge costituzionale, ad avviso della ricorrente, non potrebbero essere lasciate nella totale disponibilità dell'autorità giudiziaria, senza che, in contrario, possa dedursi che alla Camera competente «sarebbe dato in ogni caso il rimedio del conflitto di attribuzione laddove essa ritenga di dissentire dagli assunti del giudice ordinario in ordine al carattere non ministeriale del reato». Inoltre, i dubbi sollevati nella delibera di restituzione degli atti adottata sulla richiesta del PM di autorizzazione ad eseguire la perquisizione di alcuni locali nella disponibilità del Presidente del Consiglio dei ministri del tempo, concernenti la natura (ministeriale o comune) del reato di concussione, e la stessa necessità per il GIP di affrontare «svariati e problematici aspetti inerenti la complessiva posizione istituzionale della figura del Presidente del Consiglio dei ministri», avrebbero dovuto indurre tali organi ad investire della qualificazione del reato il tribunale dei ministri.

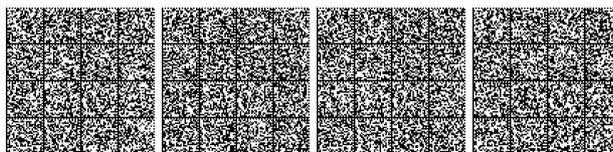
In definitiva, la Camera dei deputati, con tale domanda, non chiede a questa Corte di accertare se il contestato reato di concussione abbia natura ministeriale, bensì di stabilire se l'autorità giudiziaria, una volta ritenuta la natura comune dello stesso (e limitatamente al medesimo), avrebbe potuto procedere nelle forme ordinarie, ovvero avrebbe, invece, dovuto attivare comunque la procedura che conduce al tribunale dei ministri (e ciò almeno per la sussistenza, a suo dire, di un dubbio in ordine a detta natura del reato), in considerazione dell'attribuzione a tale ultimo organo del potere di qualificazione del reato, strumentale alla tutela delle proprie attribuzioni costituzionali.

2.1. — La Camera dei deputati, «in via subordinata», deduce che «il comportamento dei menzionati organi del potere giudiziario» sarebbe comunque lesivo delle proprie attribuzioni costituzionali, in quanto entrambi avrebbero omesso di «informar[la] a tempo debito e nelle forme richieste» della trattazione del procedimento nelle forme ordinarie, non essendo idonea a detto scopo l'informazione fornita in occasione della suindicata richiesta di autorizzazione alla perquisizione di alcuni locali. Siffatta omissione avrebbe comportato l'inibizione del potere «di procedere alle apposite determinazioni di sua pertinenza circa la natura del reato ed eventualmente circa la sussistenza delle esimenti» di cui all'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989, restando escluso che l'informazione in esame possa essere rimessa «all'iniziativa del singolo titolare della carica di governo, peraltro non necessariamente interessato a far valere il carattere ministeriale del reato», poiché è compito delle Camere assicurare, nel suo complesso, il corretto funzionamento del sistema parlamentare e l'integrità delle funzioni di governo.

3. — In linea preliminare, va osservato che il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano ha eccepito, «in riferimento all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), «applicabile nei conflitti in forza del richiamo di cui all'art. 37 u.c. della medesima legge», «ed all'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, richiamato dall'art. 24, comma 4, delle medesime», l'inammissibilità dell'intervento del Senato della Repubblica, in quanto nel relativo atto questi si è limitato a chiedere l'accoglimento del ricorso, «riservando alle successive memorie le proprie difese», con modalità che sarebbero in contrasto con dette disposizioni e recherebbero *vulnus* al principio del contraddittorio.

3.1. — L'eccezione non è fondata.

L'art. 37, quinto comma, della legge n. 87 del 1953, stabilisce che al giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è applicabile l'art. 25 di detta legge, che disciplina la costituzione in giudizio delle parti; l'art. 24 delle citate norme integrative, concernente la disciplina di detto giudizio, al comma 4, rende, inoltre, applicabile al medesimo, tra gli altri, l'art. 3 di tali norme. Questa disposizione stabilisce che la costituzione delle parti avviene «mediante deposito in cancelleria della procura speciale, con la elezione del domicilio, e delle deduzioni comprensive delle conclusioni», con formulazione che, nell'ultimo inciso, coincide, sostanzialmente, con quella dell'art. 19, comma 3, delle stesse norme (recante la disciplina della costituzione nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale), in virtù del quale l'atto di costituzione contiene «le conclusioni e l'illustrazione delle stesse». Tale ultima locuzione è di peculiare rilievo, poiché sembrerebbe postulare, forse con maggiore evidenza, l'imprescindibilità dell'esplicitazione nell'atto di costituzione delle argomentazioni a conforto delle conclusioni, anche in quanto la corrispondente disposizione vigente prima della modifica del 2008 – l'art. 23, comma 3, delle norme integrative – dettava una previsione più lata, contemplando la costituzione in giudizio attraverso la presentazione di «deduzioni». Questa Corte, di recente, ha, tuttavia,



valutato un'analogia eccezione, ritenendola non fondata (sentenza n. 168 del 2010), enunciando un principio qui applicabile, in considerazione della sostanziale identità della formulazione e della *ratio* di dette disposizioni.

Pertanto, va ribadito che la lettera della disposizione non conforta l'interpretazione sostenuta con l'eccezione, poiché l'instaurazione del contraddittorio nel giudizio in esame è scandita da termini perentori, tesi a soddisfare esigenze di certezza nella dinamica processuale ed è l'inosservanza di questi a determinare l'inammissibilità del ricorso e ad inficiare, parimenti, la validità della costituzione in giudizio della parte convenuta. La *ratio* della disposizione (analogamente a quella sottesa all'art. 19, comma 3, delle norme integrative) non è, invece, quella di subordinare l'ammissibilità o validità della costituzione in giudizio all'adempimento ivi previsto, poiché, come ha chiarito questa Corte, «la corretta instaurazione del contraddittorio, in nome di un principio generale di diritto processuale, è subordinata al rispetto dei previsti termini perentori, mentre la disposizione secondo cui l'atto di costituzione della parte resistente deve contenere anche l'illustrazione delle conclusioni mira a sollecitare una adeguata prospettazione delle rispettive posizioni sin dall'ingresso delle parti nel giudizio, ai fini di un arricchimento della dialettica processuale» (sentenza n. 168 del 2010). Il *thema decidendum* è, inoltre, circoscritto dal ricorso e le argomentazioni sviluppate nell'atto di costituzione «sono dirette a fornire elementi idonei a influenzare, sotto forma di fattori di conoscenza e di deduzioni logiche, il convincimento dell'organo giudicante intorno alle specifiche questioni» dibattute, mentre la mancata costituzione in giudizio della parte resistente o l'allegazione di rilievi insufficienti neppure conducono necessariamente all'accoglimento della questione sollevata con il ricorso, sicché è interesse della parte far valere le proprie ragioni in giudizio, adempiendo l'onere di prospettare argomenti difensivi.

La disposizione mira, quindi, a stimolare l'apporto argomentativo delle parti, senza che siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate nell'atto di costituzione della parte convenuta o dell'interveniente, con conseguente non fondatezza dell'eccezione.

4. — Ancora in via preliminare, va affermata definitivamente l'ammissibilità del conflitto, già ritenuta con l'ordinanza n. 241 del 2011, posto che ne sussistono i requisiti oggettivi e soggettivi.

Non vi sono dubbi, in particolare, circa la legittimazione a sollevare conflitto da parte della Camera dei deputati, al fine di difendere le attribuzioni alla stessa spettanti ai sensi dell'art. 96 Cost. (sentenze n. 241 del 2009 e n. 403 del 1994; ordinanze n. 313 del 2011, n. 211 del 2010, n. 8 del 2008 e n. 217 del 1994).

Inoltre, parimenti pacifica deve ritenersi la legittimazione a resistere del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano e del Giudice per le indagini preliminari di detto Tribunale, in quanto investiti, con riferimento alla vicenda oggetto di conflitto, il primo della quota di potere costituzionale preposta all'esercizio dell'azione penale e allo svolgimento delle indagini ad esso finalizzate (ordinanze n. 276 del 2008, n. 73 del 2006 e n. 404 del 2005), il secondo dell'esercizio di funzioni giurisdizionali svolte in posizione di piena indipendenza (per tutte, sentenza n. 82 del 2011).

Infine, la circostanza che il ricorso abbia ad oggetto atti tipici propri del potere giudiziario non ne mina, nel caso di specie, l'ammissibilità.

Questa Corte ha costantemente affermato, a tale proposito, che il conflitto di attribuzione non può degenerare, a pena di inammissibilità, in strumento atipico di impugnazione diretto contro atti giurisdizionali (sentenze n. 222 e n. 2 del 2007; ordinanza n. 334 del 2008) e che non è compito della giurisdizione costituzionale «stabilire i corretti criteri interpretativi e applicativi delle regole processuali» (sentenza n. 225 del 2001). Tale principio, che va qui pienamente ribadito, non è invocabile, tuttavia, nelle ipotesi in cui venga posta in discussione non già la fedele applicazione della legge da parte dell'autorità giudiziaria, ma l'assunzione da parte di quest'ultima di una decisione estranea all'ambito oggettivo della giurisdizione di cui il magistrato è titolare, comunque idonea a menomare l'altrui attribuzione costituzionale.

Coltivando l'azione penale nelle forme ordinarie, PM e GIP, secondo la prospettazione della Camera dei deputati, avrebbero esercitato una funzione, rispettivamente di indagine e di giudizio, che non sarebbe loro spettata.

Al riguardo non varrebbe obiettare che il tribunale dei ministri è organo della giurisdizione ordinaria, sicché, quand'anche si dovesse ritenerlo destinatario di qualsivoglia notizia di reato nei riguardi del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, non sarebbe comunque sostenibile che il potere giudiziario sia carente, nei casi in questione, della potestà giurisdizionale, atteso che essa si limiterebbe a transitare da un organo all'altro dell'autorità giudiziaria, secondo criteri di competenza per materia e territorio. Corollario di simile impostazione sarebbe, dunque, la conclusione che la Camera dei deputati avrebbe inammissibilmente devoluto a questa Corte non già un conflitto di attribuzione fra poteri, ma un mero conflitto di competenza tra organi della giurisdizione ordinaria, estraneo all'ambito della giurisdizione costituzionale (sentenza n. 385 del 1996; ordinanza n. 117 del 2006, entrambe con riferimento ai conflitti di giurisdizione, ma senza dubbio con argomenti direttamente estensibili ai profili di competenza).



Una simile prospettiva trascura di considerare che in realtà la Camera dei deputati non ha posto, con l'odierno ricorso, un mero problema di regolamento di confini tra competenza dell'autorità giudiziaria comune e tribunale dei ministri, al quale sarebbe infatti stata estranea. Piuttosto, l'investitura del tribunale dei ministri, secondo la ricorrente, sarebbe prodromica al coinvolgimento della Camera competente nella valutazione concernente la ministerialità del reato. L'adempimento previsto dall'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 viene perciò ricostruito come finalizzato non soltanto ad attivare l'organo giurisdizionale competente, ma anche a soddisfare una prerogativa costituzionale direttamente e senza mediazioni intestata alla Camera dei deputati, ai sensi dell'art. 96 Cost. Ciò che viene in rilievo, pertanto, non è la questione di competenza in sé, ma il fatto che, omettendo di trasmettere gli atti al tribunale dei ministri, l'autorità giudiziaria avrebbe menomato l'attribuzione costituzionale propria della Camera dei deputati, per l'esercizio della quale detto tribunale agirebbe da indefettibile cerniera di collegamento.

Nessun dubbio, poi, può nascere a proposito dell'ammissibilità del ricorso, nella parte in cui, nell'ipotesi di mancata attivazione del tribunale dei ministri, si contesta al potere giudiziario di non avere informato la Camera dei deputati della pendenza del procedimento penale a carico del Presidente del Consiglio dei ministri: tale prospettazione, svolta sempre in riferimento all'attribuzione di cui all'art. 96 Cost. ed alla legge cost. n. 1 del 1989, con riguardo all'osservanza del principio di ragionevolezza e mediante l'evocazione (implicita, ma chiara) del principio di leale collaborazione, non incide, infatti, sull'attività giurisdizionale compiuta, se non per il fatto che ad essa non si è aggiunta, su di un piano parallelo, ma distinto, una condotta che sarebbe prescritta dal principio di leale collaborazione. La questione concernente la sussistenza di detto obbligo di informazione è, inoltre, giuridicamente e logicamente preliminare rispetto a quella ulteriore, avente ad oggetto la possibilità di ritenerlo adempiuto con l'informazione fornita in occasione della più volte richiamata richiesta del PM di autorizzazione ad eseguire perquisizioni.

In conclusione, il conflitto è ammissibile, in quanto diretto anzitutto a preservare un'attribuzione costituzionale propria della Camera dei deputati, innanzi ad atti assunti dall'autorità giudiziaria procedente in una situazione che il ricorrente ritiene di carenza di potestà; e comunque, in linea subordinata, a contestare l'omissione di un adempimento informativo imposto dal principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, al fine di consentire alla Camera di difendere la medesima attribuzione.

In tale modo viene delimitato al giusto l'oggetto del presente giudizio, con il quale la ricorrente non afferma, né chiede a questa Corte di accertare, in relazione al solo reato di concussione, per il quale è imputato il Presidente del Consiglio dei ministri in carica, che lo stesso abbia natura ministeriale, bensì, muovendo dalla premessa che ad essa spetterebbe «il potere di valutare la natura del reato contestato al membro del Governo», ha espressamente precisato che «con l'odierno conflitto è stato appunto chiesto di preservare la possibilità di esercitare tale attribuzione costituzionale» e, quindi, ha individuato soltanto le modalità procedurali che, a suo dire, la Costituzione prescriverebbe sempre di osservare, ove un'indagine penale abbia per destinatario un membro del Governo.

5. — Secondo la tesi della ricorrente, l'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 obbligherebbe il pubblico ministero che abbia acquisito una notizia di reato a carico del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, ad attivarsi, perché il procedimento sia assegnato al collegio di cui al successivo art. 7, in modo che, tramite quest'ultimo, il competente ramo del Parlamento possa interloquire nella fattispecie, difendendo le proprie attribuzioni.

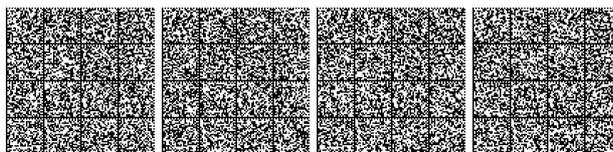
Ove tale prospettazione fosse condivisibile, in definitiva, sarebbe sufficiente la sola qualità soggettiva dell'autore del fatto a incardinare la competenza riservata del tribunale dei ministri, ferma la possibilità che, all'esito delle indagini, tale organo disponga la c.d. archiviazione asistemica.

Questa Corte osserva che una tale tesi è in evidente contrasto con la formulazione della norma, giacché è proprio l'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 a prevedere, in questo caso in modo puntuale, che siano destinati al tribunale dei ministri i rapporti, i referti e le denunce concernenti «i reati indicati dall'articolo 96 della Costituzione», ovvero commessi nell'esercizio delle funzioni. Solo ammettendo, in contrasto palese con l'art. 96 Cost., che un illecito penale acquisisca carattere ministeriale in ragione della sola qualifica rivestita dall'autore di esso sarebbe sostenibile che la lettera della legge costituzionale autorizzi a trarre le conclusioni suggerite dalla ricorrente.

È da aggiungere che la Corte, fin dalla sentenza n. 125 del 1977, non solo ha escluso un simile effetto, ma ha altresì ritenuto che nella configurazione del reato ministeriale «prevale l'elemento oggettivo su quello soggettivo».

Tale asserzione è lo specchio dell'evoluzione che, con l'entrata in vigore della Costituzione, gli istituti di immunità, e più in generale di deroga alle comuni regole di esercizio della giurisdizione, hanno assunto nei confronti di coloro che sono investiti di pubblici uffici.

Lo Stato costituzionale pone a fondamento delle proprie dinamiche istituzionali, infatti, i soli poteri legali che derivano la propria legittimità dalla conformità alle norme superiori dell'ordine costituzionale, e ne modella lo *status* di garanzia con riguardo all'esigenza di preservare l'integrità di quest'ultimo attraverso il sereno ed equilibrato compi-



mento delle funzioni dei primi: non vi è spazio nell'ordinamento per potestà sorte in forza di criteri di legittimazione estranei al sistema delle fonti costituzionali.

La prerogativa stessa, anziché protezione offerta alla persona, è elemento costitutivo della funzione da quest'ultima esercitata, che ne limita al contempo l'ambito.

Per tali ragioni, che si collocano alle fondamenta dello Stato costituzionale, questa Corte è sempre stata costante nell'escludere che le immunità costituzionali possano trasmodare in privilegi, come accadrebbe se una deroga al principio di uguaglianza innanzi alla legge potesse venire indotta direttamente dalla carica ricoperta, anziché dalle funzioni inerenti alla stessa.

Questo principio è stato affermato in tutti i casi in cui la Costituzione prevede forme di immunità, sia che si tratti delle garanzie dei membri del Parlamento (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000), o del Consiglio regionale (sentenza n. 289 del 1997), sia che venga in gioco la responsabilità penale del Capo dello Stato (sentenza n. 154 del 2004) o il fondamento costituzionale che assiste l'immunità sostanziale dei componenti del Consiglio superiore della magistratura per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni (sentenza n. 148 del 1983), sia che, infine, venga in questione proprio la responsabilità per reato ministeriale (sentenza n. 6 del 1970).

Da ultimo, si è anzi precisato che esso trova applicazione tutte le volte che, in ragione di una prerogativa costituzionale, vengano introdotte nell'ordito legislativo primario norme di deroga rispetto al comune regime processuale, giacché «alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione» (sentenza n. 24 del 2004). La deviazione dalle ordinarie regole processuali è tollerata, quanto alla posizione del titolare di un organo costituzionale, «solo per lo stretto necessario» (sentenza n. 262 del 2009), e, al di fuori di simile limite funzionale, scade in prerogativa illegittima, se priva di espressa copertura costituzionale (sentenza n. 23 del 2011).

«Le generali regole del processo, assistite dalle correlative sanzioni, e soggette nella loro applicazione agli ordinari rimedi processuali», si profilano perciò indefettibili, non appena sia stato valicato il confine della immunità (sentenza n. 225 del 2001; in seguito, sentenze n. 451 del 2005, n. 284 del 2004 e n. 263 del 2003).

5.1. — Non vi è dubbio che la Costituzione abbia inteso riconoscere al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri stessi una forma di immunità in senso lato, consentendo alla Camera competente di inibire l'esercizio della giurisdizione in presenza degli interessi indicati dall'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989, e dando vita ad uno speciale procedimento che si innesta nell'ambito delle peraltro persistenti attribuzioni dell'autorità giudiziaria. Ma l'unica lettura di questa garanzia compatibile con le premesse appena svolte consiste nel limitarne l'area al campo dei soli reati commessi nell'esercizio delle funzioni.

Pur nel silenzio della legge costituzionale emanata in attuazione dell'art. 96 Cost., pertanto, non sarebbe stato possibile giungere a conclusioni differenti da quelle che sono, in ogni caso, chiaramente espresse dalla lettera dell'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989. Né esse potrebbero venire invertite dalla prassi costituzionale, dal legislatore ordinario, e finanche da questa Corte.

Le immunità riconosciute ai pubblici poteri, infatti, introducendo una deroga eccezionale al generale principio di uguaglianza, non possono che originarsi dalla Costituzione (sentenza n. 262 del 2009) e, una volta riscontrata tale derivazione, sono comunque soggette a stretta interpretazione. Troppo significativo, infatti, nel processo di formazione dello Stato di diritto, è stato il vincolo progressivo di soggezione dell'azione degli organi dello Stato al principio di legalità e dunque di piena sottoposizione al diritto, perché esso possa venire oggi anche solo in parte affievolito, per effetto di interpretazioni evolutive, che vadano nella direzione dell'ampliamento dell'area delle immunità costituzionali, oltre le previsioni della Costituzione.

Nel caso di specie, poi, una tale operazione ermeneutica è preclusa da ulteriori peculiari considerazioni, relative alla responsabilità per reato ministeriale.

Come è noto, l'art. 96 Cost., nel testo originario, stabiliva che il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri fossero posti in stato d'accusa (innanzi a questa Corte: art. 134 Cost., nel testo storico) dal Parlamento in seduta comune per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni. L'art. 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), a tale scopo aveva istituito una Commissione parlamentare, cui la legge 25 gennaio 1962, n. 20 (Norme sui procedimenti e giudizi di accusa), aveva poi conferito poteri di apprezzamento della effettiva natura del reato e poteri di indagine. In un simile contesto normativo, la giurisdizione ordinaria era esclusa da ogni competenza in merito al procedimento, del quale infatti era tenuta a spogliarsi definitivamente, non appena avesse ravvisato la ministerialità del reato (art. 10 della legge n. 20 del 1962). Si poteva allora concludere che la Costituzione avesse inteso dar luogo ad un'ipotesi di garanzia nell'ambito dell'ordinamento giuridico, il cui fulcro riposava sulla integrale sottrazione del reato ministeriale alla giurisdizione comune.



Il legislatore costituzionale del 1989 si è invece incamminato verso la direzione opposta, optando per la piena riepansione della giurisdizione comune, al di fuori dei soli limiti eccezionali suggeriti dalla ragione giustificatrice degli istituti di giustizia politica. A fronte di un reato ministeriale, infatti, oggi spetta pur sempre ad un organo della giurisdizione ordinaria, ovvero al tribunale dei ministri, cumulare funzioni inquirenti e giudicanti, al fine di radicare successivamente, se del caso e previa autorizzazione parlamentare, il giudizio davanti ad un giudice comune, e secondo l'ordinario rito processuale.

La revisione costituzionale si è mossa, perciò, da un presupposto di adeguatezza del giudice ordinario all'esercizio della giurisdizione per reato ministeriale, fuggendo ogni dubbio che la deroga rispetto al rito comune trovi giustificazione, quand'anche parziale, nello scopo di prevenire l'intento persecutorio del magistrato nei confronti del membro del Governo.

Non è a tale scopo infatti che viene costruito, in seno a un procedimento destinato ad evolversi secondo le forme ordinarie, l'intervento della Camera competente, il cui sindacato può e deve essere limitato all'apprezzamento, in termini insindacabili se congruamente motivati, della sussistenza dell'interesse qualificato a fronte del quale l'ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto.

Ferma dunque la fase dell'autorizzazione a procedere, del tutto autonoma rispetto alle finalità di accertamento della responsabilità penale, rimesso all'autorità giudiziaria, la sola ulteriore deroga in cui si sostanzia la prerogativa è l'azione, secondo norme del tutto peculiari, del tribunale dei ministri, anziché del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari.

Il legislatore costituzionale ha ritenuto opportuno non già privare l'ordine giudiziario dei suoi compiti istituzionali, ma realizzare in seno ad esso un meccanismo procedimentale, giudicato particolarmente incisivo, ove si cumulassero nel medesimo organo funzioni inquirenti e giudicanti, sia per effetto della tradizione repubblicana incentrata, con analoghe modalità, sulla Commissione parlamentare inquirente, sia per istituire un privilegiato canale di raccordo con il Parlamento, sia per destinare ad un soggetto di eccezionale natura poteri «eccezionalmente ampi» (sentenza n. 403 del 1994), di difficile inserimento nel corpo dell'ordinaria procedura penale. Alla base della creazione del Collegio previsto dalla legge costituzionale si pone dunque non l'insussistente terzietà rispetto al potere giudiziario, al quale appartiene strutturalmente, ma l'obiettivo cumulo di funzioni, altrimenti da ripartirsi secondo criteri di separazione tra giudice e pubblico ministero.

Se, perciò, l'elemento che connota con maggiore pregnanza l'innovazione costituzionale, per quanto qui interessa, è la specialità della procedura elaborata con riguardo ai soli reati ministeriali, non si vede come si potrebbe legittimamente favorire un'estensione di essa alle ipotesi di illecito comune, posto che, in tal modo, verrebbe ad assumere carattere generale proprio il tratto che il legislatore costituzionale ha voluto invece eccezionale.

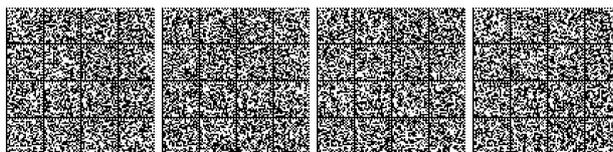
Al contrario, la sussistenza di una generale attribuzione della giurisdizione ordinaria in tema di reati ministeriali contribuisce a rendere residuali gli spazi che ad essa restano sottratti per esplicita previsione costituzionale.

Del resto, solo se la prerogativa in questione fosse finalizzata a contrastare intenti persecutori della magistratura nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, si potrebbe giustificare, in linea meramente logica, l'edificazione di un filtro all'azione giudiziaria, che si attivi ogni volta che il membro del Governo sia soggetto ad indagine penale.

Una volta negato, come si deve negare, un simile presupposto, non resta che rilevare che l'intervento del tribunale dei ministri si colloca coerentemente nella disciplina di sistema, nelle sole ipotesi di illecito penale commesso nell'esercizio delle funzioni.

Non gioverebbe, pertanto, invocare, in contrario, l'art. 12 della legge n. 20 del 1962, peraltro abrogato fin dall'art. 9 della legge 10 maggio 1978, n. 170 (Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20), secondo il quale «il pubblico ministero che inizia l'azione penale a carico di alcuna delle persone indicate negli articoli 90 e 96 della Costituzione ne dà notizia al Presidente della Camera dei deputati». E non è possibile ritenere che tale disposizione, saldandosi senza soluzione di continuità a quanto oggi previsto dall'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989 per i casi di archiviazione del procedimento da parte del tribunale dei ministri, indichi la necessità costituzionale di un coinvolgimento del Parlamento nell'attività di qualificazione del reato attribuito al membro del Governo, reso possibile grazie all'azione del Collegio di cui all'art. 7 della legge cost. n. 1 del 1989, e non più a quella, in parte corrispondente, della Commissione inquirente.

Il vizio di questa argomentazione è già nelle premesse logiche, secondo le quali la revisione costituzionale del 1989 non avrebbe inciso, per tale parte, sulle competenze parlamentari, quando invece esse ne sono state profondamente modificate (sentenze n. 134 del 2002 e n. 403 del 1994). Anteriormente alla revisione dell'art. 96 Cost., come si è visto, alla Commissione inquirente spettava ogni attività necessaria a perseguire il reato ministeriale, mentre permaneva la competenza dell'autorità giudiziaria per le ipotesi di illecito penale comune. L'una di tali prerogative non



aveva carattere residuale, ma alternativo rispetto all'altra. Perciò, innanzi ad un medesimo fatto storico da cui potesse derivare la responsabilità penale del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, era necessario che tanto la Commissione inquirente, quanto il potere giudiziario ne potessero prendere cognizione, al fine primario di stabilire se esso ricadesse nella propria area di attribuzione, svolgendo le relative attività di indagine: questa Corte aveva infatti ritenuto che «la Commissione inquirente può attivarsi per svolgere indagini sulla base di notizie di possibili reati di sua competenza, ancorché non tipiche o qualificate» (sentenza n. 13 del 1975). Vi era, in conseguenza di ciò, una concorrente attribuzione qualificatoria del fatto, finalizzata in entrambi i casi, sia pure in forme del tutto differenti, all'esercizio dell'azione penale nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, ferma restando la via del conflitto di attribuzione ove Parlamento ed autorità giudiziaria dissentissero sulla natura del reato, e con ciò sui confini della propria competenza costituzionale.

5.2. — Per certi versi, la condizione di iniziale e paritario concorso di due poteri dello Stato a conoscere del medesimo fatto ricorda l'attuale assetto dei rapporti tra Camere e potere giudiziario riguardo all'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità prevista, per i membri del Parlamento, dall'art. 68, primo comma, Cost.

Anche in questo caso, oramai del tutto distante dalla regolazione costituzionale del procedimento per reato ministeriale, si è configurata un'attribuzione tanto dell'ordine giudiziario, nell'esercizio della giurisdizione (sentenze n. 120 del 2004 e n. 265 del 1997), quanto delle Camere, in relazione allo svolgimento della vita parlamentare in condizioni di assoluta libertà ed autonomia (sentenza n. 1150 del 1988), a pronunciarsi sulla sussistenza della prerogativa, per quanto, da ultimo, il legislatore ordinario abbia istituito un meccanismo procedimentale non irragionevole (sentenza n. 149 del 2007) di coordinamento tra le reciproche competenze, per mezzo della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato).

Non vi è chi non veda, invece, il salto compiuto, rispetto al modello segnato dalla formula ampia contenuta nell'art. 68, primo comma Cost., con la revisione dell'art. 96 Cost., che ha confinato l'attribuzione del Parlamento alla sola valutazione delle condizioni per concedere, o negare, l'autorizzazione a procedere.

Si è appena osservato infatti che, a seguito di tale revisione, e dell'attuazione conferita a tale riforma con la legge cost. n. 1 del 1989, e subordinatamente con la legge 20 maggio 1988, n. 163 (Disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione), l'unica attribuzione delle Camere consiste oggi nell'apprezzamento dell'interesse previsto dall'art. 9 della legge cost. n. 1 del 1989, e ha modo di manifestarsi, unitamente alla preliminare delibazione circa la natura ministeriale del reato che ad essa è strumentale, per il solo caso in cui detta autorizzazione sia stata richiesta, per il tramite del procuratore della Repubblica, dal tribunale dei ministri.

Il quadro è, pertanto, del tutto diverso da quello che questa Corte aveva posto a fondamento della deroga ai principi di autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario, «allo scopo di garantire d'altro lato l'indipendenza del potere politico contro ogni indebita ingerenza suscettibile di alterare la reciproca parità e la necessaria distinzione tra i poteri dello Stato» (sentenza n. 13 del 1975).

Nel vigente ordine costituzionale, il principio di generale attribuzione all'autorità giudiziaria ordinaria dell'esercizio della giurisdizione penale, salvo le eccezionali e restrittive deroghe stabilite espressamente dalla fonte superprimaria, non incontra alcun limite ulteriore, e torna così in modo del tutto naturale ed automatico a governare la fattispecie della responsabilità penale del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, in accordo con i principi di uguaglianza, legalità e giustiziabilità dei diritti, ribaditi, quanto ai pubblici funzionari, dall'art. 28 Cost. (sentenza n. 154 del 2004).

Questa Corte ha a tale proposito già affermato che sussiste nel nostro ordinamento una «generale competenza delle autorità giudiziarie all'accertamento dei presupposti della responsabilità» (sentenza n. 154 del 2004), la quale si segnala per costituire la parola ultima, e di regola definitiva, che l'ordinamento giuridico pronuncia a livello nazionale (salve le ipotesi patologiche di conflitti che questa Corte sia competente a conoscere), venendo così a separarsi qualitativamente da ogni diversa attività preliminare di valutazione, che altri soggetti possono compiere, nell'ambito delle proprie competenze, sui medesimi presupposti.

Va da sé che la competenza in questione non può che implicare la preliminare attività di qualificazione del reato, o per meglio dire il giudizio con cui un accadimento materiale viene ricondotto alla previsione generale di una o più disposizioni di legge, che lo sottraggono all'area di ciò che è giuridicamente indistinto per conferirgli una identità normativa, alla quale conseguono i tipici effetti processuali e sostanziali stabiliti dalla legge. Nel caso di specie, componente costitutiva di un tale giudizio è la stessa natura, ministeriale o comune, del reato, dalla quale deriva nel primo caso l'investitura del tribunale dei ministri, e successivamente del ramo competente del Parlamento, ovvero, nel secondo caso, l'osservanza delle ordinarie regole sull'accertamento della responsabilità penale. In difetto di esplicite deroghe costituzionali, agli altri poteri dello Stato, e tra questi alla Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost., non



spetta alcuna attribuzione in merito, con la conseguenza che non ha fondamento la pretesa di interloquire con l'auto-rità giudiziaria, secondo un canale istituzionale indefettibilmente offerto dal tribunale dei ministri, nelle ipotesi in cui quest'ultima, esercitando le proprie esclusive prerogative, abbia stimato il reato privo del carattere della ministerialità e, nell'esercizio delle stesse, abbia approfondito detto profilo, esplicitando le ragioni a conforto di tale qualificazione (come nella specie, in particolare, ha fatto il *GIP*).

Questa Corte deve però precisare che tale asserzione non equivale a privare il Parlamento dello spazio di apprezzamento, anche in ordine alla natura del reato contestato al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un ministro, che l'art. 96 Cost. gli riserva, perché è indiscutibile che la Camera competente debba in ogni caso godere dell'attribuzione di concedere o negare l'autorizzazione a procedere, ogni qual volta il reato sia stato commesso dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai ministri, nell'esercizio delle loro funzioni.

5.3. — L'attribuzione esclusiva dell'autorità giudiziaria relativa all'accertamento degli elementi della fattispecie penale, come è stato già posto in rilievo, convive poi, di regola, con la competenza di altri soggetti pubblici ad assumere determinazioni, che a propria volta possono essere legate ad un apprezzamento giuridico in ordine alla sussistenza ed alla natura di un reato, ma allo stesso tempo se ne distingue per il carattere definitivo che è destinata ad acquisire.

La Camera competente, a propria volta, si trova investita dell'attribuzione relativa all'autorizzazione a procedere, rispetto alla quale è strumentale il sindacato incidentale sulla effettiva natura dell'illecito. Affermare che una valutazione di tale carattere funge da fase prodromica, ai fini dell'esercizio della sola attribuzione conferita dall'art. 96 Cost. in punto di autorizzazione a procedere, non equivale a dire che essa si possa sostituire al giudizio espresso, nell'ambito di una prerogativa costituzionale esclusiva, dall'autorità giudiziaria, o persino possa prevalere su di esso.

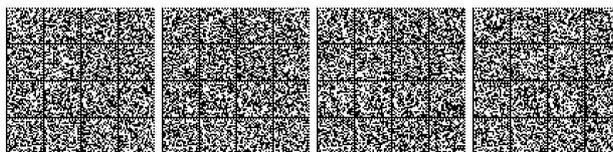
Piuttosto, per il fatto, del tutto peculiare, che a tale ultima prerogativa del potere giudiziario il Parlamento possa opporre una propria sfera di attribuzione determinata da norme costituzionali, che dipende in parte dal corretto esercizio della prima, si apre la via per superare, mediante gli strumenti della giustizia costituzionale, uno svolgimento in concreto della funzione giurisdizionale rivelatosi tale, secondo l'apprezzamento incidentale delle Camere, da menomarne la competenza ai sensi dell'art. 96 Cost.

In altre parole, la valutazione parlamentare sulla natura del reato attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un ministro, si colloca esattamente lungo la linea di confine che questa Corte ha costantemente tracciato tra i conflitti di attribuzione ove si eserciti una *vindicatio potestatis*, ovvero dove risulti in discussione quale potere sia titolare della competenza costituzionale contesa, e i conflitti di attribuzione derivanti dalla menomazione, da parte di un potere e nel compimento di una prerogativa che certamente gli spetta, della sfera competenziale riservata ad altro potere, con cui il primo abbia interferito.

Entro questi limiti, va riconosciuto che il ramo del Parlamento competente ai sensi dell'art. 96 Cost. possa esprimere una propria valutazione sulla natura del fatto contestato al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un ministro, purché essa si collochi all'interno della procedura per reato ministeriale attivata dall'autorità giudiziaria, o sia strumentale a rivendicare che detta procedura sia seguita, e purché siffatto apprezzamento sfoci nella sola reazione consentita dall'ordinamento innanzi ad una qualificazione, da parte dell'ordine giudiziario, del reato come comune anziché ministeriale, ovvero nel ricorso a questa Corte per mezzo del conflitto di attribuzione.

Tale è dunque il senso dell'affermazione di questa Corte, secondo la quale «all'organo parlamentare (...) non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» (sentenza n. 241 del 2009): non è dubbio che essa sia infatti strumentale rispetto alla possibilità di sollevare conflitto costituzionale da menomazione.

Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria avesse inizialmente qualificato il reato in termini ministeriali, ma il tribunale di ministri abbia poi concluso per la natura comune, procedendo ad archiviazione c.d. asistemica, il Parlamento viene informato dei fatti per effetto di quanto stabilito espressamente dall'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989. L'informativa ufficiale e in via istituzionale che spetta alle Camere, nonostante l'illecito non sia stato ritenuto commesso nell'esercizio delle funzioni, costituisce perciò l'occasione che consente loro di prendere cognizione dei fatti, al fine di sollevare conflitto di attribuzione, benché non si possa escludere, e anzi nei fatti sia ciò che consuetamente accade, che gli elementi necessari a tale scopo siano già stati acquisiti in precedenza, spesso per iniziativa dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero del ministro, che si ritenga indebitamente soggetto ad un'indagine nelle forme comuni. In tale evenienza, è ovvio che il conflitto potrà essere esperito, anche ove la comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria, che resta comunque costituzionalmente dovuta (sentenza n. 241 del 2009), sia mancata. Per la stessa ragione, la via del conflitto, nei limiti appena specificati, è aperta nel caso, distinto dal primo, in cui il reato attribuito al membro del Governo sia stato fin dall'origine reputato privo di carattere ministeriale. Per tale ipotesi, non si è ritenuta opportuna a livello normativo una previsione corrispondente all'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989, che trova giustificazione nella finalità di concludere definitivamente una fase procedimentale pur sempre ver-



tente su di un caso ipotizzato di ministerialità dell'illecito penale; tuttavia, anche al di là di questa peculiare e tassativa disposizione di legge costituzionale, non può che spettare al Parlamento l'accesso a questa Corte, affinché sia verificato, nei modi consentiti dalla Costituzione, se un erroneo esercizio delle proprie attribuzioni da parte del potere giudiziario abbia menomato la Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost., impedendole di deliberare sull'autorizzazione a procedere, prevista ogni qual volta il reato sia stato commesso nell'esercizio delle funzioni.

6. — I principi appena esposti trovano espressione nella vigente disciplina costituzionale che regola le indagini penali per reato ministeriale.

L'art. 6, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1989 stabilisce con chiarezza che devono essere indirizzate al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio le sole notizie concernenti i reati indicati dall'art. 96 Cost., ovvero i reati commessi da membri del Governo nell'esercizio delle funzioni.

Ai sensi del comma 2 seguente, il procuratore della Repubblica, omessa ogni indagine, nel termine di quindici giorni trasmette gli atti al tribunale dei ministri.

La competenza per territorio dell'ufficio del pubblico ministero viene in tal modo individuata in ragione della corrispondente competenza dell'organo giudicante (art. 11 della legge cost. n. 1 del 1989), sicché fin dall'origine il procedimento si connota per una vocazione finalistica rispetto all'esercizio dell'azione penale nei modi consentiti dall'art. 96 Cost.

Non si può obiettare, come ha fatto la ricorrente, che il divieto imposto al procuratore della Repubblica di svolgere indagini testimonierebbe che, perlomeno nelle ipotesi di dubbio circa la qualificazione del reato, la decisione debba venire necessariamente assunta dal Collegio di cui all'art. 7 della legge cost. n. 1 del 1989. Si può infatti immaginare che vi siano casi in cui il fatto viene descritto nella notizia di reato in termini inequivocabilmente ministeriali, cosicché l'investitura del tribunale dei ministri è immediata e non comporta ulteriori accertamenti da parte dell'autorità giudiziaria nelle forme ordinarie; parimenti, vi possono essere casi ove è subito percepibile l'estraneità della condotta all'area funzionale propria del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, con l'effetto che il procedimento, in difetto dell'eccezionale caso di deroga previsto per i soli illeciti penali ministeriali, si avvierà e procederà secondo le comuni regole processuali. Non si può, infine, escludere che la sola descrizione del fatto, con le indicazioni dedotte a sostegno di essa nella notizia di reato, non sia tale da permetterne la qualificazione in termini ministeriali, ma che quest'ultima finisca per emergere solo successivamente, a seguito dell'acquisizione, anche attraverso le indagini, degli elementi utili a tale scopo. La già ricordata natura eccezionale della deroga alle regole generali della giurisdizione comporta, tuttavia, che la stessa possa operare solo allorché ne ricorrano integralmente tutti i presupposti; fino ad allora, invece, ovvero fino a quando non sia possibile cogliere i profili di ministerialità del fatto, tali regole generali dovranno continuare a trovare applicazione, poiché non sono ancora maturati i requisiti peculiari che ne determinano la cedevolezza, a fronte della normativa costituzionale speciale.

È dunque solo da tale momento che la notizia di reato ricade nella previsione del comma 1 dell'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989, e che, conseguentemente, al pubblico ministero competente è inibita ogni ulteriore attività, mentre il procuratore della Repubblica presso il capoluogo del distretto, oramai chiamato in causa nella veste di congiunzione con il tribunale dei ministri, incorre a propria volta nel divieto di disporre indagini. Naturalmente, l'ordinamento offre adeguati rimedi, tra cui l'accesso a questa Corte, per evitare che l'autorità giudiziaria svolga attività inquirente a carico del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, non appena si consolidi, in forza degli elementi di fatto acquisiti, anche a seguito dell'attività investigativa svolta dagli stessi, e delle valutazioni di diritto ad essi conseguenti, l'ipotesi della ministerialità del reato; e anzi, ogni qual volta essa sia prospettabile in linea astratta, ma non ancora acclarata, è a tale profilo del fatto che debbono rivolgersi anzitutto e senza indugio le attenzioni degli inquirenti, al fine di evitare la compressione indebita, anche in via temporanea, delle attribuzioni costituzionali del tribunale dei ministri e conseguentemente della Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost.

Una volta emersa la ministerialità del reato, secondo il primo apprezzamento che compete agli organi ordinari della giurisdizione penale, le attività inquirenti proprie del pubblico ministero e le funzioni di giudice per le indagini preliminari sono immediatamente concentrate presso il tribunale dei ministri (art. 8 della legge cost. n. 1 del 1989; art. 1 della legge n. 219 del 1989), il quale non incontra alcun vincolo nella precedente qualificazione del fatto e ben può concludere che il reato è invece comune, disponendo l'archiviazione c.d. asistemica e trasmettendo gli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscerne (art. 8 della legge cost. n. 1 del 1989; art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989).

Nel caso di archiviazione, il citato art. 8, comma 4, impone al procuratore della Repubblica di darne comunicazione al Presidente della Camera competente: così, come si è già precisato, è dato modo al Parlamento di valutare se il reato abbia davvero il carattere comune che il potere giudiziario gli ha infine attribuito, ovvero se esso debba ritenersi commesso nell'esercizio delle funzioni, al solo scopo, in quest'ultimo caso, di sollevare conflitto di attribuzione.



Ove, invece, il procedimento per reato ministeriale non sia mai stato iniziato, nonostante ne prescrivessero l'attuazione gli elementi acquisiti anche a seguito dell'attività investigativa svolta dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero dal ministro, la Camera competente potrà parimenti rivolgersi alla giurisdizione costituzionale, per difendere l'attribuzione a deliberare sull'autorizzazione a procedere. Questa Corte, in tali casi, sarà chiamata a decidere, con inevitabile riferimento al carattere del reato, in forza di tutte le risultanze istruttorie poste a disposizione dalle parti del conflitto.

È dunque priva di fondamento la preoccupazione secondo la quale, in difetto dell'azione del tribunale dei ministri, non sarebbe dato modo né al Parlamento, né a questa Corte di accertare con cognizione il carattere del reato.

In definitiva, la Camera si trova, nei limiti innanzi precisati, a soppesare la natura comune o ministeriale del reato, in forza degli elementi posti a disposizione dall'autorità giudiziaria e delle ulteriori osservazioni che provengano dai soggetti interessati ai sensi dell'art. 9, comma 2, della l. cost. n. 1 del 1989: ciò accade, ai fini dell'esercizio dell'attribuzione conferita dall'art. 96 Cost., sia nel caso in cui le sia stata richiesta l'autorizzazione a procedere e decida di restituire gli atti all'autorità giudiziaria (art. 18-ter del Regolamento della Camera dei deputati e art. 135-bis del Regolamento del Senato della Repubblica), sia, sollevando conflitto, nel caso in cui il potere giudiziario proceda nelle forme comuni, nonostante la ministerialità del reato, ovvero nel caso di archiviazione c.d. asistemica.

Così ricostruito, alla luce del tessuto normativo e in armonia con i principi dell'ordine costituzionale dello Stato, il complesso meccanismo della giustizia politica, non resta alla Corte che prendere atto della estraneità ad esso della fattispecie peculiare che ha originato l'odierno contenzioso costituzionale.

La vicenda che costituisce oggetto del ricorso concerne, infatti, un reato (il reato di concussione, l'unico in relazione al quale è stato sollevato il conflitto) che l'autorità giudiziaria ha ritenuto immediatamente privo di carattere funzionale e la cui natura ministeriale non è stata posta a fondamento del conflitto, nel senso che con esso – e tenuto conto del contenuto della domanda proposta dalla Camera dei deputati, quale dianzi precisata – questa Corte non è stata investita dell'accertamento di siffatto carattere. In tali circostanze, non solo il potere giudiziario, ritenendo il reato di natura comune, poteva omettere di investire il tribunale dei ministri della notizia di reato, ma ne era costituzionalmente obbligato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 96 Cost. e 6 della legge cost. n. 1 del 1989, non essendogli possibile sottrarsi all'accertamento della penale responsabilità nelle forme proprie della giurisdizione ordinaria penale (art. 112 Cost.), se non in presenza delle deroghe tassative prescrivibili dalla sola Costituzione, e che neppure il legislatore ordinario potrebbe ampliare (sentenze n. 23 del 2011 e n. 262 del 2009).

Questa Corte deve perciò concludere che spettava al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano avviare, esperire indagini e procedere alla richiesta di giudizio immediato in relazione al contestato delitto di concussione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in carica all'epoca dei fatti, e del pari spettava al Giudice per le indagini preliminari di quest'ultimo Tribunale procedere, a propria volta, nelle forme comuni ed emettere il decreto di giudizio immediato, una volta ritenuto detto reato non commesso nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti al Collegio previsto dall'art. 7 della legge cost. n. 1 del 1989.

7. — Resta da decidere se l'autorità giudiziaria, nel procedere nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, avesse l'obbligo di informare la Camera dei deputati della pendenza del procedimento.

Questa Corte ha già escluso che un tale dovere possa ricavarsi dalle disposizioni costituzionali concernenti il procedimento per i reati di cui all'art. 96 Cost., ed in particolar modo dall'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989, che inerisce per le ragioni dette esclusivamente ai casi di archiviazione.

Il fondamento costituzionale dell'attribuzione rivendicata dalla ricorrente andrebbe perciò ricercato nel principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, dal quale si vorrebbe desumere una regola informativa che non cambia la natura e la pienezza dei poteri di accertamento del giudice comune, ma si aggiunge ad essi su di un piano parallelo, obbligandolo a rendere edotta la Camera competente del fatto storico, affinché quest'ultima sia posta nelle condizioni di valutarne la natura, e, se del caso, di reagire immediatamente con lo strumento del conflitto.

Questa Corte ha già affermato che «il principio di leale collaborazione (...) deve sempre permeare di sé il rapporto tra poteri dello Stato» (sentenza n. 26 del 2008) e che ad esso non sfugge neppure l'ordine giudiziario, nell'esercizio della giurisdizione, quando esso ridondi sulle altrui attribuzioni costituzionali (sentenze n. 149 del 2007, n. 110 del 1998 e n. 403 del 1994).

Presupposto perché la leale collaborazione venga a dettare regole di azione, sufficientemente elastiche da rispondere «alle peculiarità delle singole situazioni» (sentenza n. 50 del 2005) è la convergenza dei poteri verso la definizione, ciascuno secondo la propria sfera di competenza, di una fattispecie di rilievo costituzionale, ove essi, piuttosto che separati, sono invece coordinati dalla Costituzione, affinché la fattispecie si definisca per mezzo dell'apporto pluralistico dei soggetti tra cui è frazionato l'esercizio della sovranità.



Il punto di contatto tra le reciproche competenze, per quanto concettualmente distinte, non può nell'attuale sistema costituzionale divenire l'occasione di una contesa, avente ad oggetto le sfere delle attribuzioni da cui si alimenta la vita democratica della Repubblica, ma deve consentirne il superamento secondo criteri flessibili di esercizio delle prerogative, che permettano loro di adattarsi per quanto possibile alla funzionalità degli altrui compiti.

Ora, se tale è la premessa su cui poggia il principio di leale collaborazione, è evidente che esso non abbia a declinarsi laddove non vi sia confluenza delle attribuzioni e la separazione costituisca l'essenza delle scelte compiute dalla Costituzione, al fine di ripartire ed organizzare le sfere di competenza costituzionale.

Si tratta di un fenomeno che si manifesta soprattutto rispetto al potere giudiziario, cui l'attuale sistema costituzionale fissa limiti rigidi alle prospettive di interazione con gli altri poteri.

Le regole dell'agire giudiziario, assai più fitte e rigorose di quanto non siano quelle che accompagnano l'azione degli organi costituzionali incaricati di tracciare l'indirizzo politico, sono perciò indisponibili da parte dello stesso ordine giudiziario, e possono venire arricchite di ulteriori contenuti desumibili dalla clausola generale della leale collaborazione, solo con la prudenza necessaria ad evitare una «predisposizione *ex novo* di un complesso di regole che non può che essere posto nella sede competente» di fonte normativa (sentenza n. 309 del 2000).

Ora, si può anche trascurare che un obbligo di informazione privo di copertura normativa, se inserito in via preteroria nelle forme comuni di esercizio della giurisdizione, pone in sé problemi tecnici di coordinamento, e comunque di bilanciamento con altri interessi dotati di rilevanza costituzionale, che richiederebbero un articolato intervento legislativo, con particolare riferimento alla tutela della segretezza delle indagini, nell'interesse della giustizia e dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri che ne è oggetto. Se, infatti, la Costituzione imponesse una simile condotta, essa andrebbe comunque osservata dall'autorità giudiziaria.

Ma non è dato, invece, e proprio con riferimento alle peculiarità dell'ordine giudiziario nel sistema ordinamentale, introdurre in via interpretativa un simile obbligo, se non quando esso appaia assolutamente necessario a preservare le altrui attribuzioni costituzionali, nell'ambito del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

È proprio questo presupposto che manca nell'ipotesi denunciata dalla Camera ricorrente: per le ragioni esposte innanzi, infatti, questa Corte ritiene che un'esigenza di coordinamento con la Camera competente sia stata apprezzata esclusivamente, sul piano costituzionale, con riguardo al caso che il reato per cui si procede abbia natura ministeriale, posto che esso sollecita attribuzioni distinte, ma convergenti dell'autorità giudiziaria e delle Camere. Ad essa, infatti, rispondono le peculiari regole dettate dalla legge costituzionale di attuazione dell'art. 96 Cost.

Nell'ipotesi di reato comune, viceversa, il Parlamento, in difetto di una norma espressa, non ha titolo per pretendere che l'azione del potere giudiziario sia aggravata da un ulteriore adempimento, giacché essa si esaurisce interamente nella sfera di attribuzioni proprie di quest'ultimo, e non interferisce con altrui prerogative, fino a che il presupposto circa la ministerialità del reato non sia invece rivendicato in concreto dalla Camera competente.

La sola ipotesi, del tutto astratta, che il reato possa essere stato commesso nell'esercizio delle funzioni di Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di ministro, non è sufficiente, in altri termini, in presenza della generale clausola di competenza dell'autorità giudiziaria di cui si è detto, a far scaturire, anche in via meramente potenziale, un'area comune di interferenza fra attribuzioni parlamentari e dell'ordine giudiziario, essendo a tal fine necessario che le prime siano state in concreto poste in collegamento con le seconde per iniziativa della Camera competente.

Né si può opporre a tale conclusione che è proprio in virtù della carenza di un canale informativo tra Camere e ordine giudiziario, che quest'ultimo potrebbe procedere nelle forme comuni, pur quando il fatto sia invece ministeriale, impedendo al Parlamento di attivarsi.

Una simile affermazione, in quanto volta ad introdurre a rimedio del caso patologico un fisiologico obbligo di informazione, potrebbe venire spesa a buon titolo, solo se la Costituzione avesse previsto, in via generale, che il potere dello Stato che ritenga di esercitare congruamente le proprie attribuzioni, sia contestualmente tenuto a darne notizia ad ogni altro potere, rispetto al quale quell'esercizio possa produrre la menomazione di un'attribuzione del tutto diversa, per il caso ipotetico di cattivo uso delle prime.

Va da sé che un simile principio non è mai stato riconosciuto vigente nell'ordinamento, né ha trovato applicazione di sorta nella giurisprudenza costituzionale: anteriormente alla legge n. 140 del 2003, doveva ritenersi, ad esempio, che il giudice comune, in difetto di delibera di insindacabilità da parte della Camera, potesse rendere diretta applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost., eventualmente negando la sussistenza della prerogativa, senza necessità alcuna di informarne il Parlamento, per consentirgli di reagire (sentenza n. 149 del 2007).



È infatti normale che ogni potere dello Stato agisca sul presupposto della conformità della propria condotta al principio di legalità costituzionale, sicché non si vede a che titolo, nel contempo, gli si debba fare obbligo, in forza della Costituzione, di prospettare ad altro potere l'ipotesi, negata in premessa, della incompatibilità costituzionale di tale condotta, in quanto contraria al riparto delle competenze.

Piuttosto, laddove la Costituzione abbia effettivamente dato luogo ad un'esigenza di coordinamento e di collaborazione fra l'esercizio della funzione giurisdizionale e l'area di competenza di altro organo supremo, questa Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale di una normativa primaria *ad hoc*, poiché «è possibile e naturale che il legislatore ordinario predisponga in materia apposite norme processuali, proprio al fine di meglio assicurare il coordinamento istituzionale e la leale collaborazione fra i poteri dello Stato coinvolti», pur precisando nel contempo, e assai significativamente, che si tratta di «una legislazione di rango ordinario dai contenuti costituzionalmente non vincolati» (sentenza n. 149 del 2007). Con il che si è reso chiaro che le forme di tale coordinamento, ove non ricavabili direttamente dalla Costituzione, sono rimesse alla non irragionevole discrezionalità del legislatore ordinario, il cui mancato esercizio comporta «la mera applicazione delle generali disposizioni processuali» (sentenza n. 149 del 2007).

Una volta escluso che le fonti normative, costituzionali e primarie, abbiano introdotto l'obbligo dell'autorità giudiziaria di informare la Camera competente della pendenza del procedimento comune per reato attribuibile al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un ministro, e nell'impossibilità di ricavare simile precetto dal principio di leale collaborazione, viene meno ogni fondamento giuridico su cui poggiare la pretesa della ricorrente di essere resa edotta dei fatti, dato che esso neppure è rinvenibile – come ha, invece, sostenuto la Camera dei deputati – nei «basilari canoni di ragionevolezza ed idoneità allo scopo che a mente dell'art. 3 Cost. presiedono all'interpretazione della legge». Indipendentemente dalla genericità che caratterizza detta prospettazione, va, infatti, ricordato che la giurisprudenza di questa Corte ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di «razionalità» della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'«esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità» (sentenza n. 421 del 1991) ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa (sentenze n. 46 del 1993, n. 81 del 1992). Tale canone non è, tuttavia, vulnerato da un'esegesi che, come sopra precisato, nel quadro di un ordinamento nel quale le immunità non possono che originarsi dalla Costituzione e sono soggette a stretta interpretazione, prevede l'intervento del tribunale dei ministri nelle sole ipotesi di illecito commesso nell'esercizio delle funzioni, collocandolo armonicamente nella regolamentazione di sistema, caratterizzata da un corretto bilanciamento dei principi di generale attribuzione all'autorità giudiziaria ordinaria della giurisdizione penale e di tutela delle attribuzioni costituzionali del Parlamento ex art. 96 Cost., dato che a quest'ultimo spetta l'accesso a questa Corte, per porre in discussione un eventuale erroneo esercizio delle proprie attribuzioni da parte del potere giudiziario che, eventualmente, abbia impedito alla Camera competente ai sensi di tale ultima norma della Costituzione di deliberare sull'autorizzazione a procedere, sollevando un conflitto avente contenuto diverso da quello proposto con il presente giudizio.

È dunque nello svolgimento della vita parlamentare e nella disciplina del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo che si rinviene la via ufficiale di interessamento alla fattispecie da parte delle Camere, cui i soggetti interessati – e ciò anche al fine di consentire loro l'esercizio del diritto di difesa – ben possono direttamente rivolgersi per informarle degli accadimenti e porle nelle condizioni di sollevare conflitto innanzi a questa Corte.

La Corte deve, difatti, precisare che, diversamente, per consentire alla Camera competente di maturare un giudizio basato sulle risultanze istruttorie disponibili, l'autorità giudiziaria procedente è tenuta ad osservare una condotta ispirata a leale collaborazione, quando alla stessa si sia rivolto l'organo parlamentare che, venuto a conoscenza dei fatti, non sia stato in grado di escluderne con certezza la ministerialità. Ciò dovrà avvenire, come di consueto, secondo criteri di proporzionato contemperamento delle rispettive competenze, la cui declinazione più puntuale allo stato non solo non è richiesta dall'oggetto del conflitto, ma, più in generale, non si attaglia alle capacità adattative, improntate alla valorizzazione delle circostanze peculiari di ogni fattispecie, che sono una delle principali virtù del principio di leale cooperazione.

La negazione dell'obbligo di informare la Camera competente comporta l'assorbimento dell'ulteriore questione, logicamente e giuridicamente subordinata, avente ad oggetto l'accertamento dell'idoneità dell'informazione fornita in occasione della più volte richiamata richiesta del PM di autorizzazione ad eseguire perquisizioni di alcuni locali nella disponibilità del Presidente del Consiglio dei ministri in carica a farlo ritenere adempiuto.

In conclusione, per tali motivi, questa Corte ritiene che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano ed al Giudice per le indagini preliminari di detto Tribunale procedere per reato comune nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, omettendo di informarne la Camera dei deputati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

1) che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano avviare, esperire indagini e procedere alla richiesta di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica per un'ipotesi di reato ritenuto non commesso nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge;

2) che spettava al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano proseguire nelle forme comuni ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, per un'ipotesi di reato ritenuto non commesso nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge;

3) che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano ed al Giudice per le indagini preliminari di detto Tribunale esercitare le proprie attribuzioni, omettendo di informare la Camera dei deputati della pendenza del procedimento penale nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 febbraio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: TESAURO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120087

N. 88

Sentenza 14 febbraio - 12 aprile 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Reati ministeriali - Delitti, in concorso con terzi, di abuso d'ufficio e concussione, contestati al "segretario nazionale del partito politico UDEUR", nel periodo di tempo in cui era ministro della giustizia - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e dalla Procura della Repubblica di Napoli, duplice richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica di Napoli, nonché ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Senato della Repubblica - Fase di merito - Conferma dell'ammissibilità del conflitto, già ritenuta con l'ordinanza n. 104 del 2011.

- Apertura delle indagini da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, richieste di rinvio a giudizio dell'11/05/2009 e del 02/02/2010 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli del 20/10/2010.
- Costituzione, art. 96.



Reati ministeriali - Delitti, in concorso con terzi, di abuso d'ufficio e concussione, contestati al "segretario nazionale del partito politico UDEUR", nel periodo di tempo in cui era ministro della giustizia - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e dalla Procura della Repubblica di Napoli, duplice richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica di Napoli, nonché ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Senato della Repubblica - Omessa trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali (tribunale dei ministri), prodromica al coinvolgimento del Senato nella valutazione circa la ministerialità del reato - Ritenuta lesione delle attribuzioni costituzionali del Senato della Repubblica - Insussistenza - Attribuzione esclusiva dell'autorità giudiziaria in ordine alle valutazioni sulla natura del reato e sulla sussistenza delle eventuali esimenti - Dichiarazione che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere avviare un procedimento penale nei confronti del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti per ipotesi di reati ritenuti non commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali, e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Napoli proseguirlo ed esercitare l'azione penale con una duplice richiesta di rinvio a giudizio, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge - Dichiarazione che spettava al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli rigettare l'eccezione di incompetenza funzionale avanzata dalla difesa del Ministro della giustizia imputato, in carica all'epoca dei fatti, e proseguire nelle forme comuni, per ipotesi di reati ritenuti non commessi nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge.

- Apertura delle indagini da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, richieste di rinvio a giudizio dell'11/05/2009 e del 02/02/2010 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli del 20/10/2010.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, art. 6.

Reati ministeriali - Delitti, in concorso con terzi, di abuso d'ufficio e concussione, contestati al "segretario nazionale del partito politico UDEUR", nel periodo di tempo in cui era ministro della giustizia - Indagini poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e dalla Procura della Repubblica di Napoli, duplice richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica di Napoli, nonché ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Senato della Repubblica - Omessa comunicazione al Presidente del Senato, prodromica al coinvolgimento del Senato nella valutazione circa la ministerialità del reato - Ritenuta lesione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato - Insussistenza - Dichiarazione che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Napoli, e al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli esercitare le proprie attribuzioni, omettendo di informare il Senato della Repubblica della pendenza del procedimento penale a carico del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti.

- Apertura delle indagini da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, richieste di rinvio a giudizio dell'11/05/2009 e del 02/02/2010 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli del 20/10/2010.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, art. 6.

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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto in seguito all'apertura delle indagini da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, alle successive richieste di rinvio a giudizio, dell'11 maggio 2009 (R.G.N.R. n. 8213/2009) e del 2 febbraio 2010 (R.G.N.R. n. 5736/2010), da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e all'ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli del 20 ottobre 2010, promosso dal Senato della Repubblica con ricorso notificato il 19 aprile 2011, depositato in cancelleria il 16 maggio 2011, ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2010, fase di merito.

Visto l'atto di intervento della Camera dei deputati;

udito nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Piero Alberto Capotosti per il Senato della Repubblica e Massimo Luciani per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

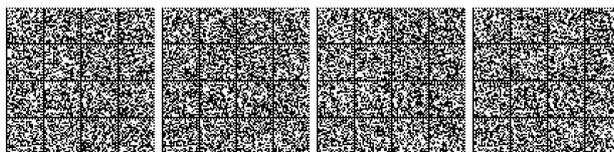
1. – Con ricorso depositato il 21 dicembre 2010, il Senato della Repubblica ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, e del Giudice dell'udienza preliminare di quest'ultimo Tribunale, chiedendo alla Corte di dichiarare che non spettava a tali organi aprire e proseguire un procedimento penale a carico del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti Clemente Mastella, senza trasmettere, invece, gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), perché di tale procedimento fosse investito il Collegio per i reati ministeriali (di seguito anche tribunale dei ministri), e, comunque, senza informare la Camera competente ai sensi dell'art. 96 della Costituzione.

Il Senato contesta alla Procura di Santa Maria Capua Vetere di avere iniziato l'indagine penale; alla Procura di Napoli (cui gli atti sono stati trasmessi per competenza territoriale) di averla proseguita, e di avere formulato una duplice richiesta di rinvio a giudizio a carico del ministro Mastella; al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, investito della richiesta, di avere rigettato l'“eccezione di incompetenza funzionale” formulata nei suoi confronti dalla difesa dell'imputato, e di avere disposto che il procedimento proseguisse “secondo il rito ordinario”.

In particolare, prosegue il Senato, a seguito di indagini aperte dalla Procura di Santa Maria Capua Vetere e concluse da quella di Napoli, senza che, in entrambi i casi, gli atti fossero stati trasmessi al tribunale dei ministri, sono state formulate due richieste di rinvio a giudizio a carico del ministro Mastella (l'una dell'11 maggio 2009, nel procedimento penale di cui al R.G.N.R. n. 8213/09; l'altra, del 2 febbraio 2010, nel procedimento penale di cui al R.G.N.R. n. 5736/10). Nell'udienza del 20 ottobre 2010, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, con ordinanza, ha poi disposto che il procedimento avesse corso innanzi a sé.

Con tali omissioni e con tali atti, di cui il Senato chiede l'annullamento, l'autorità giudiziaria avrebbe menomato le attribuzioni costituzionali spettanti al Senato in base all'art. 96 Cost., in forza delle quali la Camera competente a deliberare sull'autorizzazione ivi prevista dovrebbe venire informata della pendenza di qualsivoglia procedimento penale, se relativo a fatti attribuiti a chi abbia rivestito, al tempo di essi, la qualità di ministro e avrebbe titolo a pretendere che, in tali casi, gli atti siano trasmessi, in base all'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989, al tribunale dei ministri, quale «unico organo giudiziario legittimato ad indagare sulla notizia di reato addebitato al Ministro ed a qualificare, all'esito delle indagini, la natura del reato». Solo per tale via, infatti, la Camera competente sarebbe in grado di esprimere, in relazione all'art. 96 Cost., la propria valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale del reato.

Nel caso di specie, viceversa, il Senato, ignaro della pendenza del procedimento, sarebbe stato «posto nella condizione inammissibile di dovere ricercare altrimenti le informazioni necessarie all'esercizio dei suoi poteri di prerogativa». Dapprima, il 22 dicembre 2009 e il 17 giugno 2010, attivando il Ministro della giustizia *pro tempore* affinché acquisisse ogni elemento conoscitivo utile e, in seguito, il 30 ottobre 2010, richiedendo la trasmissione degli atti direttamente al Presidente del Tribunale di Napoli, che, il 16 novembre 2010, avrebbe dato atto dell'intervenuta trasmissione, in data 2 novembre 2010, da parte del Procuratore della Repubblica al Ministro della giustizia, a seguito di richiesta del precedente 4 ottobre.



Il ricorrente osserva che, fin dalle origini, l'ordinamento repubblicano, pur devolvendo alla Corte costituzionale il giudizio sui reati ministeriali, aveva avvertito la necessità di «una disciplina analitica dei rapporti fra la giurisdizione penale costituzionale e la giurisdizione penale comune», disposta sia con gli artt. da 10 a 14 della legge 25 gennaio 1962, n. 20 (Norme sui procedimenti e giudizi di accusa), sia con l'art. 8 della legge 10 maggio 1978, n. 170 (Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20): in particolare, si era stabilito che, in caso di esercizio dell'azione penale a carico di un ministro, il pubblico ministero fosse tenuto a darne notizia al Presidente della Camera, che ne informava la Commissione parlamentare inquirente. Veniva poi demandata a questa Corte la risoluzione di eventuali conflitti, che fossero potuti insorgere tra Commissione e autorità giudiziaria.

A seguito della revisione dell'art. 96 Cost., a parere del Senato ricorrente, permane la medesima esigenza di coinvolgere in ogni caso la Camera competente, ove sia avviato un procedimento penale a carico di un ministro, come questa Corte avrebbe riconosciuto con la sentenza n. 241 del 2009, sulla base dell'art. 8 della legge cost. n. 1 del 1989.

Per tale ragione, e al fine di consentire l'eventuale esercizio del potere di autorizzazione previsto dall'art. 96 Cost., «il collegio per i reati ministeriali costituisce il raccordo indefettibile per la regolazione dei rapporti dell'autorità giudiziaria con le Camere rappresentative»: esso, perciò, andrebbe investito ai sensi dell'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 di ogni notizia di reato concernente un ministro, affinché eserciti la propria valutazione anche in ordine al carattere ministeriale del reato ed attivi, in tal caso, la Camera competente, ovvero, nel caso cui il reato sia ritenuto di natura comune, disponga la c.d. archiviazione asistematica, della quale, in base all'art. 8 della medesima legge, è informata tale Camera, anche al fine dell'esercizio delle proprie attribuzioni.

Deve, viceversa, negarsi, secondo il Senato, che (come avrebbe affermato il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli) sussista «una sorta di competenza esclusiva sulla competenza del potere parlamentare», esercitabile dall'autorità giudiziaria: tale sarebbe infatti la conclusione ove quest'ultima potesse procedere per un'ipotesi di reato avverso un ministro nelle forme ordinarie, eludendo le attribuzioni del tribunale dei ministri, e conseguentemente quelle, ad esse collegate da «un nesso strettissimo», della Camera.

Ciò si sarebbe verificato nel caso di specie per la condotta sia delle procure, sia del giudice dell'udienza preliminare, il quale avrebbe dovuto invece «quanto meno (...) provvedere autonomamente» ad informare il Senato.

Secondo il ricorrente, inoltre, non sarebbe discutibile la propria legittimazione a sollevare il conflitto, in quanto il Senato della Repubblica è la Camera competente a concedere l'autorizzazione nel caso di specie, sia per la posizione di senatore rivestita all'epoca dei fatti dal ministro Mastella, sia per la circostanza che quando l'azione penale è stata esercitata nei suoi confronti egli aveva cessato di appartenere al Parlamento; né sarebbe contestabile la legittimazione delle autorità giudiziarie, nella specie il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, a resistervi. Ricorrerebbe, parimenti, il requisito oggettivo del conflitto, che riguarda la menomazione che il Senato della Repubblica lamenta in ordine alla propria sfera di attribuzioni direttamente conferite dalla Costituzione, nonché dalla legge cost. n. 1 del 1989, a causa della condotta di tali organi giudiziari, che hanno omesso il compimento di adempimenti processuali previsti a tutela delle prerogative del Senato, e hanno disposto la prosecuzione del procedimento nelle «forme ordinarie».

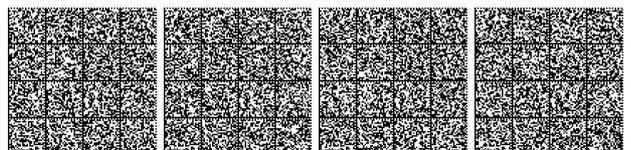
Afferma infine il ricorrente di avere interesse a proporre il ricorso, dal momento che l'illegittima procedura con cui l'autorità giudiziaria ordinaria ha qualificato come non ministeriale gli illeciti addebitati al ministro Mastella lo avrebbe privato di ogni possibilità di partecipazione e coinvolgimento nel procedimento, indispensabili per il compimento delle proprie valutazioni al riguardo.

2. – Con memoria depositata il 16 febbraio 2011 il Senato ha insistito ai fini dell'ammissibilità del conflitto, ribadendo tanto la propria legittimazione attiva, quanto la legittimazione passiva delle autorità giudiziarie coinvolte.

In particolare, il Senato osserva che non viene lamentato il disconoscimento della qualità ministeriale del reato contestato al ministro, ma «piuttosto che una tale valutazione gli sia stata resa impossibile a causa del totale indebito difetto, da parte delle varie autorità giurisdizionali procedenti, di ogni comunicazione e di qualsiasi informazione relative al procedimento posto in essere nei confronti del ministro».

3. – Con ordinanza n. 104 del 2011 questa Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto, disponendo la notifica degli atti anche alla Camera dei deputati.

4. – Con atto depositato il 27 maggio 2011, è intervenuta nel giudizio la Camera dei deputati, chiedendo l'accoglimento del ricorso e l'annullamento degli atti con il medesimo impugnati. Richiamato l'argomentare della sentenza n. 241 del 2009, la difesa della Camera dei deputati considera evidente che «se un dovere informativo sussiste in capo al tribunale dei ministri che ritenga di archiviare per ritenuta carenza della ministerialità del reato, a più forte ragione tale dovere informativo sussiste in capo all'autorità giudiziaria procedente quando nemmeno trasmette gli atti al tribunale dei ministri, sempre in base al medesimo presupposto della ritenuta non ministerialità del reato». Inoltre, al di là del



difetto di comunicazione, la stessa scelta di non trasmettere gli atti al tribunale dei ministri risulterebbe viziata: secondo la difesa della Camera dei deputati, gli atti impugnati muovono dall'erroneo convincimento che all'autorità giudiziaria ordinaria spetti un potere "esclusivo" di qualificazione dei reati ascritti ai ministri.

5. – In vista dell'udienza pubblica, sia il Senato ricorrente, sia la Camera dei deputati interveniente hanno depositato memorie, sviluppando gli argomenti già esposti e ribadendone le conclusioni.

Richiamati alcuni passaggi dei lavori parlamentari relativi alla legge cost. n. 1 del 1989, il ricorrente sottolinea il particolare intento del legislatore costituzionale di precludere, nella disciplina in esame, l'esercizio del potere di svolgimento delle indagini preliminari sia ai pubblici ministeri territorialmente competenti, sia al procuratore della Repubblica del capoluogo. Secondo il Senato, «una lettura costituzionalmente orientata del sistema ed attenta ai valori costituzionali in gioco impone di concludere, in via di superamento dell'interpretazione puramente letterale dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, che oggetto dell'obbligo di trasmissione al collegio inquirente, per il tramite del procuratore della Repubblica competente, debbano essere non soltanto le notizie di reato già qualificate dal pubblico ministero come integranti un reato ministeriale, bensì tutte le notizie che addebitano un fatto-reato ad un ministro e comunque relative al tempo delle funzioni ministeriali, soltanto a tale collegio spettando, una volta accertati gli elementi del fatto, di qualificarlo come connesso o meno all'esercizio delle funzioni». In via del tutto subordinata, secondo il Senato della Repubblica, andrebbe riconosciuto che, nel caso in cui un pubblico ministero, cui sia stata presentata una *notitia criminis* relativa ad un'ipotesi di reato addebitata ad un ministro, decida erroneamente di procedere alle relative indagini, si dovrebbe, «quanto meno, fornire contemporaneamente adeguata informativa al Presidente della Camera di appartenenza».

La Camera dei deputati ribadisce, alla luce della sentenza n. 241 del 2009, il carattere di "assolutezza" e di "inderogabilità" del dovere informativo in capo all'autorità giudiziaria nella fattispecie in esame. Anche l'ulteriore censura del Senato circa l'illegittimità della scelta, da parte dei resistenti, di non trasmettere gli atti al tribunale dei ministri, sarebbe fondata; infatti, «se la Camera nulla sa dell'esistenza stessa del procedimento penale a carico di un ministro o ex ministro, ma anche se nulla sa dei fatti dedotti in quel procedimento, non è dato intendere come potrebbe esercitare le sue attribuzioni costituzionali». Secondo l'interveniente, «il mancato coinvolgimento del tribunale dei ministri, lungi dal costituire un pregiudizio per questo solo organo, determina un *vulnus* immediato e diretto delle attribuzioni del Senato della Repubblica, tanto che le doglianze del ricorrente sono espressamente dirette a salvaguardare le prerogative parlamentari».

6. – Il Senato della Repubblica ha depositato una seconda memoria, con la quale insiste per l'accoglimento del ricorso.

Dopo avere nuovamente riassunto i termini del conflitto, il Senato osserva che in presenza di reati attribuiti a un ministro è particolarmente complessa "l'individuazione in concreto" della loro natura: sarebbe perciò necessario affidare questo compito ad un organo "terzo" come il tribunale dei ministri.

Al contrario, sarebbe "paradossale" che il pubblico ministero divenisse «l'autentico *deus ex machina* dell'applicabilità della speciale normativa costituzionale», atteso che il disegno costituzionale avrebbe inteso escluderlo da tale ruolo.

Al contempo, la qualificazione del fatto può richiedere accertamenti istruttori che, preclusi al pubblico ministero, neppure questa Corte sarebbe in grado di svolgere in seguito a un eventuale conflitto di attribuzione, con l'effetto che anche sotto questo aspetto diviene "risolutivo" avvalersi dell'operato del tribunale dei ministri.

A propria volta la Camera dei deputati ha depositato una seconda memoria, insistendo per l'accoglimento del conflitto.

La Camera contesta, in particolare, che la qualificazione giuridica del reato possa spettare in via esclusiva all'autorità giudiziaria.

Infatti, anche alla luce della sentenza n. 241 del 2009 di questa Corte, si dovrebbe ritenere che «il potere politico autorizzatorio» delle Camere implichi il «potere di qualificazione dei presupposti della garanzia», in assenza del quale il primo verrebbe frustrato.

In altri termini, «chi è titolare del potere di decidere della garanzia, in definitiva, deve necessariamente essere titolare del potere di qualificazione dei presupposti della garanzia stessa», anche perché la qualificazione del fatto «è cruciale per la sorte della garanzia».

La Camera potrebbe, pertanto, negare l'autorizzazione a procedere ove «ritenesse carente, in radice, la stessa ministerialità del reato»; per contro, qualora l'autorità giudiziaria proseguisse nelle forme comuni, le Camere potrebbero non solo sollevare conflitto innanzi a questa Corte, ma direttamente affermare la ministerialità del fatto, obbligando l'autorità giudiziaria a farsi promotrice del conflitto.

Infatti, a parere della Camera, potere (politico) autorizzatorio e giurisdizionalizzazione sono aspetti del medesimo disegno riformatore.



La Camera non nega che spetti anche all'autorità giudiziaria la qualificazione del reato, ma contesta che esso sia esclusivo, e comunque aggiunge che, ove il Parlamento abbia riconosciuto la ministerialità del reato, il giudice dovrà limitarsi a sollevare conflitto innanzi a questa Corte.

Considerato in diritto

1. – Il Senato della Repubblica ha sollevato conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, e del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, con riguardo all'attività di indagine e all'attività giurisdizionale svolta da tali organi nei riguardi, tra gli altri, di Clemente Mastella, Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti.

In particolare, la Procura di Santa Maria Capua Vetere aveva iniziato nei confronti del ministro Mastella un procedimento penale, attribuendogli, in concorso con terzi, i delitti di abuso d'ufficio e concussione, asseritamente commessi nella qualità di "segretario nazionale del partito politico UDEUR", e nel periodo di tempo in cui era ministro.

Gli atti erano stati successivamente trasmessi per competenza territoriale alla Procura di Napoli, che aveva proseguito le indagini, formulando all'esito di esse una duplice richiesta di rinvio a giudizio (R.G.N.R. n. 8213/2009 e R.G.N.R. n. 5736/2010) nei confronti, tra gli altri, del ministro.

Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, chiamato a pronunciarsi in merito, con ordinanza del 20 ottobre 2010, aveva infine rigettato l'eccezione di incompetenza funzionale prospettatagli dalla difesa del ministro Mastella a favore del Collegio per i reati ministeriali (di seguito anche tribunale dei ministri) previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), escludendo che i reati contestati avessero natura ministeriale ai sensi dell'art. 96 della Costituzione, e postulando, nel contempo, la prerogativa esclusiva dell'autorità giudiziaria di procedere a siffatta qualificazione.

Con l'odierno ricorso, il Senato, informato dei fatti fin dal 28 ottobre del 2010 dal ministro imputato, ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava ai Procuratori della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere e di Napoli avviare indagini, né a quest'ultimo formulare le conseguenti richieste di rinvio a giudizio, omettendo di trasmettere gli atti al tribunale dei ministri, ai sensi dell'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989; ed inoltre, che non spettava al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli procedere nelle forme ordinarie, invece di accogliere l'eccezione di incompetenza funzionale sollevata dalla difesa e di investire del procedimento il tribunale dei ministri. Con ulteriore richiesta di annullamento degli atti da cui è originato il conflitto.

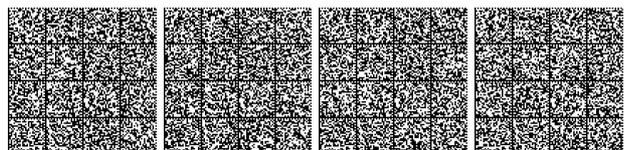
In secondo luogo, benché tale domanda non sia resa esplicitamente nelle conclusioni, il Senato, secondo un'interpretazione del ricorso che questa Corte ritiene univoca, ha altresì chiesto di dichiarare che all'autorità giudiziaria non spettava comunque procedere nei confronti del ministro, senza contestualmente informarne la Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost.

È evidente che si tratta di questioni circa la spettanza del potere da porre in una linea di subordinazione della seconda alla prima, per quanto è evincibile dal tenore letterale e logico del ricorso. Infatti, ove si ritenga che il tribunale dei ministri dovesse essere investito del procedimento, le modalità di interazione tra gli organi della giurisdizione ed il Parlamento, ivi compresa l'informazione «per via istituzionale ed in forma ufficiale» che al Senato sarebbe spettata anche per l'ipotesi di reato da ultimo ritenuto comune (sentenza n. 241 del 2009), avrebbero dovuto essere interamente regolate dalla procedura a tale scopo istituita dalla legge cost. n. 1 del 1989, con esclusione di altri, prematuri, canali formali di comunicazione.

Ne consegue che questa Corte è tenuta dapprima a decidere se l'autorità giudiziaria, una volta ritenuto che i reati attribuiti al ministro avevano natura comune, avrebbe potuto procedere nelle forme ordinarie, o avrebbe, invece, dovuto attivare comunque la procedura che conduce al tribunale dei ministri.

Solo se quest'ultima soluzione fosse esclusa, si porrebbe, in seconda istanza, la necessità di stabilire se, in ogni caso, il Senato dovesse essere informato dall'autorità giudiziaria della pendenza del procedimento.

Parimenti, distinto è il fondamento costituzionale delle due questioni oggetto del conflitto. Con riferimento alla prima, il Senato desume la propria attribuzione costituzionale dall'art. 96 Cost. e dall'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989, giacché postula che tali disposizioni comportino l'obbligo del pubblico ministero, destinatario di una notizia di reato a carico di un ministro, di inviare gli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del



distretto di corte d'appello competente per territorio, affinché quest'ultimo, omessa ogni indagine, ne investa tempestivamente il tribunale dei ministri.

Il Senato, prendendo spunto dalla sentenza n. 241 del 2009 di questa Corte, ritiene che tali passaggi siano funzionali a proteggere l'esercizio, da parte della Camera competente, dell'attribuzione garantita dall'art. 96 Cost., ovvero a deliberare sull'autorizzazione a procedere ivi stabilita per i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni, negandola quando «l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo» (art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989).

Posto che una tale attribuzione costituzionale potrebbe venire aggirata, ove l'autorità giudiziaria perseguisse il reato ministeriale come se esso fosse invece di natura comune, sarebbe, secondo il Senato, giocoforza ammettere che, in presenza di un'indagine penale a carico di un ministro, il tribunale dei ministri debba operare da necessario anello di collegamento tra il potere giudiziario, cui esso appartiene, ed il Parlamento, consentendo in tal modo che quest'ultimo sia in ogni caso reso edotto della fattispecie, e sia chiamato ad esercitare la propria prerogativa costituzionale, delibando sulla natura ministeriale dell'imputazione penale.

Infatti, la Camera competente viene sollecitata a pronunciarsi sull'autorizzazione nell'ipotesi in cui il tribunale dei ministri concluda per la ministerialità del reato, ma viene chiamata in causa, se del caso sollevando conflitto innanzi a questa Corte, anche quando è invece disposta la c.d. archiviazione asistemica. In altre parole, una volta investito il tribunale dei ministri, se il reato è ritenuto privo di carattere ministeriale, l'autorità giudiziaria provvede a perseguirlo nelle forme comuni, ma ne dà comunque informazione al Parlamento (art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989), giacché «all'organo parlamentare (...) non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria, né tantomeno – ove non condivida la conclusione negativa espressa dal tribunale dei ministri – la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, assumendo di essere stato menomato, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciutagli dall'art. 96 Cost.» (sentenza n. 241 del 2009).

Ciò detto con riferimento alla questione di spettanza posta in via principale, va aggiunto che, ove non sia stato investito il tribunale dei ministri, l'obbligo dell'autorità giudiziaria di informare ufficialmente il Parlamento viene invece desunto, da parte del Senato ricorrente, in forza del principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato, e sarebbe a propria volta strumentale rispetto all'eventualità di sollevare conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte, ove le Camere dovessero dissentire dalla qualificazione giuridica del fatto operata dall'autorità giudiziaria.

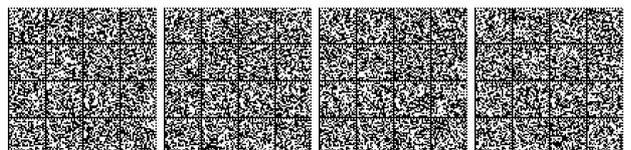
2. – In via preliminare, va affermata definitivamente l'ammissibilità del conflitto, già ritenuta con l'ordinanza n. 104 del 2011, posto che ne sussistono i requisiti oggettivi e soggettivi.

Non vi sono dubbi, in particolare, circa la legittimazione a sollevare conflitto da parte del Senato della Repubblica (sentenze n. 241 del 2009 e n. 403 del 1994; ordinanze n. 313 e n. 241 del 2011, n. 211 del 2010, n. 8 del 2008 e n. 217 del 1994), cui spetterebbe pronunciarsi ai sensi dell'art. 96 Cost. nel caso di specie, giacché il ministro non è allo stato membro del Parlamento, né più lo era, ammesso che ciò rilevi, quando l'autorità giudiziaria, adottando gli atti di cui si chiede l'annullamento, si sarebbe sottratta al proprio dovere di devolvere l'indagine al tribunale dei ministri, e comunque di informarne il Senato (art. 5 della legge cost. n. 1 del 1989).

Né può venire in contestazione la legittimazione a resistere dei Procuratori della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere e di Napoli e del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, in quanto investiti, con riferimento alla vicenda oggetto di conflitto, gli uni della quota di potere costituzionale preposta all'esercizio dell'azione penale e allo svolgimento delle indagini ad esso finalizzate (ordinanze n. 276 del 2008, n. 73 del 2006 e n. 404 del 2005), e l'altro dell'esercizio di funzioni giurisdizionali svolte in posizione di piena indipendenza (sentenza n. 241 del 2009; ordinanze n. 241 del 2011, n. 211 del 2010 e n. 8 del 2008).

Infine, la circostanza che il ricorso abbia ad oggetto atti tipici propri del potere giudiziario non ne mina, nel caso di specie, l'ammissibilità.

Questa Corte ha costantemente affermato, a tale proposito, che il conflitto di attribuzione non può degenerare, a pena di inammissibilità, in strumento atipico di impugnazione diretto contro atti giurisdizionali (sentenze n. 222 e n. 2 del 2007; ordinanza n. 334 del 2008) e che non è compito della giurisdizione costituzionale «stabilire i corretti criteri interpretativi e applicativi delle regole processuali» (sentenza n. 225 del 2001). Tale principio, che va qui pienamente ribadito, non è invocabile, tuttavia, nelle ipotesi in cui venga posta in discussione non già la fedele applicazione della legge da parte dell'autorità giudiziaria, ma l'assunzione da parte di quest'ultima di una decisione estranea all'ambito oggettivo della giurisdizione di cui il magistrato è titolare, comunque idonea a menomare l'altrui attribuzione costituzionale.



Coltivando l'azione penale nelle forme ordinarie, i Procuratori della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere e di Napoli, e il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli avrebbero, secondo la prospettazione del Senato, esercitato una funzione, rispettivamente di indagine e di giudizio, che non sarebbe loro spettata.

Al riguardo non varrebbe obiettare che il tribunale dei ministri è organo della giurisdizione ordinaria, sicché, quand'anche si dovesse ritenerlo destinatario di qualsivoglia notizia di reato nei riguardi di un ministro, non sarebbe comunque sostenibile che il potere giudiziario sia carente, nei casi in questione, della potestà giurisdizionale, atteso che essa si limiterebbe a transitare da un organo all'altro dell'autorità giudiziaria, secondo criteri di competenza per materia e territorio. Corollario di simile impostazione sarebbe, dunque, la conclusione che il Senato avrebbe inammissibilmente devoluto a questa Corte non già un conflitto di attribuzione fra poteri, ma un mero conflitto di competenza tra organi della giurisdizione ordinaria, estraneo all'ambito della giurisdizione costituzionale (sentenza n. 385 del 1996; ordinanza n. 117 del 2006, entrambe con riferimento ai conflitti di giurisdizione, ma senza dubbio con argomenti direttamente estensibili ai profili di competenza).

Una simile prospettiva trascura di considerare che in realtà il Senato non ha posto, con l'odierno ricorso, un mero problema di regolamento di confini tra competenza dell'autorità giudiziaria comune e tribunale dei ministri, al quale sarebbe infatti stato estraneo. Piuttosto, l'investitura del tribunale dei ministri, a parere del ricorrente, sarebbe prodromica al coinvolgimento della Camera competente nella valutazione concernente la ministerialità del reato. L'adempimento previsto dall'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 viene perciò ricostruito come finalizzato non soltanto ad attivare l'organo giurisdizionale competente, ma anche a soddisfare una prerogativa costituzionale direttamente e senza mediazioni intestata al Senato, ai sensi dell'art. 96 Cost. Ciò che viene in rilievo, pertanto, non è la questione di competenza in sé, ma il fatto che, omettendo di trasmettere gli atti al tribunale dei ministri, l'autorità giudiziaria avrebbe menomato l'attribuzione costituzionale propria del Senato, per l'esercizio della quale detto tribunale agirebbe da indeffettibile cerniera di collegamento.

Nessun dubbio, poi, può nascere a proposito dell'ammissibilità del ricorso, nella parte in cui, nell'ipotesi di mancata attivazione del tribunale dei ministri, si contesta al potere giudiziario di non avere informato il Senato della pendenza del procedimento penale a carico del ministro: tale prospettazione, svolta sempre in riferimento all'attribuzione di cui all'art. 96 Cost. ed alla legge cost. n. 1 del 1989, con riguardo all'osservanza del principio di leale collaborazione, non incide, infatti, sull'attività giurisdizionale compiuta, se non per il fatto che ad essa non si è aggiunta, su di un piano parallelo, ma distinto, una condotta che sarebbe prescritta dal principio di leale collaborazione.

In conclusione, il conflitto è ammissibile, in quanto diretto anzitutto a preservare un'attribuzione costituzionale propria del Senato innanzi ad atti assunti dall'autorità giudiziaria procedente in una situazione che il ricorrente ritiene di carenza di potestà; e comunque, in linea subordinata, a contestare l'omissione di un adempimento informativo imposto dal principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, al fine di consentire al Senato di difendere la medesima attribuzione.

In tale modo viene delimitato al giusto l'oggetto del conflitto, con il quale il Senato non afferma, né chiede a questa Corte di accertare, che i reati per i quali è imputato il ministro abbiano natura ministeriale, ma individua, invece, le sole modalità procedurali che, a suo dire, la Costituzione prescriverebbe sempre di osservare, ove un'indagine penale abbia per destinatario un membro del Governo.

3. – A parere del Senato della Repubblica, l'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 obbligherebbe il pubblico ministero che abbia acquisito una notizia di reato a carico di un ministro ad attivarsi, perché il procedimento sia assegnato al Collegio di cui al successivo art. 7, in modo che, tramite quest'ultimo, il competente ramo del Parlamento possa interloquire nella fattispecie, difendendo le proprie attribuzioni.

Ove tale prospettazione fosse condivisibile, pertanto, sarebbe sufficiente la sola qualità soggettiva dell'autore del fatto a incardinare la competenza riservata del tribunale dei ministri, ferma la possibilità che, all'esito delle indagini, tale organo disponga la c.d. archiviazione asistemica.

Questa Corte osserva che la posizione sostenuta dal Senato è in evidente contrasto con la formulazione della norma, giacché è proprio l'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 a prevedere, in questo caso in modo puntuale, che siano destinati al tribunale dei ministri i rapporti, i referti e le denunce concernenti «i reati indicati dall'articolo 96 della Costituzione», ovvero commessi nell'esercizio delle funzioni. Solo ammettendo, in contrasto palese con l'art. 96 Cost., che un illecito penale acquisisca carattere ministeriale in ragione della sola qualifica rivestita dall'autore di esso sarebbe sostenibile che la lettera della legge costituzionale autorizzi a trarre le conclusioni suggerite dal ricorrente.

È da aggiungere che la Corte, fin dalla sentenza n. 125 del 1977, non solo ha escluso un simile effetto, ma ha altresì ritenuto che nella configurazione del reato ministeriale «prevala l'elemento oggettivo su quello soggettivo».



Tale asserzione è lo specchio dell'evoluzione che, con l'entrata in vigore della Costituzione, gli istituti di immunità, e più in generale di deroga alle comuni regole di esercizio della giurisdizione, hanno assunto, nei confronti di coloro che sono investiti di pubblici uffici.

Lo Stato costituzionale pone a fondamento delle proprie dinamiche istituzionali, infatti, i soli poteri legali che derivano la propria legittimità dalla conformità alle norme superiori dell'ordine costituzionale, e ne modella lo *status* di garanzia con riguardo all'esigenza di preservare l'integrità di quest'ultimo attraverso il sereno ed equilibrato compimento delle funzioni dei primi: non vi è spazio nell'ordinamento per potestà sorte in forza di criteri di legittimazione estranei al sistema delle fonti costituzionali.

La prerogativa stessa, anziché protezione offerta alla persona, è elemento costitutivo della funzione da quest'ultima esercitata, che ne limita al contempo l'ambito.

Per tali ragioni, che si collocano alle fondamenta dello Stato costituzionale, questa Corte è sempre stata costante nell'escludere che le immunità costituzionali possano trasmodare in privilegi, come accadrebbe se una deroga al principio di uguaglianza innanzi alla legge potesse venire indotta direttamente dalla carica ricoperta, anziché dalle funzioni inerenti alla stessa.

Questo principio è stato affermato in tutti i casi in cui la Costituzione prevede forme di immunità, sia che si tratti delle garanzie dei membri del Parlamento (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000), o del Consiglio regionale (sentenza n. 289 del 1997), sia che venga in gioco la responsabilità penale del Capo dello Stato (sentenza n. 154 del 2004) o il fondamento costituzionale che assiste l'immunità sostanziale dei componenti del Consiglio superiore della magistratura per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni (sentenza n. 148 del 1983), sia che, infine, venga in questione proprio la responsabilità per reato ministeriale (sentenza n. 6 del 1970).

Da ultimo, si è anzi precisato che esso trova applicazione tutte le volte che, in ragione di una prerogativa costituzionale, vengano introdotte nell'ordito legislativo primario norme di deroga rispetto al comune regime processuale, giacché «alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione» (sentenza n. 24 del 2004). La deviazione dalle ordinarie regole processuali è tollerata, quanto alla posizione del titolare di un organo costituzionale, «solo per lo stretto necessario» (sentenza n. 262 del 2009), e, al di fuori di simile limite funzionale, scade in prerogativa illegittima, se priva di espressa copertura costituzionale (sentenza n. 23 del 2011).

«Le generali regole del processo, assistite dalle correlative sanzioni, e soggette nella loro applicazione agli ordinari rimedi processuali», si profilano perciò indefettibili, non appena sia stato valicato il confine della immunità (sentenza n. 225 del 2001; in seguito, sentenze n. 451 del 2005, n. 284 del 2004 e n. 263 del 2003).

3.1.— Non vi è dubbio che la Costituzione abbia inteso riconoscere al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri stessi una forma di immunità in senso lato, consentendo alla Camera competente di inibire l'esercizio della giurisdizione in presenza degli interessi indicati dall'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989, e dando vita ad uno speciale procedimento che si innesta nell'ambito delle peraltro persistenti attribuzioni dell'autorità giudiziaria. Ma l'unica lettura di questa garanzia compatibile con le premesse appena svolte consiste nel limitarne l'area al campo dei soli reati commessi nell'esercizio delle funzioni.

Pur nel silenzio della legge costituzionale emanata in attuazione dell'art. 96 Cost., pertanto, non sarebbe stato possibile giungere a conclusioni differenti da quelle che sono, in ogni caso, chiaramente espresse dalla lettera dell'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989. Né esse potrebbero venire invertite dalla prassi costituzionale, dal legislatore ordinario, e finanche da questa Corte.

Le immunità riconosciute ai pubblici poteri, infatti, introducendo una deroga eccezionale al generale principio di uguaglianza, non possono che originarsi dalla Costituzione (sentenza n. 262 del 2009) e, una volta riscontrata tale derivazione, sono comunque soggette a stretta interpretazione. Troppo significativo, infatti, nel processo di formazione dello Stato di diritto, è stato il vincolo progressivo di soggezione dell'azione degli organi dello Stato al principio di legalità e dunque di piena sottoposizione al diritto, perché esso possa venire oggi anche solo in parte affievolito, per effetto di interpretazioni evolutive, che vadano nella direzione dell'ampliamento dell'area delle immunità costituzionali, oltre le previsioni della Costituzione.

Nel caso di specie, poi, una tale operazione ermeneutica è preclusa da ulteriori peculiari considerazioni, relative alla responsabilità per reato ministeriale.

Come è noto, l'art. 96 Cost., nel testo originario, stabiliva che il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri fossero posti in stato d'accusa (innanzi a questa Corte: art. 134 Cost., nel testo storico) dal Parlamento in seduta comune per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni. L'art. 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), a tale scopo aveva istituito una Commissione parla-



mentare, cui la legge 25 gennaio 1962, n. 20 (Norme sui procedimenti e giudizi di accusa), aveva poi conferito poteri di apprezzamento della effettiva natura del reato e poteri di indagine. In un simile contesto normativo, la giurisdizione ordinaria era esclusa da ogni competenza in merito al procedimento, del quale infatti era tenuta a spogliarsi definitivamente, non appena avesse ravvisato la ministerialità del reato (art. 10 della legge n. 20 del 1962). Si poteva allora concludere che la Costituzione avesse inteso dar luogo ad un'ipotesi di garanzia nell'ambito dell'ordinamento giuridico, il cui fulcro riposava sulla integrale sottrazione del reato ministeriale alla giurisdizione comune.

Il legislatore costituzionale del 1989 si è invece incamminato verso la direzione opposta, optando per la piena riespansione della giurisdizione comune, al di fuori dei soli limiti eccezionali suggeriti dalla ragione giustificatrice degli istituti di giustizia politica. A fronte di un reato ministeriale, infatti, oggi spetta pur sempre ad un organo della giurisdizione ordinaria, ovvero al tribunale dei ministri, cumulare funzioni inquirenti e giudicanti, al fine di radicare successivamente, se del caso e previa autorizzazione parlamentare, il giudizio davanti ad un giudice comune, e secondo l'ordinario rito processuale.

La revisione costituzionale si è mossa, perciò, da un presupposto di adeguatezza del giudice ordinario all'esercizio della giurisdizione per reato ministeriale, fuggendo ogni dubbio che la deroga rispetto al rito comune trovi giustificazione, quand'anche parziale, nello scopo di prevenire l'intento persecutorio del magistrato nei confronti del membro del Governo.

Non è a tale scopo infatti che viene costruito, in seno a un procedimento destinato ad evolversi secondo le forme ordinarie, l'intervento della Camera competente, il cui sindacato può e deve essere limitato all'apprezzamento, in termini insindacabili se congruamente motivati, della sussistenza dell'interesse qualificato a fronte del quale l'ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto.

Ferma dunque la fase dell'autorizzazione a procedere, del tutto autonoma rispetto alle finalità di accertamento della responsabilità penale, rimesso all'autorità giudiziaria, la sola ulteriore deroga in cui si sostanzia la prerogativa è l'azione, secondo norme del tutto peculiari, del tribunale dei ministri, anziché del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari.

Il legislatore costituzionale ha ritenuto opportuno non già privare l'ordine giudiziario dei suoi compiti istituzionali, ma realizzare in seno ad esso un meccanismo procedimentale, giudicato particolarmente incisivo, ove si cumulassero nel medesimo organo funzioni inquirenti e giudicanti, sia per effetto della tradizione repubblicana incentrata, con analoghe modalità, sulla Commissione parlamentare inquirente, sia per istituire un privilegiato canale di raccordo con il Parlamento, sia per destinare ad un soggetto di eccezionale natura poteri «eccezionalmente ampi» (sentenza n. 403 del 1994), di difficile inserimento nel corpo dell'ordinaria procedura penale. Alla base della creazione del Collegio previsto dalla legge costituzionale si pone dunque non l'insussistente terzietà rispetto al potere giudiziario, al quale appartiene strutturalmente, ma l'obiettivo cumulo di funzioni, altrimenti da ripartirsi secondo criteri di separazione tra giudice e pubblico ministero.

Se, perciò, l'elemento che connota con maggiore pregnanza l'innovazione costituzionale, per quanto qui interessa, è la specialità della procedura elaborata con riguardo ai soli reati ministeriali, non si vede come si potrebbe legittimamente favorire un'estensione di essa alle ipotesi di illecito comune, posto che, in tal modo, verrebbe ad assumere carattere generale proprio il tratto che il legislatore costituzionale ha voluto invece eccezionale.

Al contrario, la sussistenza di una generale attribuzione della giurisdizione ordinaria in tema di reati ministeriali contribuisce a rendere residuali gli spazi che ad essa restano sottratti per esplicita previsione costituzionale.

Del resto, solo se la prerogativa in questione fosse finalizzata a contrastare intenti persecutori della magistratura nei confronti del ministro si potrebbe giustificare, in linea meramente logica, l'edificazione di un filtro all'azione giudiziaria, che si attivi ogni volta che il membro del Governo sia soggetto ad indagine penale.

Una volta negato, come si deve negare, un simile presupposto, non resta che rilevare che l'intervento del tribunale dei ministri si colloca coerentemente nella disciplina di sistema, nelle sole ipotesi di illecito penale commesso nell'esercizio delle funzioni.

Non giova, pertanto, alla difesa del Senato ricorrente il richiamo all'art. 12 della legge n. 20 del 1962, peraltro abrogato fin dall'art. 9 della legge 10 maggio 1978, n. 170 (Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20), secondo il quale «il pubblico ministero che inizia l'azione penale a carico di alcuna delle persone indicate negli articoli 90 e 96 della Costituzione ne dà notizia al Presidente della Camera dei deputati».

Il ricorrente ritiene che tale disposizione, saldandosi senza soluzione di continuità a quanto oggi previsto dall'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989 per i casi di archiviazione del procedimento da parte del tribunale dei ministri, indichi la necessità costituzionale di un coinvolgimento del Parlamento nell'attività di qualificazione del reato attribuito



al membro del Governo, reso possibile grazie all'azione del Collegio di cui all'art. 7 della legge cost. n. 1 del 1989, e non più a quella, in parte corrispondente, della Commissione inquirente.

Il vizio di questa argomentazione è già nelle premesse logiche, secondo le quali la revisione costituzionale del 1989 non avrebbe inciso, per tale parte, sulle competenze parlamentari, quando invece esse ne sono state profondamente modificate (sentenze n. 134 del 2002 e n. 403 del 1994). Anteriormente alla revisione dell'art. 96 Cost., come si è visto, alla Commissione inquirente spettava ogni attività necessaria a perseguire il reato ministeriale, mentre permaneva la competenza dell'autorità giudiziaria per le ipotesi di illecito penale comune. L'una di tali prerogative non aveva carattere residuale, ma alternativo rispetto all'altra. Perciò, innanzi ad un medesimo fatto storico da cui potesse derivare la responsabilità penale del ministro, era necessario che tanto la Commissione inquirente, quanto il potere giudiziario ne potessero prendere cognizione, al fine primario di stabilire se esso ricadesse nella propria area di attribuzione, svolgendo le relative attività di indagine: questa Corte aveva infatti ritenuto che «la Commissione inquirente può attivarsi per svolgere indagini sulla base di notizie di possibili reati di sua competenza, ancorché non tipiche o qualificate» (sentenza n. 13 del 1975). Vi era, in conseguenza di ciò, una concorrente attribuzione qualificatoria del fatto, finalizzata in entrambi i casi, sia pure in forme del tutto differenti, all'esercizio dell'azione penale nei confronti del ministro, ferma restando la via del conflitto di attribuzione ove Parlamento ed autorità giudiziaria dissentissero sulla natura del reato, e con ciò sui confini della propria competenza costituzionale.

3.2.— Per certi versi, la condizione di iniziale e paritario concorso di due poteri dello Stato a conoscere del medesimo fatto ricorda l'attuale assetto dei rapporti tra Camere e potere giudiziario riguardo all'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità prevista, per i membri del Parlamento, dall'art. 68, primo comma, Cost.

Anche in questo caso, oramai del tutto distante dalla regolazione costituzionale del procedimento per reato ministeriale, si è configurata un'attribuzione tanto dell'ordine giudiziario, nell'esercizio della giurisdizione (sentenze n. 120 del 2004 e n. 265 del 1997), quanto delle Camere, in relazione allo svolgimento della vita parlamentare in condizioni di assoluta libertà ed autonomia (sentenza n. 1150 del 1988), a pronunciarsi sulla sussistenza della prerogativa, per quanto, da ultimo, il legislatore ordinario abbia istituito un meccanismo procedimentale non irragionevole (sentenza n. 149 del 2007) di coordinamento tra le reciproche competenze, per mezzo della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato).

Non vi è chi non veda, invece, il salto compiuto, rispetto al modello segnato dalla formula ampia contenuta nell'art. 68, primo comma, Cost., con la revisione dell'art. 96 Cost., che ha confinato l'attribuzione del Parlamento alla sola valutazione delle condizioni per concedere, o negare, l'autorizzazione a procedere.

Si è appena osservato infatti che, a seguito di tale revisione, e dell'attuazione conferita a tale riforma con la legge cost. n. 1 del 1989, e subordinatamente con la legge 20 maggio 1988, n. 163 (Disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione), l'unica attribuzione delle Camere consiste oggi nell'apprezzamento dell'interesse previsto dall'art. 9 della legge cost. n. 1 del 1989, e ha modo di manifestarsi, unitamente alla preliminare delibazione circa la natura ministeriale del reato che ad essa è strumentale, per il solo caso in cui detta autorizzazione sia stata richiesta, per il tramite del procuratore della Repubblica, dal tribunale dei ministri.

Il quadro è, pertanto, del tutto diverso da quello che questa Corte aveva posto a fondamento della deroga ai principi di autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario, «allo scopo di garantire d'altro lato l'indipendenza del potere politico contro ogni indebita ingerenza suscettibile di alterare la reciproca parità e la necessaria distinzione tra i poteri dello Stato» (sentenza n. 13 del 1975).

Nel vigente ordine costituzionale, il principio di generale attribuzione all'autorità giudiziaria ordinaria dell'esercizio della giurisdizione penale, salvo le eccezionali e restrittive deroghe stabilite espressamente dalla fonte superprimaria, non incontra alcun limite ulteriore, e torna così in modo del tutto naturale ed automatico a governare la fattispecie della responsabilità penale del ministro, in accordo con i principi di uguaglianza, legalità e giustiziabilità dei diritti, ribaditi, quanto ai pubblici funzionari, dall'art. 28 Cost. (sentenza n. 154 del 2004).

Questa Corte ha a tale proposito già affermato che sussiste nel nostro ordinamento una «generale competenza delle autorità giudiziarie all'accertamento dei presupposti della responsabilità» (sentenza n. 154 del 2004), la quale si segnala per costituire la parola ultima, e di regola definitiva, che l'ordinamento giuridico pronuncia a livello nazionale (salve le ipotesi patologiche di conflitti che questa Corte sia competente a conoscere), venendo così a separarsi qualitativamente da ogni diversa attività preliminare di valutazione, che altri soggetti possono compiere, nell'ambito delle proprie competenze, sui medesimi presupposti.

Va da sé che la competenza in questione non può che implicare la preliminare attività di qualificazione del reato, o per meglio dire il giudizio con cui un accadimento materiale viene ricondotto alla previsione generale di una o più disposizioni di legge, che lo sottraggono all'area di ciò che è giuridicamente indistinto per conferirgli una iden-



tà normativa, alla quale conseguono i tipici effetti processuali e sostanziali stabiliti dalla legge. Nel caso di specie, componente costitutiva di un tale giudizio è la stessa natura, ministeriale o comune, del reato, dalla quale deriva nel primo caso l'investitura del tribunale dei ministri, e successivamente del ramo competente del Parlamento, ovvero, nel secondo caso, l'osservanza delle ordinarie regole sull'accertamento della responsabilità penale. In difetto di esplicite deroghe costituzionali, agli altri poteri dello Stato, e tra questi alla Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost., non spetta alcuna attribuzione in merito, con la conseguenza che non ha fondamento la pretesa di interloquire con l'autorità giudiziaria, secondo un canale istituzionale indefettibilmente offerto dal tribunale dei ministri, nelle ipotesi in cui quest'ultima, esercitando le proprie esclusive prerogative, abbia stimato il reato privo del carattere della ministerialità.

Questa Corte deve però precisare che tale asserzione non equivale a privare il Parlamento dello spazio di apprezzamento, anche in ordine alla natura del reato contestato al ministro, che l'art. 96 Cost. gli riserva, perché è indiscutibile che la Camera competente debba in ogni caso godere dell'attribuzione di concedere o negare l'autorizzazione a procedere, ogni qual volta il reato sia stato commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali.

3.3.— Questo aspetto è stato particolarmente enfatizzato dalla Camera dei deputati, che è intervenuta nel giudizio costituzionale e ha osservato, tra l'altro, che «chi è titolare del potere di decidere della garanzia, in definitiva, deve necessariamente essere titolare del potere di qualificazione dei presupposti della garanzia stessa», fino a giungere alla conclusione che «la Camera competente è senz'altro titolare del potere di qualificare come ministeriale un determinato reato, adottando una deliberazione vincolante ed insindacabile dall'Autorità giudiziaria», salvo che nelle forme del conflitto di attribuzione.

L'impostazione della Camera dei deputati pone un problema reale, ma non lo risolve nel modo corretto.

Come si è già posto in rilievo, l'attribuzione esclusiva dell'autorità giudiziaria relativa all'accertamento degli elementi della fattispecie penale convive, di regola, con la competenza di altri soggetti pubblici ad assumere determinazioni, che a propria volta possono essere legate ad un apprezzamento giuridico in ordine alla sussistenza ed alla natura di un reato, ma allo stesso tempo se ne distingue per il carattere definitivo che è destinata ad acquisire.

La Camera competente, a propria volta, si trova investita dell'attribuzione relativa all'autorizzazione a procedere, rispetto alla quale è strumentale il sindacato incidentale sulla effettiva natura dell'illecito. Affermare che una valutazione di tale carattere funge da fase prodromica, ai fini dell'esercizio della sola attribuzione conferita dall'art. 96 Cost. in punto di autorizzazione a procedere, non equivale a dire che essa si possa sostituire al giudizio espresso, nell'ambito di una prerogativa costituzionale esclusiva, dall'autorità giudiziaria, o persino possa prevalere su di esso, come suggerisce la Camera.

Piuttosto, per il fatto, del tutto peculiare, che a tale ultima prerogativa del potere giudiziario il Parlamento possa opporre una propria sfera di attribuzione determinata da norme costituzionali, che dipende in parte dal corretto esercizio della prima, si apre la via per superare, mediante gli strumenti della giustizia costituzionale, uno svolgimento in concreto della funzione giurisdizionale rivelatosi tale, secondo l'apprezzamento incidentale delle Camere, da menomarne la competenza ai sensi dell'art. 96 Cost.

In altre parole, la valutazione parlamentare sulla natura del reato attribuito ad un ministro si colloca esattamente lungo la linea di confine che questa Corte ha costantemente tracciato tra i conflitti di attribuzione ove si eserciti una *vindictio potestatis*, ovvero dove risulti in discussione quale potere sia titolare della competenza costituzionale contesa, e i conflitti di attribuzione derivanti dalla menomazione, da parte di un potere e nel compimento di una prerogativa che certamente gli spetta, della sfera competenziale riservata ad altro potere, con cui il primo abbia interferito.

Entro questi limiti, va riconosciuto che il ramo del Parlamento competente ai sensi dell'art. 96 Cost. possa esprimere una propria valutazione sulla natura del fatto contestato al ministro, purché essa si collochi all'interno della procedura per reato ministeriale attivata dall'autorità giudiziaria, o sia strumentale a rivendicare che detta procedura sia seguita, e purché siffatto apprezzamento sfoci nella sola reazione consentita dall'ordinamento innanzi ad una qualificazione, da parte dell'ordine giudiziario, del reato come comune anziché ministeriale, ovvero nel ricorso a questa Corte per mezzo del conflitto di attribuzione.

Tale è dunque il senso dell'affermazione di questa Corte, secondo la quale «all'organo parlamentare (...) non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» (sentenza n. 241 del 2009): non è dubbio che essa sia infatti strumentale rispetto alla possibilità di sollevare conflitto costituzionale da menomazione.

Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria avesse inizialmente qualificato il reato in termini ministeriali, ma il tribunale dei ministri abbia poi concluso per la natura comune, procedendo ad archiviazione c.d. asistemica, il Parlamento viene informato dei fatti per effetto di quanto stabilito espressamente dall'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989. L'informativa ufficiale e in via istituzionale che spetta alle Camere, nonostante l'illecito non sia stato ritenuto commesso nell'esercizio delle funzioni del ministro, costituisce perciò l'occasione che consente loro di prendere cogni-



zione dei fatti, al fine di sollevare conflitto di attribuzione, benché non si possa escludere, e anzi nei fatti sia ciò che consuetamente accade, che gli elementi necessari a tale scopo siano già stati acquisiti in precedenza, spesso per iniziativa dello stesso ministro che si ritenga indebitamente soggetto ad un'indagine nelle forme comuni. In tale evenienza, è ovvio che il conflitto potrà essere esperito, anche ove la comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria, che resta comunque costituzionalmente dovuta (sentenza n. 241 del 2009), sia mancata. Per la stessa ragione, la via del conflitto, nei limiti appena specificati, è aperta nel caso, distinto dal primo, in cui il reato attribuito al membro del Governo sia stato fin dall'origine reputato privo di carattere ministeriale. Per tale ipotesi, non si è ritenuta opportuna a livello normativo una previsione corrispondente all'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989, che trova giustificazione nella finalità di concludere definitivamente una fase procedimentale pur sempre vertente su di un caso ipotizzato di ministerialità dell'illecito penale; tuttavia, anche al di là di questa peculiare e tassativa disposizione di legge costituzionale, non può che spettare al Parlamento l'accesso a questa Corte, affinché sia verificato, nei modi consentiti dalla Costituzione, se un erroneo esercizio delle proprie attribuzioni da parte del potere giudiziario abbia menomato la Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost., impedendole di deliberare sull'autorizzazione a procedere, prevista ogni qual volta il reato sia stato commesso nell'esercizio delle funzioni del ministro.

4. – I principi appena esposti trovano espressione nella vigente disciplina costituzionale che regola le indagini penali per reato ministeriale.

L'art. 6, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1989 stabilisce con chiarezza che devono essere indirizzate al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio le sole notizie concernenti i reati indicati dall'art. 96 Cost., ovvero i reati commessi da membri del Governo nell'esercizio delle funzioni.

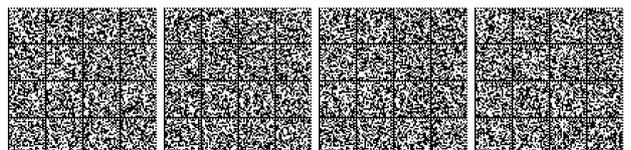
Ai sensi del comma 2 seguente, il procuratore della Repubblica, omessa ogni indagine, nel termine di quindici giorni trasmette gli atti al tribunale dei ministri.

La competenza per territorio dell'ufficio del pubblico ministero viene in tal modo individuata in ragione della corrispondente competenza dell'organo giudicante (art. 11 della legge cost. n. 1 del 1989), sicché fin dall'origine il procedimento si connota per una vocazione finalistica rispetto all'esercizio dell'azione penale nei modi consentiti dall'art. 96 Cost.

Non si può obiettare che il divieto imposto al procuratore della Repubblica di svolgere indagini testimonierebbe che, perlomeno nelle ipotesi di dubbio circa la qualificazione del reato, la decisione debba venire necessariamente assunta dal Collegio di cui all'art. 7 della legge cost. n. 1 del 1989. Si può infatti immaginare che vi siano casi in cui il fatto viene descritto nella notizia di reato in termini inequivocabilmente ministeriali, cosicché l'investitura del tribunale dei ministri è immediata e non comporta ulteriori accertamenti da parte dell'autorità giudiziaria nelle forme ordinarie; parimenti, vi possono essere casi ove è subito percepibile l'estraneità della condotta all'area funzionale propria del ministro, con l'effetto che il procedimento, in difetto dell'eccezionale caso di deroga previsto per i soli illeciti penali ministeriali, si avvierà e procederà secondo le comuni regole processuali. Non si può, infine, escludere che la sola descrizione del fatto, con le indicazioni dedotte a sostegno di essa nella notizia di reato, non sia tale da permetterne la qualificazione in termini ministeriali, ma che quest'ultima finisca per emergere solo successivamente, a seguito dell'acquisizione, anche attraverso le indagini, degli elementi utili a tale scopo. La già ricordata natura eccezionale della deroga alle regole generali della giurisdizione comporta, tuttavia, che la stessa possa operare solo allorché ne ricorrano integralmente tutti i presupposti; fino ad allora, invece, ovvero fino a quando non sia possibile cogliere i profili di ministerialità del fatto, tali regole generali dovranno continuare a trovare applicazione, poiché non sono ancora maturati i requisiti peculiari che ne determinano la cedevolezza, a fronte della normativa costituzionale speciale.

È dunque solo da tale momento che la notizia di reato ricade nella previsione del comma 1 dell'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989, e che, conseguentemente, al pubblico ministero competente è inibita ogni ulteriore attività, mentre il procuratore della Repubblica presso il capoluogo del distretto, oramai chiamato in causa nella veste di congiunzione con il tribunale dei ministri, incorre a propria volta nel divieto di disporre indagini. Naturalmente, l'ordinamento offre adeguati rimedi, tra cui l'accesso a questa Corte, per evitare che l'autorità giudiziaria svolga attività inquirente a carico del ministro, non appena si consolidi, in forza degli elementi di fatto acquisiti, anche a seguito dell'attività investigativa svolta dallo stesso, e delle valutazioni di diritto ad essi conseguenti, l'ipotesi della ministerialità del reato; e anzi, ogni qual volta essa sia prospettabile in linea astratta, ma non ancora acclarata, è a tale profilo del fatto che debbono rivolgersi anzitutto e senza indugio le attenzioni degli inquirenti, al fine di evitare la compressione indebita, anche in via temporanea, delle attribuzioni costituzionali del tribunale dei ministri e conseguentemente della Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost.

Una volta emersa la ministerialità del reato, secondo il primo apprezzamento che compete agli organi ordinari della giurisdizione penale, le attività inquirenti proprie del pubblico ministero e le funzioni di giudice per le indagini



preliminari sono immediatamente concentrate presso il tribunale dei ministri (art. 8 della legge cost. n. 1 del 1989; art. 1 della legge n. 219 del 1989), il quale non incontra alcun vincolo nella precedente qualificazione del fatto e ben può concludere che il reato è invece comune, disponendo l'archiviazione c.d. asistemica e trasmettendo gli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscerne (art. 8 della legge cost. n. 1 del 1989; art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989).

Nel caso di archiviazione, il citato art. 8, comma 4, impone al procuratore della Repubblica di darne comunicazione al Presidente della Camera competente: così, come si è già precisato, è dato modo al Parlamento di valutare se il reato abbia davvero il carattere comune che il potere giudiziario gli ha infine attribuito, ovvero se esso debba ritenersi commesso nell'esercizio delle funzioni, al solo scopo, in quest'ultimo caso, di sollevare conflitto di attribuzione.

Ove, invece, il procedimento per reato ministeriale non sia mai stato iniziato, nonostante ne prescrivessero l'attivazione gli elementi acquisiti anche a seguito dell'attività investigativa svolta dal ministro, la Camera competente potrà parimenti rivolgersi alla giurisdizione costituzionale, per difendere l'attribuzione a deliberare sull'autorizzazione a procedere. Questa Corte, in tali casi, sarà chiamata a decidere, con inevitabile riferimento al carattere del reato, in forza di tutte le risultanze istruttorie poste a disposizione dalle parti del conflitto.

È dunque priva di fondamento la preoccupazione espressa tanto dal Senato ricorrente, quanto dalla Camera dei deputati, secondo la quale, in difetto dell'azione del tribunale dei ministri, non sarebbe dato modo né al Parlamento, né a questa Corte di accertare con cognizione il carattere del reato.

In definitiva, la Camera si trova, nei limiti innanzi precisati, a soppesare la natura comune o ministeriale del reato, in forza degli elementi posti a disposizione dall'autorità giudiziaria e delle ulteriori osservazioni che provengano dai soggetti interessati ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge cost. n. 1 del 1989: ciò accade, ai fini dell'esercizio dell'attribuzione conferita dall'art. 96 Cost., sia nel caso in cui le sia stata richiesta l'autorizzazione a procedere e decida di restituire gli atti all'autorità giudiziaria (art. 18-ter del Regolamento della Camera dei deputati e art. 135-bis del Regolamento del Senato della Repubblica), sia, sollevando conflitto, nel caso in cui il potere giudiziario proceda nelle forme comuni, nonostante la ministerialità del reato, ovvero nel caso di archiviazione c.d. asistemica.

Così ricostruito, alla luce del tessuto normativo e in armonia con i principi dell'ordine costituzionale dello Stato, il complesso meccanismo della giustizia politica, non resta alla Corte che prendere atto della estraneità ad esso della fattispecie peculiare che ha originato l'odierno contenzioso costituzionale.

La vicenda che il Senato della Repubblica ha posto all'attenzione di questa Corte ha infatti per oggetto reati che l'autorità giudiziaria ha ritenuto immediatamente privi di carattere funzionale, poiché commessi dal ministro nella qualità di segretario di un partito politico, e la cui natura ministeriale non è stata neppure dedotta in atti, né tantomeno posta a fondamento del conflitto. In tali circostanze, non solo il potere giudiziario, ritenendo i reati di natura comune, poteva omettere di investire il tribunale dei ministri delle notizie di reato, ma ne era costituzionalmente obbligato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 96 Cost. e 6 della legge cost. n. 1 del 1989, non essendogli possibile sottrarsi all'accertamento della penale responsabilità nelle forme proprie della giurisdizione ordinaria penale (art. 112 Cost.), se non in presenza delle deroghe tassative prescrivibili dalla sola Costituzione, e che neppure il legislatore ordinario potrebbe ampliare (sentenze n. 23 del 2011 e n. 262 del 2009).

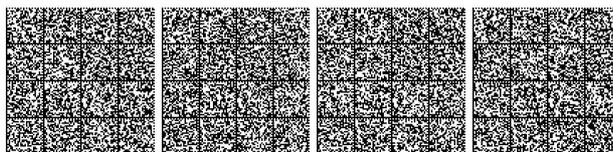
Questa Corte deve perciò concludere che spettava al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere iniziare un procedimento penale nei confronti del ministro Mastella per reati ritenuti comuni, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli proseguirlo ed esercitare l'azione penale con una duplice richiesta di rinvio a giudizio, ed al Giudice dell'udienza preliminare di quest'ultimo tribunale procedere a propria volta nelle forme comuni, rigettando l'eccezione di "incompetenza funzionale" prospettatagli dalla difesa e quindi omettendo di trasmettere gli atti al Collegio previsto dall'art. 7 della legge cost. n. 1 del 1989.

5. – Resta da decidere se l'autorità giudiziaria, nel procedere nei confronti del ministro Mastella, avesse l'obbligo di informare il Senato della pendenza del procedimento.

Questa Corte ha già escluso che un tale dovere possa ricavarsi dalle disposizioni costituzionali concernenti il procedimento per reato ministeriale, ed in particolar modo dall'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989, che inerisce per le ragioni dette esclusivamente ai casi di archiviazione.

Il fondamento costituzionale dell'attribuzione rivendicata dal Senato andrebbe perciò ricercato nel principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, dal quale si vorrebbe desumere una regola informativa che non cambia la natura e la pienezza dei poteri di accertamento del giudice comune, ma si aggiunge ad essi su di un piano parallelo, obbligandolo a rendere edotta la Camera competente del fatto storico, affinché quest'ultima sia posta nelle condizioni di valutarne la natura, e, se del caso, di reagire immediatamente con lo strumento del conflitto.

Questa Corte ha già affermato che «il principio di leale collaborazione (...) deve sempre permeare di sé il rapporto tra poteri dello Stato» (sentenza n. 26 del 2008) e che ad esso non sfugge neppure l'ordine giudiziario, nell'esercizio



della giurisdizione, quando esso ridondi sulle altrui attribuzioni costituzionali (sentenze n. 149 del 2007, n. 110 del 1998 e n. 403 del 1994).

Presupposto perché la leale collaborazione venga a dettare regole di azione, sufficientemente elastiche da rispondere «alle peculiarità delle singole situazioni» (sentenza n. 50 del 2005), è la convergenza dei poteri verso la definizione, ciascuno secondo la propria sfera di competenza, di una fattispecie di rilievo costituzionale, ove essi, piuttosto che separati, sono invece coordinati dalla Costituzione, affinché la fattispecie si definisca per mezzo dell'apporto pluralistico dei soggetti tra cui è frazionato l'esercizio della sovranità.

Il punto di contatto tra le reciproche competenze, per quanto concettualmente distinte, non può nell'attuale sistema costituzionale divenire l'occasione di una contesa, avente ad oggetto le sfere delle attribuzioni da cui si alimenta la vita democratica della Repubblica, ma deve consentirne il superamento secondo criteri flessibili di esercizio delle prerogative, che permettano loro di adattarsi per quanto possibile alla funzionalità degli altrui compiti.

Ora, se tale è la premessa su cui poggia il principio di leale collaborazione, è evidente che esso non abbia a declinarsi laddove non vi sia confluenza delle attribuzioni e la separazione costituisca l'essenza delle scelte compiute dalla Costituzione, al fine di ripartire ed organizzare le sfere di competenza costituzionale.

Si tratta di un fenomeno che si manifesta soprattutto rispetto al potere giudiziario, cui l'attuale sistema costituzionale fissa limiti rigidi alle prospettive di interazione con gli altri poteri.

Le regole dell'agire giudiziario, assai più fitte e rigorose di quanto non siano quelle che accompagnano l'azione degli organi costituzionali incaricati di tracciare l'indirizzo politico, sono perciò indisponibili da parte dello stesso ordine giudiziario, e possono venire arricchite di ulteriori contenuti desumibili dalla clausola generale della leale collaborazione, solo con la prudenza necessaria ad evitare una «predisposizione *ex novo* di un complesso di regole che non può che essere posto nella sede competente» di fonte normativa (sentenza n. 309 del 2000).

Ora, si può anche trascurare che un obbligo di informazione privo di copertura normativa, se inserito in via preterita nelle forme comuni di esercizio della giurisdizione, pone in sé problemi tecnici di coordinamento, e comunque di bilanciamento con altri interessi dotati di rilevanza costituzionale, che richiederebbero un articolato intervento legislativo, con particolare riferimento alla tutela della segretezza delle indagini, nell'interesse della giustizia e dello stesso ministro che ne è oggetto. Se, infatti, la Costituzione imponesse una simile condotta, essa andrebbe comunque osservata dall'autorità giudiziaria.

Ma non è dato, invece, e proprio con riferimento alle peculiarità dell'ordine giudiziario nel sistema ordinamentale, introdurre in via interpretativa un simile obbligo, se non quando esso appaia assolutamente necessario a preservare le altrui attribuzioni costituzionali, nell'ambito del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

È proprio questo presupposto che manca nell'ipotesi denunciata dal Senato ricorrente: per le ragioni esposte innanzi, infatti, questa Corte ritiene che un'esigenza di coordinamento con la Camera competente sia stata apprezzata esclusivamente, sul piano costituzionale, con riguardo al caso che il reato per cui si procede abbia natura ministeriale, posto che esso sollecita attribuzioni distinte, ma convergenti dell'autorità giudiziaria e delle Camere. Ad essa, infatti, rispondono le peculiari regole dettate dalla legge costituzionale di attuazione dell'art. 96 Cost.

Nell'ipotesi di reato comune, viceversa, il Parlamento, in difetto di una norma espressa, non ha titolo per pretendere che l'azione del potere giudiziario sia aggravata da un ulteriore adempimento, giacché essa si esaurisce interamente nella sfera di attribuzioni proprie di quest'ultimo, e non interferisce con altrui prerogative, fino a che il presupposto circa la ministerialità del reato non sia invece rivendicato in concreto dalla Camera competente.

La sola ipotesi, del tutto astratta, che il reato possa essere stato commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali non è sufficiente, in altri termini, in presenza della generale clausola di competenza dell'autorità giudiziaria di cui si è detto, a far scaturire, anche in via meramente potenziale, un'area comune di interferenza fra attribuzioni parlamentari e dell'ordine giudiziario, essendo a tal fine necessario che le prime siano state in concreto poste in collegamento con le seconde per iniziativa della Camera competente.

Né si può opporre a tale conclusione che è proprio in virtù della carenza di un canale informativo tra Camere e ordine giudiziario, che quest'ultimo potrebbe procedere nelle forme comuni, pur quando il fatto sia invece ministeriale, impedendo al Parlamento di attivarsi.

Una simile affermazione, in quanto volta ad introdurre a rimedio del caso patologico un fisiologico obbligo di informazione, potrebbe venire spesa a buon titolo, solo se la Costituzione avesse previsto, in via generale, che il potere dello Stato che ritenga di esercitare congruamente le proprie attribuzioni, sia contestualmente tenuto a darne notizia ad ogni altro potere, rispetto al quale quell'esercizio possa produrre la menomazione di un'attribuzione del tutto diversa, per il caso ipotetico di cattivo uso delle prime.



Va da sé che un simile principio non è mai stato riconosciuto vigente nell'ordinamento, né ha trovato applicazione di sorta nella giurisprudenza costituzionale: anteriormente alla legge n. 140 del 2003, doveva ritenersi, ad esempio, che il giudice comune, in difetto di delibera di insindacabilità da parte della Camera, potesse rendere diretta applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost., eventualmente negando la sussistenza della prerogativa, senza necessità alcuna di informarne il Parlamento, per consentirgli di reagire (sentenza n. 149 del 2007).

È infatti normale che ogni potere dello Stato agisca sul presupposto della conformità della propria condotta al principio di legalità costituzionale, sicché non si vede a che titolo, nel contempo, gli si debba fare obbligo, in forza della Costituzione, di prospettare ad altro potere l'ipotesi, negata in premessa, della incompatibilità costituzionale di tale condotta, in quanto contraria al riparto delle competenze.

Piuttosto, laddove la Costituzione abbia effettivamente dato luogo ad un'esigenza di coordinamento e di collaborazione fra l'esercizio della funzione giurisdizionale e l'area di competenza di altro organo supremo, questa Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale di una normativa primaria *ad hoc*, poiché «è possibile e naturale che il legislatore ordinario predisponga in materia apposite norme processuali, proprio al fine di meglio assicurare il coordinamento istituzionale e la leale collaborazione fra i poteri dello Stato coinvolti», pur precisando nel contempo, e assai significativamente, che si tratta di «una legislazione di rango ordinario dai contenuti costituzionalmente non vincolati» (sentenza n. 149 del 2007). Con il che si è reso chiaro che le forme di tale coordinamento, ove non ricavabili direttamente dalla Costituzione, sono rimesse alla non irragionevole discrezionalità del legislatore ordinario, il cui mancato esercizio comporta «la mera applicazione delle generali disposizioni processuali» (sentenza n. 149 del 2007).

Una volta escluso che le fonti normative, costituzionali e primarie, abbiano introdotto l'obbligo dell'autorità giudiziaria di informare la Camera competente della pendenza del procedimento comune per reato attribuibile ad un ministro, e nell'impossibilità di ricavare simile precetto dal solo principio di leale collaborazione, viene meno ogni fondamento giuridico su cui poggiare la pretesa del Senato ricorrente di essere reso edotto dei fatti.

È dunque nello svolgimento della vita parlamentare e nella disciplina del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo che si rinviene la via ufficiale di interessamento alla fattispecie da parte delle Camere, cui i soggetti interessati – e ciò anche al fine di consentire loro l'esercizio del diritto di difesa – ben possono direttamente rivolgersi per informarle degli accadimenti e porle nelle condizioni di sollevare conflitto innanzi a questa Corte.

La Corte deve, difatti, precisare che, diversamente, per consentire alla Camera competente di maturare un giudizio basato sulle risultanze istruttorie disponibili, l'autorità giudiziaria procedente è tenuta ad osservare una condotta ispirata a leale collaborazione, quando alla stessa si sia rivolto l'organo parlamentare che, venuto a conoscenza dei fatti, non sia stato in grado di escluderne con certezza la ministerialità. Ciò dovrà avvenire, come di consueto, secondo criteri di proporzionato contemperamento delle rispettive competenze, la cui declinazione più puntuale allo stato non solo non è richiesta dall'oggetto del conflitto, ma, più in generale, non si attaglia alle capacità adattative, improntate alla valorizzazione delle circostanze peculiari di ogni fattispecie, che sono una delle principali virtù del principio di leale cooperazione.

6. – In conclusione, per tali motivi, questa Corte ritiene che spettava tanto alle Procure di Santa Maria Capua Vetere e di Napoli, quanto al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, procedere per reato comune nei confronti del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti, omettendo di informarne il Senato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

1) che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere avviare un procedimento penale nei confronti del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti per ipotesi di reati ritenuti non commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali, e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Napoli proseguirlo ed esercitare l'azione penale con una duplice richiesta di rinvio a giudizio, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge;



2) che spettava al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli rigettare l'eccezione di incompetenza funzionale avanzata dalla difesa del Ministro della giustizia imputato, in carica all'epoca dei fatti, e proseguire nelle forme comuni, per ipotesi di reati ritenuti non commessi nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge;

3) che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Napoli, e al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli esercitare le proprie attribuzioni, omettendo di informare il Senato della Repubblica della pendenza del procedimento penale a carico del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 14 febbraio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: LATTANZI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120088

N. 89

Ordinanza 2 - 12 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Campania - Impianti eolici - Previsione che la costruzione di nuovi aerogeneratori sia autorizzata esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* abrogativo della norma denunciata - Rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Campania 1 luglio 2011, n. 11, art. 1.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi primo, secondo lett. a) e terzo; norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, art. 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, 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 1 della legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 settembre 2011, depositato in cancelleria il 13 settembre 2011 ed iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2012 il Presidente Alfonso Quaranta, d'intesa con il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Raffaele Chianese per la Regione Campania.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in riferimento agli articoli 97, 117, commi primo, secondo lettera *a*) e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'articolo 1° della legge della Regione Campania 1 luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici), nella parte in cui stabilisce (segnatamente, al comma 2) che la «costruzione di nuovi aerogeneratori è autorizzata esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato»;

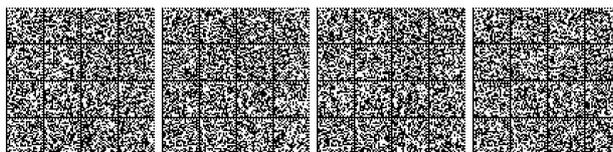
che, ad avviso del ricorrente, la norma denunciata violerebbe l'art. 117, comma primo e comma secondo, lettera *a*), Cost., e, per suo tramite, i «principi comunitari di ragionevolezza e proporzionalità degli obblighi posti in sede di autorizzazioni alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» (quali richiamati dall'articolo 13 della direttiva n. 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009), posto che la prescrizione di una determinata distanza tra aerogeneratori si risolverebbe in «una limitazione delle diverse tipologie degli impianti e delle caratteristiche del sito scelto per l'insediamento» ed il fatto che essa sia «fissata *a priori* per legge», oltre a impedire, in sede autorizzatoria, la «valutazione tecnica del caso concreto», verrebbe a determinare un ostacolo nella costruzione degli impianti eolici con effetti distorsivi per la concorrenza, privilegiando «una determinata tipologia di prodotto a discapito di un'altra», con incidenza pregiudizievole «sul raggiungimento degli obiettivi di produzione di energia da fonte rinnovabile» da conseguirsi in ambito comunitario;

che la medesima disposizione arrecherebbe, altresì, un *vulnus* all'art. 117, terzo comma, Cost., per il mancato rispetto dei principi fondamentali in materia di produzione di energia dettati dalle linee guida per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, recepito dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in forza dei quali sarebbero esclusi «limitazioni e contingentamenti indiretti, come nel caso di specie, attraverso una norma sulla distanza», dovendo, semmai, essere individuati siti e aree non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, tramite apposita istruttoria, e non potendosi, comunque, addivenire ad «un divieto generale di installazione, dato il *favor* verso le energie rinnovabili»;

che, infine, il censurato art. 1 della legge regionale n. 11 del 2011 sarebbe in contrasto pure con l'art. 97 Cost., sotto il profilo dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, in ragione dell'irrigidimento del procedimento di installazione degli impianti eolici «nello schema delle distanze legali», così da impedire alla pubblica amministrazione di procedere alle valutazioni più opportune «per rendere compatibili le esigenze della produzione con gli altri molteplici interessi che possono concorrere alla scelta delle soluzioni più adeguate»;

che si è costituita in giudizio la Regione Campania, la quale ha concluso per una declaratoria di inammissibilità o, comunque, di infondatezza della sollevata questione;

che, con successiva memoria, la medesima Regione ha chiesto, in via principale, che venga dichiarata cessata la materia del contendere per sopravvenuta abrogazione, a decorrere dal 29 febbraio 2012, della norma denunciata ad opera dell'articolo 52, comma 15, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012), argomentando, in subordine, per l'infondatezza della questione;



che, con atto depositato il 19 marzo 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha dichiarato di rinunciare al ricorso, sulla base della corrispondente delibera adottata dal Consiglio dei ministri il 9 marzo 2012;

che all'udienza pubblica del 20 marzo 2012 il difensore della Regione Campania ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso.

Considerato che, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (vedi, tra le tante, ord. n. 148 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: MORELLI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120089

N. 90

Sentenza 2 - 12 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Accesso all'impiego regionale - Limite del 50 per cento dei posti a concorso da riservare all'ingresso esterno - Previsione che il rispetto della quota del 50 per cento dei posti mediante concorsi esterni venga assicurato anche con compensazione tra i diversi profili professionali - Violazione dei principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura.

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3, art. 5, comma 5-ter, aggiunto dall'art. 4, comma 1, lett. b), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4.
- Costituzione, artt. 3 e 97 (117, terzo comma).

Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Accesso all'impiego regionale - Limite del 50 per cento dei posti a concorso da riservare all'ingresso esterno - Possibilità di derogarvi per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale - Ricorso del Governo - Ius superveniens satisfattivo delle ragioni del ricorrente - Rinuncia al ricorso limitatamente alla censura *de qua*, in assenza di accettazione della Regione resistente - Mancata applicazione *medio tempore* della norma censurata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 4, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, artt. 24 e 62; d.lgs. 9 maggio 2001, n. 165, art. 52.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifica dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 luglio-3 agosto 2011, depositato in cancelleria il 5 agosto 2011, ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso spedito per la notifica il 29 luglio 2011, notificato il 3 agosto 2011 e depositato il successivo 5 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifica dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 24 e 62 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), e all'art. 52 del decreto legislativo 9 maggio 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

1.1. — L'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. n. 4 del 2011 prevede che, all'art. 5 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 21 luglio 2000, n. 3 (Norme urgenti in materia di personale), sia apportata la seguente modificazione: «alla fine del comma 5 sono aggiunte le parole: “nonché la percentuale di posti riservati all'ingresso dall'esterno, che non può essere inferiore al 50 per cento, salvo per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale”».

A seguito di tale modifica, il suddetto comma 5 ha la seguente formulazione: «Con regolamento vengono definiti, previa informazione alle Organizzazioni Sindacali, i criteri e le modalità di ricorso alle diverse forme di accesso di cui al comma 1, nonché le procedure per il reclutamento del personale a tempo determinato. Con lo stesso provvedimento sono disciplinati i requisiti generali di accesso all'impiego regionale, le modalità concorsuali e le procedure relative agli adempimenti per i nuovi assunti nonché la percentuale di posti riservati all'ingresso dall'esterno, che non può essere inferiore al 50 per cento, salvo per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale».

1.1.1. — Secondo il ricorrente, la disposizione regionale riportata sarebbe costituzionalmente illegittima, poiché violerebbe gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, la lettera *a*) del comma 1 dell'impugnato art. 4 derogherebbe – a detta del Presidente del Consiglio – all'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009 e all'art. 52, comma *l-bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001. La prima delle due ricordate norme, infatti, prevede che «le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i



posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni».

L'art. 52, comma *l-bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 (introdotto dall'art. 62 del d.lgs. n. 150 del 2009), poi, stabilisce che le progressioni fra le aree avvengano tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso.

1.1.2. — Pertanto, — prosegue il Presidente del Consiglio — l'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge regionale n. 4 del 2011, mentre, da una parte, richiama il limite del 50 per cento dei posti messi a concorso da riservare all'ingresso dall'esterno, dall'altra parte, permette di derogarvi per quanto concerne le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale, ponendosi in tal modo in contrasto con quanto previsto dall'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009 e dall'art. 52, comma *l-bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 violando, irragionevolmente, i principi di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione, prestandosi ad essere utilizzata «per aggirare» il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Infatti, questa Corte ha ripetutamente affermato che il principio di cui all'art. 97 Cost. può, in limitati casi, consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, ma «l'area delle eccezioni» deve essere delimitata in modo rigoroso e subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta (è citata la sentenza n. 215 del 2009).

L'elusione del principio del concorso pubblico — prosegue il ricorrente — renderebbe, altresì, possibile «un'eccessiva e non preventivabile compressione del carattere aperto dei meccanismi di selezione, così da consentire, in ultima analisi, che la selezione del personale a mezzo di concorso pubblico sia relegata a ipotesi marginali e sia assicurata entro percentuali esigue e, comunque, non predeterminate (cfr: sentenza n. 213 del 2010)».

1.1.3. — La disposizione censurata, secondo il Presidente del Consiglio, si porrebbe in contrasto anche con i principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché — eccedendo la competenza legislativa regionale — non rispetterebbe «la proporzione stabilita nelle citate norme statali», principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 120 del 2008, n. 169 del 2007 e n. 229 del 2011).

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche la lettera *b*) del comma 1 dell'art. 4, che inserisce, dopo il comma 5 dell'art. 5 della legge regionale n. 3 del 2000, due ulteriori commi, il *5-bis* e il *5-ter*. In particolare, questo ultimo stabilisce che: «Al fine di fronteggiare vacanze in specifici profili professionali, senza ricorrere a nuove assunzioni di personale, non più del 50 per cento dei posti coperti attraverso procedure selettive pubbliche nel triennio precedente potrà essere assegnato mediante concorsi interni, ai quali è ammesso il personale in possesso dei requisiti previsti dal regolamento riguardante le modalità di accesso e dal contratto collettivo. L'anzianità richiesta è ridotta di due anni nei confronti del personale pervenuto alla posizione economico-professionale di appartenenza con concorso pubblico. La valutazione positiva conseguita dal dipendente nel triennio precedente costituisce un titolo rilevante nei suddetti concorsi. Il rispetto della predetta percentuale può essere assicurato anche con compensazione tra i diversi profili professionali».

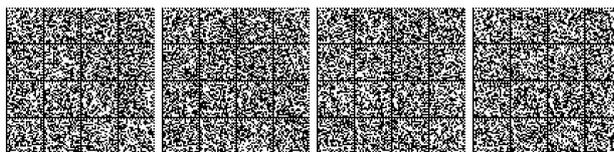
2.1. — Anche il dettato della lettera *b*) del comma 1 dell'art. 4 violerebbe gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., per ragioni sostanzialmente analoghe a quelle prospettate e sopra ricordate, relativamente alla lettera *a*) del comma 1 del medesimo art. 4.

Anche tale norma, infatti, secondo il ricorrente — nello stabilire che il rispetto della quota del 50 per cento dei posti mediante concorsi esterni avvenga anche con compensazione tra i diversi profili professionali — determinerebbe una sostanziale deroga al principio, ormai consolidato nella giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo il quale non può essere riservata ai concorsi interni una quota superiore al 50 per cento dei posti disponibili.

La «compensazione» fra profili professionali prevista dalla norma censurata, difatti, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, potrebbe consentire il bando di concorsi interamente riservati al personale interno, sia pure a fronte di concorsi accessibili invece esclusivamente dall'esterno, in contrasto con gli artt. 24 del d.lgs. n. 250 del 2009 e 52 del d.lgs. n. 165 del 2001 e violando, pertanto, i parametri sopraindicati.

3. — Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol contestando sia l'ammissibilità che la fondatezza del ricorso governativo.

3.1. — Relativamente alle censure mosse all'art. 4, comma 1, lettera *a*), in riferimento alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., la resistente ricorda come la stessa Corte costituzionale abbia riconosciuto la possibilità di derogare alla regola generale del concorso pubblico per l'accesso all'impiego pubblico a condizione che esistano «peculiari situazioni giustificatrici» (sentenza n. 213 del 2000). Essa, infatti, ha ritenuto legittimi metodi di selezione alternativi al



concorso pubblico, volti a valorizzare esperienze interne all'amministrazione (sono citate le sentenze n. 100 del 2010, n. 293 e n. 215 del 2009), subordinando tale legittimità alla previsione di adeguati criteri selettivi idonei a garantire la necessaria professionalità degli assunti, nonché un bilanciamento tra il criterio di selezione del personale mediante concorso pubblico e i sistemi alternativi (sono altresì citate le sentenze n. 213 del 2010, n. 205 e n. 81 del 2006, n. 407 del 2005, n. 34 del 2004).

Nel caso in esame, secondo la difesa regionale, le condizioni richieste per l'eccezione al principio generale del concorso pubblico sussisterebbero, in quanto la deroga prevista dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol si limiterebbe alle sole professionalità che si sviluppano su più livelli giuridici-economici, per progressione verticale, e si giustificerebbe in ragione della necessità, da parte della Regione, di dare adeguata copertura a profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisibile esclusivamente in seno all'amministrazione.

Lo stesso art. 24 del d.lgs. n. 150 del 2009, infatti, dopo avere fissato al comma 1 la riserva di posti a favore del personale interno, al comma 2, specifica che essa «è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni».

3.1.1. — Inoltre, tale eccezione – sempre secondo la resistente – sarebbe limitata a pochi casi, come, del resto, risulta dalla relazione introduttiva alla legge regionale n. 4 del 2011 e, comunque, essa non supererebbe la percentuale minima del 50 per cento da riservare all'ingresso di personale esterno, che verrebbe di fatto rispettata, in quanto la percentuale non sarebbe calcolata in base ai posti disponibili della dotazione organica dei singoli livelli giuridico-economici professionali, bensì su quelli di tutta la dotazione organica della specifica professionalità.

3.2. — Ugualmente non fondate, secondo la resistente, sarebbero le censure relative alla lettera *b*) del medesimo art. 4, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2011, promosse sempre in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.

La difesa regionale ricorda che il Governo contesta la prevista "compensazione" fra profili professionali, in base alla quale sarebbe possibile l'indizione di concorsi interamente riservati al personale interno («sia pure a fronte di concorsi accessibili invece esclusivamente dall'esterno»), ritenendola in contrasto con gli artt. 24 d.lgs. n. 250 del 2009 e 52 del d.lgs. n. 165 del 2001, e, quindi, con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

3.2.1. — Tale censura, al pari della precedente, secondo la Regione, non sarebbe fondata.

Infatti, a detta della difesa regionale, la deroga alla regola del concorso pubblico è ammessa, in presenza di particolari situazioni giustificatrici, proprio per poter assicurare il buon andamento dell'amministrazione, purché vengano stabiliti «adeguati criteri selettivi», ed «un equo bilanciamento tra selezione mediante concorso pubblico e selezione mediante metodo alternativo».

La disposizione regionale impugnata – prosegue la resistente – ha il preciso obiettivo di garantire la funzionalità dell'ente regionale, nel caso in cui, a causa delle limitazioni introdotte dalle norme finanziarie, non sia possibile procedere a nuove assunzioni di personale (per esempio, in seguito a pensionamento o a cessazione dal servizio di personale interno con conseguente vacanza di posizioni professionali che non possono venir ricoperte neppure con l'attribuzione di mansioni superiori).

In questo caso, difatti, la compensazione fra i diversi profili professionali, prevista dalla norma censurata, potrebbe risolvere il problema della copertura del posto vacante senza ricorrere a nuove assunzioni e permettendo il bando di un concorso interno per la professionalità carente.

3.2.2. — Infine, sempre secondo la difesa della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, il comma 5-ter aggiunto dalla disposizione impugnata è da leggersi nel contesto e con l'integrazione di quanto stabilito dal successivo comma 5-quater, che prevede che «La percentuale di posti riservata al personale a tempo indeterminato per effetto dell'applicazione dei commi 5 e 5-ter non può comunque superare, nel periodo di riferimento, il 50 per cento», venendosi così a garantire il limite percentuale minimo del 50 per cento di posti riservati all'ingresso dall'esterno.

In tal modo sarebbero rispettate tutte e tre le condizioni individuate dalla Corte costituzionale per poter eccezionalmente derogare al principio del concorso pubblico, in particolare: sussisterebbe la specifica ragione che varrebbe a giustificare tale eccezione, consistente nella necessità di fronteggiare possibili vacanze in professionalità specifiche, senza ricorrere a nuove assunzioni; verrebbero puntualmente fissati i criteri di selezione; sarebbe, in ogni caso, garantito l'equo bilanciamento fra ricorso al sistema di selezione pubblico e quello alternativo interno.

4. — In prossimità dell'udienza, la Regione resistente ha depositato una memoria nella quale ha chiesto alla Corte di voler ritenere cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità relativa alla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 4 della legge regionale n. 4 del 2011, essendo stata la stessa parzialmente abrogata dall'art. 7, comma 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la



formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige – Legge finanziaria), che ha soppresso le parole da «salvo» a «verticale».

Relativamente alla lettera *b*) del citato comma 1 dell'art. 4, vengono sostanzialmente ribadite le argomentazioni espone nell'atto di costituzione, insistendo nella richiesta che il ricorso venga respinto perché non fondato.

5. — In data 2 marzo 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato istanza di rinuncia al ricorso limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge regionale censurata, reiterando la richiesta di accoglimento delle censure relative al comma 1, lettera *b*), del medesimo art. 4.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifica dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), in quanto in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con gli artt. 24 e 62 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), e con l'art. 52 del decreto legislativo 9 maggio 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

L'art. 4, comma 1, lettera *a*), della citata legge reg. prevede che, all'art. 5 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 21 luglio 2000, n. 3 (Norme urgenti in materia di personale), sia apportata la seguente modificazione: «alla fine del comma 5 sono aggiunte le parole: “nonché la percentuale di posti riservati all'ingresso dall'esterno, che non può essere inferiore al 50 per cento, salvo per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale”».

Il complessivo dettato del comma 5 dell'art. 5 della legge reg. n. 3 del 2000 (cui la disposizione precedentemente citata accede) prevede che: «Con regolamento vengono definiti, previa informazione alle Organizzazioni Sindacali, i criteri e le modalità di ricorso alle diverse forme di accesso di cui al comma 1, nonché le procedure per il reclutamento del personale a tempo determinato. Con lo stesso provvedimento sono disciplinati i requisiti generali di accesso all'impiego regionale, le modalità concorsuali e le procedure relative agli adempimenti per i nuovi assunti nonché la percentuale di posti riservati all'ingresso dall'esterno, che non può essere inferiore al 50 per cento, salvo per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima, poiché la stessa – nel consentire la deroga al limite del 50 per cento dei posti messi a concorso e riservati a candidati esterni all'amministrazione per quanto attiene «le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale» – si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009 e dall'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 violando, irragionevolmente, i principi di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione, prestandosi ad essere utilizzata «per aggirare» il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La ricordata previsione legislativa sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto – alterando la proporzione tra la percentuale dei posti riservati a candidati esterni e quella dei posti riservati a candidati interni, e ponendosi in contrasto con quanto stabilito dalla sopra ricordate norme statali, espressive di un principio di coordinamento della finanza pubblica, volto al contenimento della spesa pubblica – verrebbe ad eccedere la competenza legislativa regionale in relazione ai principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica» la cui determinazione spetta allo Stato.

2. — Con riferimento a tale questione, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

2.1. — Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'art. 7, comma 3, della legge reg. 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige – Legge finanziaria), ha modificato la normativa censurata, espungendo da detta disposizione le parole «salvo per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale».

2.1.1. — Proprio in considerazione di tale modifica – conformemente alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2012, la difesa erariale, nella memoria depositata il 2 marzo 2012, ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge regionale in esame.



2.1.2. — Alla data della decisione, non risulta che detta rinuncia sia stata accettata dalla Regione resistente. Peraltro, secondo la giurisprudenza costituzionale, la rinuncia non regolarmente accettata dalla controparte, pur non comportando l'estinzione del processo, può fondare, unitamente ad altri elementi, la dichiarazione di cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente (*ex plurimis*, sentenze n. 320 del 2008 e n. 451 del 2007; ordinanza n. 126 del 2010).

2.2. — Nel caso di specie, poiché la disposizione regionale impugnata non risulta aver avuto applicazione *medio tempore* e presenta, attualmente, un contenuto soddisfacente delle ragioni del ricorrente, e venuto, perciò, meno l'interesse di questo ultimo a coltivare il ricorso, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere. Ciò limitatamente alla questione di legittimità dell'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 4 del 2011.

3. — Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche la lettera b) del comma 1 dell'art. 4 della stessa legge regionale, nella parte in cui inserisce, dopo il comma 5 dell'art. 5 della legge reg. n. 3 del 2000, il comma 5-ter.

In particolare quest'ultimo, dopo aver stabilito che: «Al fine di fronteggiare vacanze in specifici profili professionali, senza ricorrere a nuove assunzioni di personale, non più del 50 per cento dei posti coperti attraverso procedure selettive pubbliche nel triennio precedente potrà essere assegnato mediante concorsi interni, ai quali è ammesso il personale in possesso dei requisiti previsti dal regolamento riguardante le modalità di accesso e dal contratto collettivo», prevede che: «Il rispetto della predetta percentuale può essere assicurato anche con compensazione tra i diversi profili professionali».

Esso violerebbe gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

Infatti, nello stabilire che il rispetto della quota del 50 per cento dei posti mediante concorsi esterni avvenga anche con compensazione tra i diversi profili professionali (in difformità dal dettato dei ricordati art. 24 del d.lgs. n. 250 del 2009 e art. 53 (*recte*: 52) del d.lgs. n. 165 del 2001), la disposizione regionale impugnata determinerebbe una sostanziale deroga al principio, ormai consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale non può essere riservata a concorsi interni una quota superiore al 50 per cento dei posti disponibili.

Secondo la difesa regionale questa disciplina assicurerebbe il buon andamento dell'amministrazione, garantendo nel contempo «adeguati criteri selettivi» e, in virtù del successivo comma 5-*quater*, anche il rispetto del limite minimo del 50 per cento di posti riservati all'esterno, nel caso – che attualmente si verifica – in cui, a causa delle limitazioni introdotte dalle norme finanziarie, non sia possibile procedere a nuove assunzioni di personale.

3.1. — La questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame è fondata con riferimento ai principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

3.1.1. — Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*ex plurimis*: sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009). In tale quadro, questa Corte ha altresì escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004)» (sentenza n. 68 del 2011).

3.1.2. — Né, per quello che riguarda la norma in esame, ha un qualche rilievo la circostanza che, fra i requisiti necessari per la progressione in carriera vi sia quello di essere stati in precedenza assunti presso l'amministrazione di appartenenza a seguito di un pubblico concorso, né la considerazione svolta dalla difesa regionale che, a causa delle limitazioni introdotte dalle norme finanziarie, non sia possibile procedere a nuove assunzioni di personale.

Si ribadisce che questa Corte ha, difatti, più volte chiarito che la progressione nei pubblici uffici deve avvenire, in linea di principio, per concorso (da ultimo, sentenza n. 30 del 2012), sottolineando, altresì, relativamente alla possibilità di riserva di quote al personale interno e di deroga al principio del pubblico concorso, che non ha alcun «rilievo la circostanza che, fra i requisiti che si debbono avere per potere godere della progressione in carriera vi sia quello di essere stati in precedenza assunti presso l'amministrazione di appartenenza a seguito di un pubblico concorso, trattandosi, evidentemente, di concorso bandito per una qualifica diversa ed inferiore rispetto a quella cui si accederebbe per effetto della disposizione censurata» (sentenza n. 30 del 2012).



3.1.3. — Le invocate particolari situazioni, legate alla funzionalità della Regione, che legittimerebbero la censurata normativa, si risolvono in astratte affermazioni di intenti, in parte contraddittorie e, comunque, non in grado di giustificare una normativa lesiva del buon andamento dell'amministrazione. Infatti l'attivazione solo delle procedure riservate agli interni (le quali possono giungere fino al limite del cinquanta per cento dei posti «coperti attraverso prove selettive pubbliche nel triennio precedente»), congiuntamente alla mancata effettuazione dei concorsi per i candidati esterni, determina la violazione della norma interposta, rappresentata dal comma 1-*bis* dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001 che prevede «la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso». Né può pensarsi ad un sistema che utilizzi, nel conteggio della percentuale numerica valevole per le procedure selettive interne, i posti messi a concorso pubblico nel passato, dato che la percentuale massima del cinquanta per cento dei posti messi a concorso riservabile al personale interno, di cui alla citata norma interposta, deve intendersi, per non confliggere con il dettato degli artt. 3 e 97 Cost., riferibile a concorsi che la prevedano nel momento genetico, non essendo possibile che per il suo calcolo si prendano in considerazione, retroattivamente, concorsi già svolti. Qualora, poi, unitamente alle procedure riservate agli interni fossero banditi concorsi aperti a candidati esterni, sarebbe smentito il presupposto di partenza, secondo cui le limitazioni di bilancio non renderebbero possibile l'assunzione di nuovo personale e, comunque, si attiverebbe una procedura non disciplinata dalla normativa in questione.

È, infine, lesivo del buon andamento dell'amministrazione il criterio della «compensazione» globale tra tutto il personale della quota del cinquanta per cento dei posti riservata al personale interno, dato che questo tipo di calcolo indifferenziato potrebbe determinare una riserva dei posti per i profili professionali più rilevanti a favore del personale interno e un'indizione di concorsi indirizzati a candidati esterni solo per le qualifiche e mansioni inferiori.

3.2. — Poiché nella fattispecie oggetto della normativa impugnata è, per i motivi innanzi indicati, riscontrabile la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 4 del 2011, nella parte in cui aggiunge all'art. 5 della legge reg. n. 3 del 2000 il comma 5-*ter*, è fondata.

4. — Rimane assorbita la censura sollevata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. n. 4 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 5-*ter*, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 21 luglio 2000, n. 3 (Norme urgenti in materia di personale), aggiunto dall'art. 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifica dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano);

2) dichiara cessata la materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 4 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

Il Presidente: GALLO

Il Redattore: NAPOLITANO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 46

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2012
(della Regione Campania)

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Limitazione delle funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Obbligo delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Ricorso della Regione Campania - Denunciata lesione della sfera di attribuzioni delle Province nonché delle competenze regionali - Violazione del principio di ragionevolezza, sotto il profilo della arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, irragionevolezza dell'intervento legislativo - Carezza di valutazione in ordine alla compatibilità costituzionale, alla dimensione effettiva e alla funzionalità della disposta trasformazione - Irragionevole utilizzo della decretazione d'urgenza - Difetto di proporzionalità e adeguatezza rispetto all'enunciato fine di riduzione dei costi di funzionamento del sistema.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 18 e 19.
- Costituzione, artt. 1 e 5.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Soppressione della Giunta provinciale - Prefigurazione dei futuri Consigli provinciali come organi rappresentativi di secondo grado - Previsione della decadenza degli organi in carica delle Province - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione del principio autonomistico (collegato a quello di sovranità popolare) e del carattere democratico dell'ente territoriale - Disconoscimento della sfera di autonomia costituzionalmente attribuita alla Provincia quale ente costitutivo della Repubblica - Contrasto con l'autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria delle Province e con la riserva ad esse di potere regolamentare.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 15, 16 e 20.
- Costituzione, artt. 1, 2, 5 e 114.

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Limitazione delle funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Obbligo delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Ricorso della Regione Campania - Denunciato contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province - Violazione della potestà regolamentare ad esse spettante in ordine alla organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite - Violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni relativamente all'allocazione di funzioni amministrative e risorse finanziarie agli enti locali.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 18 e 19.
- Costituzione, artt. 114, 117, 118 e 119.



Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - 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 - Previsto intervento sostitutivo, mediante legge dello Stato, in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata introduzione di una fattispecie di potere statale sostitutivo in assenza dei presupposti costituzionalmente previsti - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 18 [secondo capoverso] e 19.
- Costituzione, art. 120, comma secondo.

Ricorso della Regione Campania (c.f. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, on. dott. Stefano Caldoro, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della Giunta regionale n. 43 del 22 febbraio 2012, giusta procura a margine del presente atto, unitamente e disgiuntamente, dall'avv. Maria D'Elia (c.f. DLEMRA53H42F839H), dell'Avvocatura regionale, e dal prof. avv. Beniamino Caravita di Toritto (c.f. CRVBMN-54D19H501A), del libero foro, ed elettivamente domiciliata presso l'ufficio di rappresentanza della Regione Campania sito in Roma alla Via Poli, n. 29 (fax: 06/42001646; pec abilitata: cda@legalmail.it);

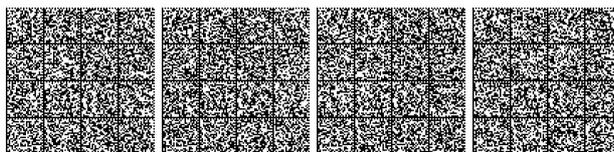
Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 18, 19 e 20 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, avente ad oggetto «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, pubblicata nel supplemento ordinario n. 276/L alla *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 27 dicembre 2011 - Serie generale, per violazione degli articoli 1, 2, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, della Costituzione.

FATTO

Con il decreto-legge n. 201/2011 il Governo ha approntato una serie di misure volte essenzialmente a contenere la spesa pubblica, nell'intento di porre le premesse per la stabilizzazione finanziaria ed al fine di risanare i conti pubblici del Paese, anche in relazione alla difficile situazione di crisi economica internazionale e di instabilità dei mercati e con l'obiettivo di rispettare gli impegni assunti in sede di Unione europea. Il decreto-legge n. 201/2011 si presenta come un provvedimento assai articolato, che consta di un totale di 50 articoli, ripartiti in quattro titoli. Il Titolo I contiene norme per lo sviluppo e l'equità; il Titolo III occupa del rafforzamento del sistema finanziario nazionale e internazionale; il Titolo III (a sua volta articolato nei Capi I-VIII) tratta del consolidamento dei conti pubblici; il Titolo IV contiene, infine, disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza.

L'art. 23 è ricompreso nel Capo III del Titolo III, rubricato «Riduzioni di spesa. Costi degli apparati», e tratta, nello specifico, della riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle province; i commi da 14 a 20-*bis*, in particolare, ridisegnano l'assetto dell'ente provincia all'interno dell'ordinamento italiano, intervenendo tanto sotto il profilo funzionale quanto sotto il profilo degli organi di governo.

Nel dettaglio, i commi 14, 18 e 19 affrontano la tematica inerente le funzioni provinciali, stabilendo che «spettano alla provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo (l'aggettivo "politico", presente nel testo originario, è stato eliminato in sede di conversione del decreto-legge) e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma 14). Le funzioni conferite dalla normativa vigente alle province, a norma del comma 18, dovranno essere trasferite, con legge statale o regionale in base alle rispettive competenze, ai comuni entro il 31 dicembre 2012, 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 da parte delle regioni, lo Stato provvederà in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131/2003, con legge dello Stato. Ai sensi del comma 19, lo Stato e le regioni dovranno provvedere altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni. I commi 15, 16, 17 e 20 intervengono sugli organi di governo delle province, individuandoli esclusivamente nel Presidente della provincia e nel Consiglio provinciale, con eliminazione dunque della Giunta regionale (comma 15). Ne viene poi precisata la durata in carica in 5 anni. Il Consiglio provinciale sarà composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della provincia e, in base a quanto statuito nel comma 16, le modalità di elezione, e dunque i criteri di elettorato attivo e passivo, saranno stabilite con legge dello Stato da approvare entro il 31 dicembre 2012 (nella



stessa legge verrà anche stabilito con quali modalità il Consiglio provinciale provvederà ad eleggere al proprio interno il presidente, comma 17). Per quelle amministrazioni i cui organi elettivi scadono prima della fine di dicembre 2012, il comma 20 stabilisce che si applichi, fino al 31 marzo 2013, la previsione di cui all'art. 141 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali) (comma 20). Le regioni a statuto speciale dovranno adeguare i propri statuti alle previsioni di cui al decreto entro 6 mesi dall'entrata in vigore, con l'eccezione della Province autonome di Trento e Bolzano (comma 20-*bis*).

Le richiamate disposizioni del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertite con legge n. 214 del 2011, risultano gravemente lesive delle prerogative delle autonomie locali e della Regione Campania, in quanto viziati da manifesta illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Premessa: ruolo e collocazione storico-istituzionale e costituzionale delle province nell'ordinamento italiano premessa.

Il tema della soppressione delle province, o quanto meno del ridimensionamento del loro ruolo nell'ordinamento italiano, non è certamente nuovo. Tutt'altro. Il destino di ente discusso, perennemente «morituro», ma sempre rimasto in vita, è stato segnato fin dalla nascita della Repubblica, quando la commissione dei settantacinque si esprime nel senso del non riconoscimento alla provincia della natura di ente autonomo, ed immediatamente dopo l'assemblea in sede plenaria modificò tale orientamento e si esprime nel senso del mantenimento dell'ente nel novero dei soggetti autonomi elencati in quello che diverrà l'art. 114 della Costituzione.

Anche negli anni successivi - e fino ad oggi - la provincia è stata fatta oggetto di proposte di eliminazione mai concretizzatesi in un *iter* legislativo compiuto. La «resistenza» dimostrata dall'ente di area vasta ai tentativi esperiti di ridimensionamento o persino di soppressione deve evidentemente trovare una spiegazione che non può essere semplicisticamente ricondotta a dinamiche contingenti o ad una generica predilezione per il mantenimento dello *status quo*. È piuttosto nel collocamento storico-istituzionale e nel ruolo che la provincia è andata assumendo nel corso dei 150 anni di vita unitaria del Paese che debbono rintracciarsi le motivazioni vere della sua persistente esistenza nell'ordinamento italiano.

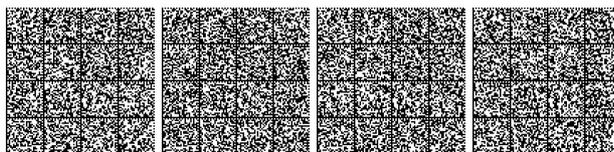
Ereditata dal sistema francese, transitata per il tramite della legislazione piemontese nell'ordinamento del Regno d'Italia con la legge sull'unificazione amministrativa del 1865, la provincia costituisce da sempre il livello di governo intermedio tra i comuni e lo Stato centrale. Cardine dell'organizzazione statale periferica fin dalla nascita dello Stato italiano, nella storia unitaria l'ambito territoriale provinciale ha sempre rappresentato, per tale motivo, il riferimento per la vita economica, sociale e politica del Paese, in una sostanziale continuità che non è stata interrotta neppure dall'istituzione delle regioni, le quali non hanno scalfito la forza attrattiva del livello provinciale sull'organizzazione periferica statale.

Sulla falsariga dell'amministrazione statale, si sono così strutturati su base provinciale le Camere di commercio, le associazioni sindacali, le associazioni sportive e culturali, i partiti politici. Le stesse regioni adottano ormai il livello territoriale provinciale come base della propria organizzazione decentrata. E anche la legislazione statale in materia di organizzazione territoriale dei servizi spinge per l'adozione del livello geografico provinciale. Basti, al riguardo, ricordare, infatti, che già l'art. 2, comma 38, della Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007 n. 244) valuta «prioritariamente» le province quale ambito territoriale ottimale ai fini dell'attribuzione di funzioni in materia di rifiuti e gestione delle risorse idriche.

«Le province, create per gli interessi del governo centrale, hanno finito per assumere una propria fisionomia, anche come gruppi territoriali sociali. Anche se esse esistono in virtù di fatti storici artificiali è peraltro vero che anche il fatto artificiale ha finito col creare delle conseguenze che non sono artificiali» (M.S. Giannini).

Anche in virtù di questo indiscusso ed indiscutibile ruolo nel sistema Paese, all'ente provincia la Carta del 1948 ha riconosciuto — accanto alla definizione di circoscrizione di decentramento statale e regionale di cui all'art. 129 Cost. — anche la qualifica di ente autonomo, al pari del comune e delle regioni.

Con la esplicitazione del principio dell'autonomia delle collettività locali contenuto all'art. 5, la Costituzione ha riconosciuto a tale principio un ruolo caratterizzante l'ordinamento, attribuendo agli enti territoriali, quanto meno in via di principio, non solamente un ruolo di mero strumento di organizzazione statale. La collocazione di tale principio nella prima parte del testo costituzionale — collocazione che, è bene ricordarlo, è stata decisa solamente nella fase finale dei lavori dell'assemblea costituente, poiché l'articolo nasceva invece come uno di quelli da porre nella parte dedicata



alle autonomie locali — implica che esso fa parte di quei principi fondamentali dell'ordinamento che connotano la forma di Stato e che pertanto la sua eliminazione non sarebbe, secondo alcuni, nella disponibilità neppure del revisore costituzionale.

È nel Titolo V della Carta che l'art. 5 trova la sua piena esplicazione. Gli enti di cui all'art. 114 (anche nel testo originario) sono evidentemente espressione di quella autonomia riconosciuta e tutelata dall'art. 5; a dimostrarlo contribuisce peraltro la presenza della congiunzione «anche» nel testo del soppresso art. 129 Cost.: «Le province e i comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale». Anche, ma non solo.

Il ruolo e la rilevanza costituzionale dell'ente provincia, già chiaro nel testo costituzionale del 1948, ha assunto evidentemente un significato ancor più pregnante a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001.

Ciò che emerge dall'impianto del Titolo V novellato è un sistema istituzionale su più livelli, «costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati, che interagiscono reciprocamente». In questo sistema interistituzionale «a rete», tutti i livelli di governo godono di un'autonomia organizzativa, normativa e politica che non è più solamente prevista nella legge ordinaria, ma viene definitivamente sancita in Costituzione.

Se dunque, prima del 2001 alla provincia poteva attribuirsi ancora la sola qualifica di «ente costituzionalmente rilevante», oggi la provincia è senza dubbio «ente costituzionale».

2. Circa la legittimazione della Regione Campania a far valere l'illegittimità dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 18, 19 e 20, per la lesione della sfera di autonomia e di attribuzioni costituzionalmente riservata alle province.

In via ulteriormente preliminare, per quanto occorrer possa, la Regione Campania intende brevemente soffermarsi sulla piena sussistenza della propria legittimazione ad impugnare il censurato art. 23 del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, anche nella parte in cui tale impugnazione è volta a denunciare la grave lesione dell'autonomia e delle prerogative che la Costituzione attribuisce alle province campane.

In ragione della preclusione agli enti locali di proporre direttamente ricorso alla Corte costituzionale per l'invasione delle proprie competenze, si è tradizionalmente proposto che le Regioni potessero fare portatrici delle doglianze lamentate dagli enti territoriali autonomi presenti nel territorio regionale.

Tale conclusione ha trovato esplicita conferma nella legge n. 131/2003, mediante la quale il legislatore ha provveduto all'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alle profonde modifiche apportate dalla legge Cost. n. 3/2001 al sistema di relazioni tra Stato ed autonomie territoriali. In particolare, l'art. 9 di tale legge, nel modificare l'art. 32 della legge n. 87/1953, ha previsto espressamente che la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale di disposizioni statali possa avvenire «anche su proposta del consiglio delle autonomie locali».

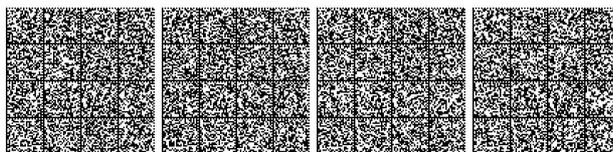
Tuttavia, a ben vedere, ove il consiglio delle autonomie locali non sia ancora istituito, del pari, non è possibile revocare in dubbio la sussistenza della legittimazione della regione ad impugnare la norma *de qua*.

La giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte, infatti, ha avuto modo di precisare come la proposizione di un ricorso da parte di una regione nell'interesse degli enti locali ricompresi nel proprio territorio non è necessariamente subordinata alla condizione che la lesione delle prerogative di questi ultimi riverberi in un'illegittima invasione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

In tal senso si è pronunciata, in maniera chiara, la sentenza n. 298 del 2009. In tale occasione, infatti, il giudice costituzionale ha ritenuto infondata l'eccezione mediante la quale l'Avvocatura statale affermava che la regione non fosse legittimata ad agire, facendo la stessa valere un pregiudizio dei comuni che non incide, neppure indirettamente, sulla sfera di potestà legislativa regionale.

Nel rigettare la suddetta ricostruzione erariale, Codesta ecc.ma Corte ha osservato: «le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale. Questa Corte, infatti, ha più volte affermato il principio che la suddetta legittimazione sussiste in capo alle regioni, in quanto «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, 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» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). Tale giurisprudenza si riferisce, in modo evidente, a tutte le attribuzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali e prescinde, perciò, dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie. Essa, in particolare, non richiede. Quale condizione necessaria per la denuncia da parte della regione di un *viuinus* delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali.

Orbene, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra richiamato, emerge in maniera evidente come la Regione Campania sia pienamente titolare della legittimazione ad agire nel presente giudizio di costituzionalità.



In realtà, come si vedrà esplicitamente più avanti (sub paragrafo 5), la proposta revisione dell'ordinamento provinciale incide direttamente sulle competenze regionali, giacché costringe la regione a riorganizzare — per il tramite della propria potestà legislativa — l'esercizio delle funzioni amministrative e la distribuzione delle risorse finanziarie nelle materie di competenza regionale: con diretta violazione degli articoli 117, 118 e 119 Cost. Questo vale anche per quanto riguarda la violazione dell'art. 120 Cost. attraverso la illegittima previsione di un anomalo potere sostitutivo nei confronti della regione, non previsto dalla Costituzione.

Di conseguenza, ogni eventuale eccezione avversa in merito non potrà che essere rigettata in quanto destituita di qualsivoglia fondamento in fatto e in diritto.

3. Illegittimità dell'art. 23, commi 14, 18 e 19, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione del principio di ragionevolezza, anche in riferimento agli articoli 1 e 5, sotto il profilo della arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, irragionevolezza dell'intervento legislativo.

In primo luogo, non è possibile non evidenziare come le norme oggi impugnate siano gravemente viziate da irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, ridondanti in una grave illegittimità per contrasto con il principio di ragionevolezza, nonché in riferimento agli articoli 1 e 5 della Costituzione.

Come esposto nella parte in fatto, l'art. 23, che, secondo la sua epigrafe, introduce norme relative alla «Riduzione dei costi di funzionamento di Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e province», opera invero — con i commi dal 14 al 20 — un radicale intervento che incide in profondità sull'assetto istituzionale delle province, con misure che colpiscono funzioni, organi e caratteristiche rappresentative delle stesse, alterando completamente la fisionomia del sistema delle autonomie locali.

In generale l'intervento normativo colpisce in modo diretto il sistema provinciale, intervenendo sul livello della rappresentanza politica e sulle funzioni delle province. I commi dal 14 al 20 determinano la drastica riduzione degli amministratori, l'eliminazione delle elezioni provinciali dirette e il sostanziale svuotamento delle funzioni, fatte salve imprecisate e generiche funzioni di «indirizzo e di coordinamento», che all'evidenza necessitano di ulteriori strumenti di chiarificazione e di definizione.

In particolare, e in relazione al profilo qui censurato, si richiama l'attenzione sulle disposizioni che prevedono:

a) la limitazione delle funzioni provinciali esclusivamente a quelle «di indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma 14);

b) l'obbligo imposto alle regioni di provvedere (entro il 31 dicembre 2012) al trasferimento ai comuni (salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) delle funzioni provinciali, con previsione, in caso di inadempimento, di esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003 (comma 18);

c) l'obbligo imposto alle regioni di provvedere 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 (comma 19).

Le impugnate disposizioni rendono necessaria la riallocazione di funzioni, personale, risorse e strutture sia verso i comuni, sia verso la regione. L'intervento denota una grave carenza valutativa in termini di compatibilità costituzionale, dimensione effettiva della trasformazione e funzionalità rispetto agli obiettivi da perseguire. È tanto più irragionevole perché operata mediante lo strumento d'urgenza del decreto-legge. Produce inoltre una serie di paradossi che si oppongono, in modo assai deciso, al conseguimento degli obiettivi attesi dalla sua attuazione. Si vuole qui richiamare l'attenzione di Codesta ecc.ma Corte su taluni macroscopici aspetti di incongruità e irragionevolezza che la normativa impugnata presenta.

3.1. Nonostante la perentoria proclamazione dell'intestazione dell'articolo, il risultato dell'attuazione della norma non si traduce in immediati e rilevanti risparmi di spesa, la quale spesa semplicemente verrà spostata verso il nuovo destinatario delle funzioni amministrative precedentemente provinciali.

Il dato è talmente macroscopico ed evidente da essere stato evidenziato già nella relazione tecnica al testo del decreto-legge, la quale ha chiarito, commentando le disposizioni di cui ai commi 14-20, che «Considerando che le risorse umane, finanziarie e strumentali rimangono legate alle funzioni che si trasferiscono si ritiene di non stimare su tale versante risparmi di spesa (tali risparmi appaiono verosimilmente destinati a prodursi nel tempo, attraverso la futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo e lo sfruttamento delle economie di scala)».

Prosegue poi la relazione tecnica: per quanto attiene i c.d. «costi della politica» che — da dati SIOPE — ammonzano a circa 130 milioni di euro lordi, appare verosimile considerare una riduzione percentuale nell'ordine del 50%, considerando che rimarrebbero quali organi i presidenti e i componenti del consiglio e che dovrà essere assicurato un



supporto di segreteria, come previsto dal comma 19, il risparmio di spesa associabile al complesso normativo in esame — 65 milioni di euro lordi — è destinato a prodursi dal 2013 e peraltro in via prudenziale non viene considerato in quanto verrà registrato a consuntivo».

Il sistema risultante dagli impugnati commi, inoltre, non esclude, ma anzi presuppone e quindi autorizza, una proliferazione di apparati amministrativi di livello regionale e sovracomunale (con particolare riguardo agli organi di raccordo previsti dal comma 21) e provinciale (le strutture che forniranno il supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia di cui al comma 19).

Inoltre, la portata della trasformazione determinata dalle norme impuginate non può che implicare un processo lungo, conflittuale e con costi difficilmente quantificabili: si pensi — per evidenziarne uno tra i più rilevanti e del tutto sottaciuti dal riforma — al profilo, che assumerà toni necessariamente problematici, del trasferimento del personale nei ruoli regionali.

L'insorgenza certa di tali criticità, connessa all'immediata operatività della norme impuginate, certamente contraddice frontalmente la *ratio* ispiratrice dell'art. 23.

3.2. Gravissime appaiono le ripercussioni delle norme in questione in ordine alla gestione delle cd. «aree vaste».

Le misure di rimodellazione della rappresentanza politica della provincia e di riallocazione forzata delle funzioni sono state assunte in assenza di qualsivoglia indicatore di segno negativo che contraddicesse l'appropriatezza delle province quale ambito territoriale ottimale per la gestione delle funzioni relative ad aree vaste. Nessun indicatore obiettivo di performance negativa è stato evidenziato ed utilizzato a giustificazione delle misure oggetto della presente impugnativa.

Orbene, pur tralasciando il tema della rappresentanza democratica in ambito provinciale, nessuno può ragionevolmente revocare in dubbio che un livello amministrativo intermedio fra regione e comuni sia necessario, almeno in ordine ad alcuni temi che, esemplificativamente, possono essere individuati nei temi del lavoro, dell'ambiente, del territorio, della formazione professionale, della gestione della rete stradale e infrastrutturale, del servizio di trasporto

locale, della gestione dei servizi di scuola superiore, dei sistemi idrici, di raccolta dei rifiuti, di assistenza agli enti locali, del coordinamento della forze di sicurezza e protezione civile.

In assenza di chiari dati empirici sui limiti gestionali delle province, si è deciso ora, in via generale, di modificare gli assetti organizzativi provinciali e di riallocare le funzioni ai comuni o alla regione, esponendosi, per i primi, ad evidenti limiti di capacità operativa in area vasta, e per la seconda, al rischio di gigantismo istituzionale, rispingendo la regione verso una dimensione più orientata all'amministrazione che al Governo.

3.3. In aggiunta a quanto sin qui evidenziato, valgano (e ulteriori seguenti considerazioni: in Campania si registrano soltanto quattro Unioni di comuni (che coprono un numero di 24 comuni, su un totale di 551). Al di fuori delle province sono pertanto mancanti altri «enti» intermedi e tale vuoto va inoltre considerato anche alla luce della situazione di profonda incertezza istituzionale e politica che caratterizza il futuro delle Comunità montane. Dovendosi escludere che tutte le funzioni provinciali da riallocare, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, possano essere assunte direttamente dalla regione, è da ritenere che — fino a una futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo degli enti locali regionali — si verificherà, con ogni probabilità, un aumento dei costi, determinato dall'istituzione di nuovi apparati amministrativi sovracomunali, dal venir meno delle economie di scala su base provinciale e, comunque, dalla necessità di far fronte ad una fase di riorganizzazione certamente complessa e conflittuale.

3.4. Ma vi è di più: se l'obiettivo della riforma posta in essere con l'art. 23 mira ad un disegno complessivo di riforma dello Stato, nel senso della sua configurazione come apparato con costi ridotti, alta efficienza di funzionamento e maggiore prossimità ai cittadini, le sue misure si appalesano del tutto insufficienti ed inadeguate allo scopo, poiché attribuiscono gli effetti di una riforma sistemica ad una modifica che, in realtà, colpisce soltanto le province quali enti autonomi ovvero le province quali enti di gestione di funzioni amministrative regionali, e non anche le province quali ambiti di articolazione periferica dello Stato.

L'ambito di decentramento statale di livello provinciale, con riguardo a numerosissime funzioni, continua ad essere pienamente operativo e assolutamente non inciso. Infatti, l'art. 23 non grava in alcun modo sul livello provinciale di decentramento delle funzioni statali (si pensi al ruolo degli uffici territoriali del Governo-prefetture, dei provveditori scolastici, delle soprintendenze per i beni culturali).

Non è possibile inoltre tacere che le norme qui impuginate non introducono nessun elemento di adattamento a contesti territoriali che presentano caratteristiche di profonda differenziazione sul territorio nazionale.

Inoltre, se, come suggerisce il tenore dell'intervento legislativo, si intendeva ripensare il modello di governo della Provincia, si sarebbe potuto attenuare il livello di «politicalità» degli organi provinciali intervenendo sulla elezione diretta del presidente, senza compromettere, in modo così profondo, la rappresentatività democratica della stessa.



I gravi e numerosi problemi, di cui si è qui fatto solo un rapido cenno, rendono palese l'incongruità, l'inadeguatezza e la piena insufficienza delle disposizioni di cui ai commi dal 14 ai 20, dell'art. 23 rispetto al conseguimento dell'obiettivo di snellimento, semplificazione e riduzione dei costi del sistema.

Le norme qui indubiate, e in particolare i commi 14, 18 e 19, si pongono in grave ed insanabile contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza.

Orbene, tale principio, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza rispetto ai fini, costituisce canone di legittimità costantemente affermato dalla giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte, soprattutto nel caso in cui il legislatore statale intervenga in materie che incidono su aspetti connessi all'autonomia degli enti locali o su materie riservate alla potestà legislativa regionale concorrente.

Secondo l'insegnamento di Codesta ecc.ma il sindacato di legittimità costituzionale di una norma non rifugge dal controllo sulla ragionevolezza della stessa in relazione alle finalità perseguite (*cf.* Corte cost., sent. n. 148 del 2009, c.d.i. 4.2), essendo ben possibile la verifica che le previsioni impugnate «non appaiano irragionevoli, né sproporzionate rispetto alle esigenze indicate» (Corte cost., sent. n. 326 del 2008) e che gli strumenti normativi rimessi allo scrutinio di legittimità costituzionale appaiono «disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (Corte cost., sent. n. 452 del 2007 e le ivi citate sentt. n. 274 e n. 14 del 2004). In definitiva, come ribadito in altra occasione da Codesta ecc.ma Corte, «l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità» (Corte cost. n. 345 del 2004).

Alla luce delle suesposte considerazioni e della giurisprudenza costituzionale evidente appare l'incongruenza, l'abnormità e l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate rispetto ai fini enunciati di riduzione dei costi di funzionamento delle province.

4. Illegittimità dell'art. 23, commi 15, 16 e 20, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 114 Cost. sotto il profilo della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle province, anche in riferimento agli artt. 1, 2, e 5 Cost.

In via preliminare, occorre subito sottolineare quale sia l'impostazione sottesa al novellato Titolo V della Costituzione e quale sia, pertanto, la collocazione costituzionale delle province.

In particolare, secondo quanto sancito dall'art. 114, comma 1, Cost., le province sono enti territoriali costitutivi della Repubblica, al pari dei comuni, delle città metropolitane, delle regioni e dello Stato. Il principio di equiordinazione che si deduce dal dettato costituzionale implica il superamento di qualsivoglia impostazione piramidale e la creazione di un sistema policentrico nel cui contesto gli enti territoriali — ivi comprese le province, dunque — sono soggetti dotati di eguale dignità costituzionale, ferma naturalmente la differenziazione delle funzioni svolte da ognuno dei soggetti.

L'art. 114, comma 2, completa e specifica il contenuto innovativo del comma 1, affermando che (anche) le province «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo quanto previsto dalla Costituzione». Mentre, dunque, nel testo costituzionale previgente l'autonomia degli enti locali, pur costituzionalmente garantita, era tuttavia rimessa, per l'individuazione del suo concreto attuarsi, ad una legge generale della Repubblica (art. 128 Cost.), essa è ora garantita direttamente dalla Carta.

La Repubblica, nell'accezione benvenutiana di Stato-comunità, è dunque articolata e costituita, oltre che dalle formazioni sociali riconosciute dall'art. 2 Cost., dalle comunità regionali e locali riconosciute e garantite dall'art. 5 Cost. E tanto l'art. 2 Cost. quanto l'art. 5 implicitamente rinviano al principio cardine contenuto nell'art. 1 Cost., secondo il quale la sovranità appartiene al popolo.

A chiarire in maniere inequivoca il legame tra il principio di sovranità di cui all'art. 1, il principio autonomistico, tutelato all'art. 5 Cost., e la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., è intervenuta la giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte che, nella sent. 106/2002, ha affermato che «Il nuovo Titolo V — con l'attribuzione alle regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali — ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse 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».



Stante questo quadro di riferimento, l'impianto complessivo disegnato dall'art. 23, commi da 14 a 20 e, in particolare dai commi 15, 16 e 20, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, si pone in chiaro contrasto con l'autonomia, costituzionalmente garantita, delle province, in aperta violazione dell'art. 114 della Costituzione.

In primo luogo in quanto il legislatore statale ha inteso trasformare l'ente, sopprimendo le giunte provinciali (comma 15), prefigurando una rappresentanza di secondo grado dei futuri Consigli provinciali (comma 16) e la conseguente decadenza degli organi in carica delle province (comma 20), disconoscendo così la natura di ente autonomo costitutivo della Repubblica cui spetta una sfera incompressibile, se non mediante procedimento di revisione costituzionale, di poteri e di competenze. In questo senso, il comma 19, stabilendo che lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, palesemente si pone in contrasto con l'autonomia statutaria, organizzativa nonché finanziaria delle province e con la riserva di potere regolamentare di cui all'art. 117, comma 6.

Il principio autonomistico porta con sé il principio democratico; e pertanto, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), in materia di legislazione elettorale ed organi di governo di comuni e province, lo Stato non può incidere sul carattere democratico dell'ente territoriale.

5. Illegittimità dell'art. 23, commi 14, 18 e 19, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione degli art. 114, 117, 118 e 119 Cost. sotto il profilo del contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle province, anche in relazione al necessario intervento legislativo regionale per la riallocazione delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie nelle materie di competenza regionale.

5.1. L'impugnato art. 23 risulta, altresì, gravemente illegittimo per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., sotto il profilo del contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle province.

Come si è già avuto modo di osservare nella parte in «Fatto», il comma 14 dell'articolo censurato prevede espressamente che alla provincia spettano «esclusivamente» le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati dal legislatore statale o regionale di volta in volta competente. A norma del successivo comma 18, lo Stato e le regioni provvedono secondo le rispettive competenze in relazione alle residue funzioni, ad oggi conferite alle province, mediante trasferimento ai comuni ovvero acquisizione da parte delle regioni ove se ne renda necessario un esercizio unitario; a seguire il comma 19 disciplina il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite.

Dall'esame delle disposizioni appena menzionate, non v'è chi non veda come la limitazione delle funzioni provinciali alle sole attività di indirizzo e coordinamento nei confronti dei comuni — per lo più senza alcuna specificazione in ordine all'ampiezza e alla portata delle attività medesime — si traduce nella sostanziale spoliazione a danno delle province di funzioni che sono conferite alle stesse direttamente dalla Costituzione.

A tal proposito, sia consentito rammentare come l'art. 114 Cost. sancisca chiaramente che le province — insieme a comuni, città metropolitane e regioni — sono «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Tali principi vanno rinvenuti, in primo luogo, nel comma 6 dell'art. 117, a norma del quale viene riconosciuta alle province la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Ancora, con precipuo riferimento alle competenze di carattere amministrativo, l'art. 118, comma 2, Cost., prevede espressamente che le province sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. In ultimo, dal punto di vista prettamente finanziario, le province dispongono di un'autonomia di entrata e di spesa, godendo di risorse — derivanti anche dall'imposizione ed applicazione di tributi ed entrate propri — che devono essere idonee a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119 Cost.).

L'analisi delle disposizioni sopra menzionate palesa come le province appaiano titolari di un fascio di funzioni amministrative proprie (su cui esercitano potestà regolamentare e per le quali godono di risorse finanziarie), la cui indefettibilità è sancita direttamente in Costituzione, pur nella necessità della concreta individuazione da parte della legge. In particolare, come si desume agevolmente dalla formulazione del citato art. 118, comma 2, Cost., alla provincia spettano funzioni proprie, ossia ontologicamente connaturate all'autonomia costituzionale di tale ente, prima e a prescindere da quelle conferite dal legislatore statale ovvero regionale sulla base delle rispettive competenze.

Ciò, del resto, ha trovato una conferma espressa anche nell'ambito della giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte. In particolare, trovandosi a dover giudicare della legittimità di una normativa regionale in materia di ordinamento delle autonomie locali e, in particolare, delle Province, il giudice costituzionale ha chiaramente riconosciuto la «esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost.» (Corte cost., sent. n. 238 del 2007, ripresa dalla successiva sent. n. 286 del 2007).



Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra evidenziato, emerge allora nitidamente come la drastica riduzione delle funzioni provinciali e la loro limitazione alle sole attività di indirizzo e coordinamento nei confronti dei comuni siano manifestamente incompatibili con le attribuzioni spettante alle province, così come delineata dalla Costituzione. L'intervento normativo censurato, infatti, impinge illegittimamente nella sfera di autonomia provinciale, in palese violazione delle previsioni di cui agli artt. 117, 118 e 119 Cost. Anche sotto tale profilo, l'impugnato art. 23 appare palesemente incostituzionale.

Del resto, l'invocazione dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), (ai sensi del quale spetta allo Stato l'individuazione di organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane) al fine di dare copertura alle norme qui impugnate determinerebbe una vera e propria eterogenesi dei fini della norma stessa, la cui *ratio* non può che essere rinvenuta nella garanzia dell'assetto autonomistico che la riforma del Titolo V della Costituzione ha reso vivo ed effettivo.

5.2. Sotto diverso profilo, l'articolo oggetto della presente questione di costituzionalità risulta illegittimo anche in relazione alla violazione del riparto di competenze tra Stato e regioni in ordine al conferimento delle funzioni amministrative, laddove impone a queste ultime la necessaria riallocazione delle funzioni che la vigente legislazione regionale conferisce oggi alle Province. Tale necessaria riallocazione appare tanto più arbitraria, ingiustificata e illegittima ove si pensi che gli effetti dell'art. 23 qui impugnato non determinano la soppressione assoluta delle province, le quali, ancorché depotenziate e defunzionalizzate, continuano comunque ad essere presenti nell'ordinamento, seppur con una configurazione profondamente alterata. E allora: se le province continuano ad essere esistenti, perché le regioni non possono autonomamente decidere se attribuire ad esse funzioni regionali?

In tal senso, sia consentito ribadire nuovamente che è lo stesso art. 118 Cost. a riconoscere in capo alle regioni il potere di conferire l'esercizio delle funzioni di propria competenza agli enti locali ritenuti più idonei ad esercitarle sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Del resto, ad escludere l'illegittimità dell'intervento normativo censurato non potrebbe certo invocarsi la competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera *p*), Cost., relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane».

Codesta ecc.ma Corte ha, infatti, da tempo chiarito che il suddetto titolo competenziale deve intendersi rivolto al contesto oggettivo tassativamente interessato, che si sostanzia esclusivamente nella disciplina del sistema elettorale, della forma di Governo e delle sole funzioni fondamentali di detti enti.

Peraltro, è opportuno osservare che, nell'interpretare il rapporto tra le rinnovate potestà legislative regionali risultanti dall'art. 117, come riformato dalla legge cost. n. 3/2001 e l'art. 118 Cost., il giudice costituzionale ha chiaramente affermato che «quale che debba ritenersi il rapporto fra le “funzioni fondamentali” degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), e le “funzioni proprie” di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004).

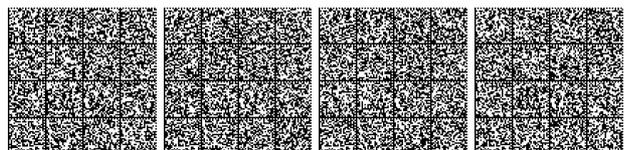
Pertanto, alla luce dei principi desumibili dalla richiamata giurisprudenza, non è revocabile in dubbio come la competenza della regione in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative sussista ogni qualvolta le funzioni stesse interessino ambiti materiali di diretta pertinenza regionale (esclusiva o concorrente).

Orbene, con riferimento al caso di specie, è evidente come il comma 18 dell'articolo censurato, nel prevedere che entro il 31 dicembre 2012 il legislatore regionale, per quanto di propria spettanza, trasferisce ai comuni le funzioni conferite dalla normativa vigente alle province, si traduce in un'illegittima invasione delle attribuzioni delle regioni, nella misura in cui viene a limitare la loro autonomia in merito alla determinazione del livello territoriale di Governo più idoneo all'esercizio di funzioni di loro competenza.

Tale invasione si rivela tanto più grave e manifesta se solo si considera che — come si vedrà meglio *infra* — la disposizione interessata prevede espressamente l'esercizio di un potere sostitutivo statale — per giunta di carattere legislativo — in caso di eventuale mancata riallocazione delle funzioni predette da parte della legge regionale.

Ad ulteriore riprova della manifesta illegittimità delle previsioni censurate, deve osservarsi come le stesse non si preoccupino minimamente di definire cosa debba intendersi per «funzioni di indirizzo e di coordinamento» delle attività comunali, senza che, pertanto, possano individuarsi con certezza le funzioni residue oggetto di riallocazione da parte di Stato e regioni sulla base delle rispettive competenze.

Alla luce di quanto sopra osservato, non pare revocabile in dubbio il grave vulnus arrecato dalle disposizioni impugnate alla sfera di competenze regionali. Anche sotto tale profilo, pertanto, si impone la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 23.



6. *Illegittimità dell'art. 23, commi 14, 18 e 19, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost. nella parte in cui introduce una fattispecie di potere sostitutivo in assenza dei presupposti costituzionalmente previsti, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.*

L'art. 23, al suo comma 18, secondo capoverso, prevede che «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». Si tratta quindi della previsione di una fattispecie di potere sostitutivo esercitato dal Governo nei confronti della regione che, alla data indicata del 31 dicembre 2012, non abbia provveduto al richiesto trasferimento delle funzioni finora svolte dalle province. Il comma descrive un intervento sostitutivo dello Stato nei confronti della regione *a)* che dovrebbe attivarsi in mancanza della legge regionale di riallocazione ai comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle province, *b)* attuato con «legge dello Stato». Orbene, tali previsioni contrastano con l'art. 120 comma 2, Cost., ponendosi al di fuori dei casi in esso previsti.

La norma costituzionale infatti («Il Governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione») individua, quali ipotesi idonee a giustificare un intervento sostitutivo del Governo:

il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria;

il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;

il caso in cui l'attività sostitutiva è richiesta dalla tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, con una particolare ed espressa previsione del caso in cui l'intervento sia richiesto al fine di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

La norma impugnata amplia il numero tassativo dei casi in cui la Costituzione autorizza il governo all'esercizio di attività sostitutiva nei confronti delle regioni, estendendo illegittimamente la portata della disposizione costituzionale.

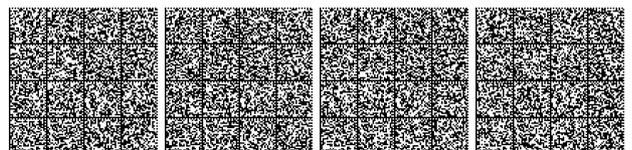
In primo luogo va precisato che la giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte ha affermato, con riguardo alle clausole dell'unità giuridica e dell'unità economica, che «si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004). Tuttavia, nella medesima pronuncia, tratteggiando i caratteri essenziali del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., ha precisato che, se è vero che la norma tende ad assicurare «comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali (...) che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato», certamente gli interventi governativi da essa previsti hanno «carattere straordinario e aggiuntivo» come risulta, tra l'altro «dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica» (Corte cost. n. 43 del 2004).

Orbene, alla stregua delle impuginate disposizioni, un tema dalle evidenti connotazioni costituzionali, che incide sull'architettura del sistema delle autonomie locali, viene disciplinato mediante decreto legge e attuato ricorrendo alla «minaccia» dell'esercizio di un improprio potere sostitutivo.

Codesta ecc.ma Corte ha richiamato condizioni e limiti dell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni (ritenendo peraltro gli stessi validi in senso generale, e quindi anche con riferimento a meccanismi sostitutivi previsti da legge regionale in caso di inadempimento dei comuni nell'esercizio di funzioni amministrative proprie), precisando, tra l'altro, che:

«le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr: sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali.

In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività «prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)» («sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché



essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito» (Corte cost. n. 43 del 2004). Ha inoltre ribadito l'inderogabile necessità che la legge appresti «congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo «straordinario» del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)» (Corte cost. n. 43 del 2004).

Come si è visto, dunque, la giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte in tema di esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle regioni e della connessa nomina di commissario *ad acta* da parte del Governo, ha sempre ribadito che la disciplina delle ipotesi di surrogazione statale nei confronti degli enti territoriali deve assicurare a questi ultimi idonee garanzie partecipative, in coerenza con il fondamentale principio di leale collaborazione che deve sempre informare i rapporti tra due distinti enti costituzionalmente autonomi (in tal senso, *ex multis*, Corte cost., sent. n. 2 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 240 del 2004).

Con riferimento alla disposizione oggetto del presente giudizio di costituzionalità, nessuna garanzia è stata prevista a tutela dell'autonomia regionale costituzionalmente prevista dal momento che, all'attivazione del potere sostitutivo, non viene garantito alcun coinvolgimento della regione.

L'art. 23, comma 18, inoltre fa riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi, di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003, ricorrendo a «legge dello Stato». La previsione determina una palese violazione delle norme costituzionali che presiedono al riparto costituzionale delle competenze legislative, prevedendo una legge che disciplina la materia di competenza regionale relativa alle funzioni degli enti locali.

A tal riguardo, si ricorda che, con la sentenza n. 361 del 2010, Codesta ecc.ma Corte, nel diverso caso relativo ad un atto, approvato dal Presidente della Giunta regionale nella sua qualità di commissario governativo *ad acta*, denominato legge regionale, ma privo dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuto atto legislativo, ha in primo luogo precisato che: «la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo». Ha inoltre affermato, pur se in via dubitativa e senza esprimersi sulla legittimità di una tale ricostruzione, che una interpretazione dell'art. 120, comma 2, Cost. tesa a «legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali . tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.» costituisce, in ogni caso, deroga eccezionale «al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e regioni» (Corte cost., n. 361 del 2010). Deve tuttavia aggiungersi come, con ogni evidenza, la decretazione d'urgenza, sottesa all'esercizio di poteri normativi da parte del Governo, non sembra potersi contemperare con il principio di leale collaborazione, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, imposto dall'art. 120 della Costituzione.

P. Q. M.

Chiede che Codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 18, 19 e 20 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni con legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» per violazione degli articoli 1, 2, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, della Costituzione.

Napoli - Roma, 25 febbraio 2012

Prof. avv. CARAVITA DI TORITTO - Avv. D'ELIA



N. 47

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2012
(della Regione autonoma della Sardegna)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disciplina dell'IMUP - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che fino all'emanazione delle norma di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto per la sottrazione di risorse finanziarie ai comuni e l'attribuzione alle regioni di diverse competenze - Denunciata violazione del principio di eguaglianza relativamente alla disciplina del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo.

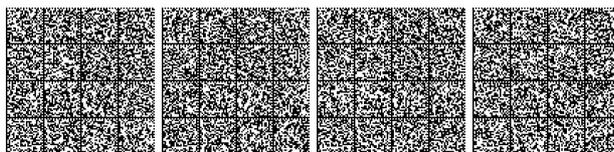
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-bis.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei - Istituzione di una tassa annuale di stazionamento - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, mediante istituzione di una tassa sul turismo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 16.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Attribuzione alle Province di sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Individuazione del Presidente e del Consiglio Provinciale come unici organi della Provincia - Trasformazione del Consiglio provinciale in organo composto da dieci membri eletti dagli organi elettivi dei comuni - Elezione del Presidente da parte dello stesso Consiglio provinciale secondo modalità stabilite con successiva legge statale - Obbligo per lo Stato e per le Regioni di trasferire ai Comuni entro il 31 dicembre 2012 le funzioni (già) provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi in caso di inadempimento regionale - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Riserva al legislatore statale del potere di fissare la decorrenza del nuovo assetto istituzionale dell'ente locale - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciato declassamento della Provincia da ente costituzionalmente autonomo esponenziale della collettività locale, ad ente di secondo livello con mere funzioni di coordinamento dei Comuni - Denunciata violazione della competenza esclusiva regionale in materia di ordinamento degli enti locali, a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, art. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che l'aliquota di cui al comma 1, si applica anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse ed attribuzione di oneri alle Regioni speciali ed alle Province autonome, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Denunciata violazione della competenza regionale in materia sanitaria e di trasporti - Denunciata lesione del principio di ragionevolezza.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011 e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 13 del medesimo d.lgs. n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 1450 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 68 del 2011, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 23 del medesimo d.lgs. n. 68 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai



comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 415 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi - Previsione che la riduzione di cui al comma 7 è ripartita in proporzione alla distribuzione dell'IMUP sperimentale di cui all'art. 13 del decreto impugnato - Previsione che la riduzione di cui al comma 8 è ripartita proporzionalmente - Previsione, al fine di potenziare il coordinamento della finanza pubblica, dell'avvio della ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, commi 6, 7, 8, 9, 10 e 11-ter.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Esercizi commerciali - Eliminazione per le attività commerciali dei limiti agli orari di apertura e di chiusura ed abolizione dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva nonché della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Previsione, quale principio generale dell'ordinamento, della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza limiti o prescrizioni di alcun genere, tranne quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, con l'onere per le Regioni e gli enti locali di adeguare i loro ordinamenti entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale esclusiva in materia di esercizi commerciali e loro ubicazione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.
- Costituzione, artt. 3 e 117; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinato alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del d.l. impugnato per le Regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.

Ricorso della regione autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923), in persona del Presidente pro-tempore Dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, giusta procura a margine del presente atto e in forza della deliberazione della Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna n. 7/1 del 16 febbraio 2012, dagli Avv.ti Tiziana Ledda (cod. fisc. LDDTZN52T59B354Q, PEC - Posta Elettronica Certificata tledda@pec.regione.sardegna.it) e Prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G, PEC - Posta Elettronica Certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), ed 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 *pro tempore*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale degli articoli 13, 14, comma 13-bis, 1°, 2° e 3° periodo, 16, commi da 2 a 15-bis, 23, commi da 14 a 22, 28, commi 3, 7, 8, 9, 10 e 11-ter, 31 e 48, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, pubblicato in *G.U.* n. alla Gazz. Uff., 6 dicembre 2011, n. 284, Suppl. ordinario n. 251, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata in *G.U.* 27 dicembre 2011, n. 300, Suppl. Ordinario n. 276.

F A T T O

1. Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, e recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", è intervenuto in una vasta pluralità di materie, che - per citare solo alcuni esempi - vanno dagli aiuti alla crescita economica (art. 1) alle detrazioni per gli interventi di



ristrutturazione (art. 4); dalle misure per la stabilizzazione del sistema creditizio (art. 8) a quelle misure per il contrasto dell'evasione (artt. 10 sgg.); dalle misure per la riduzione della spesa (artt. 21 sgg.) a quelle per la riduzione del debito pubblico (artt. 25 sgg.); dalle misure per lo sviluppo industriale (artt. 38 sgg.) a quelle per lo sviluppo infrastrutturale (artt. 41 sgg.).

È agevole constatare che alla realizzazione del vasto programma delineato da tale decreto-legge sono state chiamate anche le autonomie territoriali. Non è giustificabile, però, che per alcuni significativi profili il concorso di tali autonomie (in particolare di quelle regionali, e ancor più in particolare della Regione Sardegna) sia stato strutturato in forme e con contenuti del tutto illegittimi.

2. Specificamente illegittimi, e violativi delle attribuzioni della ricorrente, sono, nelle parti indicate in epigrafe e che appresso meglio si identificheranno, gli articoli 13, 14, comma 13-*bis*, 16, commi da 2 a 15-*bis*, 23, commi da 14 a 22, 28, commi 3, 7, 8, 9, 10 e 11-*ter*, 31 e 48. Essi debbono essere pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. Preliminarmente, è opportuno ricordare che le disposizioni oggi impugnate irrompono in un contesto normativo nel quale, per quanto specificamente riguarda la Regione Autonoma della Sardegna (*hinc inde*: Regione o Sardegna), campeggia l'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che ha modificato alcune delle disposizioni più qualificanti del Titolo III dello Statuto, recate dall'art. 8, in materia di fonti delle entrate regionali.

1.1. In base alle disposizioni così novellate, le entrate della Regione Sardegna derivano “*a*) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione; *b*) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione; *c*) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione; *d*) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione; *e*) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; *f*) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT; *g*) dai canoni per le concessioni idroelettriche; *h*) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato; *i*) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio; *l*) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria; *m*) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici”.

L'art. 8 dello Statuto, nella sua formulazione originaria, disponeva invece che le entrate della Regione fossero costituite: “dai nove decimi del gettito delle imposte erariali sui terreni e sui fabbricati situati nel territorio della Regione e dell'imposta sui redditi agrari dei terreni situati nello stesso territorio; dai nove decimi dell'imposta di ricchezza mobile riscossa nel territorio della Regione; dai nove decimi del gettito delle tasse di bollo, sulla manomorta, in surrogazione del registro e del bollo, sulle concessioni governative, dell'imposta ipotecaria, dell'imposta di fabbricazione del gas e dell'energia elettrica, percepite nel territorio della Regione; dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli del tabacchi consumati nella Regione; da una quota dell'imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato, riscossa nella Regione, da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'accordo fra lo Stato e la Regione, in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali della Regione; dai canoni per le concessioni idroelettriche; dai contributi di migioria ed a spese per opere determinate, da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri, che la Regione ha facoltà di istituire con legge, in armonia coi principi del sistema tributario dello Stato; da redditi patrimoniali; da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazioni fondiarie”.

Le misure previste dalle nuove disposizioni statutarie non hanno avuto ancora piena e corretta esecuzione per la colpevole inerzia dello Stato, inerzia che la Regione Sardegna ha già censurato promuovendo innanzi codesta Ecc.ma Corte costituzionale i giudizi iscritti al n. 8 Reg. Confl. Enti 2011 e ai nn. 96 e 160 Reg. Ric. 2011. Proprio quelle previsioni, però, sono di centrale importanza anche nella presente controversia, in una con gli altri parametri che verranno appresso richiamati.

1.2. La riforma dell'art. 8 dello Statuto si è resa necessaria per permettere alla Regione di far fronte all'evoluzione complessiva della realtà economico-finanziaria territoriale e nazionale. Di questo è testimonianza il carteggio interve-



nuto tra il Ragioniere Generale dello Stato e la medesima Regione tra l'agosto e il settembre del 2005, relativamente alla misura delle entrate di maggiore rilevanza per le finanze regionali: la compartecipazione all'imposta sul reddito e la compartecipazione all'I.V.A.

Con nota del 3 agosto 2005, prot. n. 0102482, il Ragioniere Generale rappresentava di aver presentato, nell'ambito del precedente sistema di compartecipazione al gettito d'imposta, che prevedeva una determinazione annuale in merito, una proposta di quantificazione delle quote di compartecipazione I.V.A. "nell'attesa che si proceda alla revisione dell'ordinamento finanziario che consenta di trasformare la compartecipazione IVA da quota variabile a quota fissa", e che tale proposta era stata predisposta "abbandonando [...] il criterio incrementale del tasso di inflazione che, comportando nel tempo la progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale, ha di fatto svilito lo strumento di garanzia previsto dallo Statuto, che mirava a consentire il tempestivo adeguamento delle entrate regionali alle mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione". Con nota del 2 settembre 2005, prot. n. 0112371, ancora il Ragioniere Generale rappresentava che "il gettito IRPEF regionale [...] registra una crescita, nell'arco temporale considerato [1991-2003], pari all'1,9%, avallando, pertanto, la tesi della Regione circa l'anomalo trend dell'IRPEF regionale rispetto a quello nazionale".

È proprio in considerazione della palese insufficienza (esplicitamente riconosciuta dallo Stato) del quadro finanziario delle entrate regionali che si è addivenuti alla seconda modifica dell'art. 8 dello Statuto, intervenuta, come si è già detto, nel 2006, con la quale - fra l'altro - si è aggiunto il canale di finanziamento relativo ai "sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici" e - per l'appunto in coerenza con i rilievi sopra riportati - si è introdotta la quota fissa di compartecipazione all'I.V.A. maturata nella Regione Sardegna (v., rispettivamente, lett. *m*) e *f*) dell'art. 8, comma 1, nella formulazione vigente).

Risulta dunque per tabulas, sia dalla posizione assunta dallo Stato nell'interlocuzione con la Regione, sia (e soprattutto) dal contenuto normativo della novella statutaria del 2006, che il regime delle entrate regionali è stato modificato al fine permettere alla Sardegna di assolvere ai propri compiti istituzionali, in considerazione delle condizioni fattuali e normative maturate nel tempo.

Come la Regione Sardegna ha lamentato nei già menzionati ricorsi iscritti al n. 8 del Reg. Confl. Enti 2011 e al n. 96 Reg. Ric. 2011, lo Stato, dopo aver riconosciuto l'inadeguatezza del vecchio regime, si è illegittimamente sottratto al procedimento necessario per dare esecuzione al nuovo, arrecando un nuovo *vulnus* all'autonomia regionale.

1.3. Ancora in via preliminare, è opportuno precisare che la violazione dell'art. 8 dello Statuto di autonomia può e deve essere censurata (anche in questa sede, come già nei menzionati ricorsi nn. 8 Reg. Confl. Enti 2011 e nn. 96 e 169 Reg. Ric. 2011) sebbene l'art. 8 di tale Statuto sia stato modificato con legge ordinaria, ai sensi del successivo art. 54.

La qualità di parametri dei giudizi di legittimità costituzionale, invero, deve essere riconosciuta anche alle disposizioni del Titolo III dello Statuto speciale della Sardegna che, ai sensi dell'art. 54, comma 5, dello Statuto medesimo, possono essere modificate con legge ordinaria, previo parere della Regione. Tali disposizioni, infatti, sebbene sottoposte a quello che è stato definito un processo di "decostituzionalizzazione" (come codesta Ecc.ma Corte ha affermato nella sent. n. 70 del 1987), costituiscono pur sempre precetti che il legislatore statale deve rispettare, in quanto il procedimento di modificazione della norma statutaria è comunque "assistito da una garanzia del tutto peculiare a favore della Regione sarda", sicché la legge statale non può derogare la norma in questione, ma può solo modificarla con lo speciale procedimento di cui all'art. 54 dello Statuto (così ancora la cit. sent. n. 70 del 1987, cui *adde* le pur meno dirette affermazioni della sent. n. 215 del 1996).

1.4. Da ultimo, al fine di agevolare lo svolgimento delle ulteriori argomentazioni 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.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) e degli artt. 117 e 119 della Costituzione. Per comodità di lettura del presente gravame anzitutto si riporta (e lo si farà anche per gli altri articoli censurati) il testo delle disposizioni impugnate.

L'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, così come conv. in l. n. 214 del 2011, reca il titolo "Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria" e dispone che:

"1. L'istituzione dell'imposta municipale propria è anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, ed è applicata in tutti i comuni del territorio nazionale fino al 2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in quanto compatibili, ed alle disposizioni che seguono. Conseguentemente l'applicazione a regime dell'imposta municipale propria è fissata al 2015.



2. L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ivi comprese l'abitazione principale e le pertinenze della stessa. Per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente. Per pertinenze dell'abitazione principale si intendono esclusivamente quelle classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, nella misura massima di un'unità pertinenziale per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo.

3. La base imponibile dell'imposta municipale propria è costituita dal valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 5, commi 1, 3, 5 e 6 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dei commi 4 e 5 del presente articolo.

4. Per i fabbricati iscritti in catasto, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i seguenti moltiplicatori:

a) 160 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10;

b) 140 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale B e nelle categorie catastali C/3, C/4 e C/5;

b-bis) 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale D/5;

c) 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale A/10;

d) 60 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale D, ad eccezione dei fabbricati classificati nella categoria catastale D/5; tale moltiplicatore è elevato a 65 a decorrere dal 1° gennaio 2013;

e) 55 per i fabbricati classificati nella categoria catastale C/1.

5. Per i terreni agricoli, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare del reddito dominicale risultante in catasto, vigente al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutato del 25 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 51, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, un moltiplicatore pari a 130. Per i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola il moltiplicatore è pari a 110.

6. L'aliquota di base dell'imposta è pari allo 0,76 per cento. I comuni con deliberazione del consiglio comunale, adottata ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, possono modificare, in aumento o in diminuzione, l'aliquota di base sino a 0,3 punti percentuali.

7. L'aliquota è ridotta allo 0,4 per cento per l'abitazione principale e per le relative pertinenze. I comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, la suddetta aliquota sino a 0,2 punti percentuali.

8. L'aliquota è ridotta allo 0,2 per cento per i fabbricati rurali ad uso strumentale di cui all'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133. I comuni possono ridurre la suddetta aliquota fino allo 0,1 per cento.

9. I comuni possono ridurre l'aliquota di base fino allo 0,4 per cento nel caso di immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell'articolo 43 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, ovvero nel caso di immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, ovvero nel caso di immobili locali.

10. Dall'imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo e per le relative pertinenze, si detraggono, fino a concorrenza del suo ammontare, euro 200 rapportati al periodo dell'anno durante il quale si protrae tale destinazione; se l'unità immobiliare è adibita ad abitazione principale da più soggetti passivi, la detrazione spetta a ciascuno di essi proporzionalmente alla quota per la quale la destinazione medesima si verifica. Per gli anni 2012 e 2013, la detrazione prevista dal primo periodo è maggiorata di 50 euro per ciascun figlio di età non superiore a ventisei anni, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale. L'importo complessivo della maggiorazione, al netto della detrazione di base, non può superare l'importo massimo di euro 400. I comuni possono disporre l'elevazione dell'importo della detrazione, fino a concorrenza dell'imposta dovuta, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio. In tal caso il comune che ha adottato detta deliberazione non può stabilire un'aliquota superiore a quella ordinaria per le unità immobiliari tenute a disposizione. La suddetta detrazione si applica alle unità immobiliari di cui all'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. L'aliquota ridotta per l'abitazione principale e per le relative pertinenze e la detrazione si applicano anche alle fattispecie di cui all'articolo 6, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e i comuni possono prevedere che queste si applichino anche ai soggetti di cui all'articolo 3, comma 56, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

11. È riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7, nonché dei



fabbricati rurali ad uso strumentale di cui al comma 8, l'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo. La quota di imposta risultante è versata allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria. Le detrazioni previste dal presente articolo, nonché le detrazioni e le riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato di cui al periodo precedente. Per l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano le disposizioni vigenti in materia di imposta municipale propria. Le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni.

12. Il versamento dell'imposta, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, è effettuato secondo le disposizioni di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, con le modalità stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate.

13. Restano ferme le disposizioni dell'articolo 9 e dell'articolo 14, commi 1 e 6 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

All'articolo 14, comma 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, le parole: «dal 1° gennaio 2014», sono sostituite dalle seguenti: «dal 1° gennaio 2012». Al comma 4 dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ai commi 3 degli articoli 23, 53 e 76 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 e al comma 31 dell'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, le parole «ad un quarto» sono sostituite dalle seguenti «alla misura stabilita dagli articoli 16 e 17 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472». Ai fini del quarto comma dell'articolo 2752 del codice civile il riferimento alla «legge per la finanza locale» si intende effettuato a tutte disposizioni che disciplinano i singoli tributi comunali e provinciali. La riduzione dei trasferimenti erariali di cui ai commi 39 e 46 dell'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successive modificazioni, è consolidata, a decorrere dall'anno 2011, all'importo risultante dalle certificazioni di cui al decreto 7 aprile 2010 del Ministero dell'economia e delle finanze emanato, di concerto con il Ministero dell'interno, in attuazione dell'articolo 2, comma 24, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

14. Sono abrogate, a decorrere dal 1° gennaio 2012, le seguenti disposizioni:

a) l'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126;

b) il comma 3, dell'articolo 58 e le lettere d), e) ed h) del comma 1, dell'articolo 59 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446;

c) l'ultimo periodo del comma 5 dell'articolo 8 e il comma 4 dell'articolo 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23;

d) il comma 1-bis dell'articolo 23 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14;

d-bis) i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

14-bis. Le domande di variazione della categoria catastale presentate, ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, anche dopo la scadenza dei termini originariamente posti e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, producono gli effetti previsti in relazione al riconoscimento del requisito di ruralità, fermo restando il classamento originario degli immobili rurali ad uso abitativo. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità per l'inserimento negli atti catastali della sussistenza del requisito di ruralità, fermo restando il classamento originario degli immobili rurali ad uso abitativo.

14-ter. I fabbricati rurali iscritti nel catasto dei terreni, con esclusione di quelli che non costituiscono oggetto di inventariazione ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 2 gennaio 1998, n. 28, devono essere dichiarati al catasto edilizio urbano entro il 30 novembre 2012, con le modalità stabilite dal decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701.

14-quater. Nelle more della presentazione della dichiarazione di aggiornamento catastale di cui al comma 14-ter, l'imposta municipale propria è corrisposta, a titolo di acconto e salvo conguaglio, sulla base della rendita delle unità similari già iscritte in catasto. Il conguaglio dell'imposta è determinato dai comuni a seguito dell'attribuzione della rendita catastale con le modalità di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701. In caso di inottemperanza da parte del soggetto obbligato, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 336, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, salva l'applicazione delle sanzioni previste per la violazione degli articoli 20 e 28 del regio



decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, e successive modificazioni.

15. A decorrere dall'anno d'imposta 2012, tutte le deliberazioni regolamentari e tariffarie relative alle entrate tributarie degli enti locali devono essere inviate al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, entro il termine di cui all'articolo 52, comma 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997, e comunque entro trenta giorni dalla data di scadenza del termine previsto per l'approvazione del bilancio di previsione. Il mancato invio delle predette deliberazioni nei termini previsti dal primo periodo è sanzionato, previa diffida da parte del Ministero dell'interno, con il blocco, sino all'adempimento dell'obbligo dell'invio, delle risorse a qualsiasi titolo dovute agli enti inadempienti. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, di natura non regolamentare sono stabilite le modalità di attuazione, anche graduale, delle disposizioni di cui ai primi due periodi del presente comma. Il Ministero dell'economia e delle finanze pubblica, sul proprio sito informatico, le deliberazioni inviate dai comuni. Tale pubblicazione sostituisce l'avviso in *Gazzetta Ufficiale* previsto dall'articolo 52, comma 2, terzo periodo, del decreto legislativo n. 446 del 1997.

16. All'articolo 1, comma 4, ultimo periodo del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, le parole «31 dicembre» sono sostituite dalle parole: «20 dicembre». All'articolo 1, comma 11, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, le parole da «differenziate» a «legge statale» sono sostituite dalle seguenti: «utilizzando esclusivamente gli stessi scaglioni di reddito stabiliti, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla legge statale, nel rispetto del principio di progressività». L'Agenzia delle Entrate provvede all'erogazione dei rimborsi dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche già richiesti con dichiarazioni o con istanze presentate entro la data di entrata in vigore del presente decreto, senza far valere l'eventuale prescrizione decennale del diritto dei contribuenti.

17. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo. L'importo complessivo della riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro.

18. All'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 dopo le parole: «gettito di cui ai commi 1 e 2», sono aggiunte le seguenti: «nonché, per gli anni 2012, 2013 e 2014, dalla compartecipazione di cui al comma 4».

19. Per gli anni 2012, 2013 e 2014, non trovano applicazione le disposizioni recate dall'ultimo periodo del comma 4 dell'articolo 2, nonché dal comma 10 dell'articolo 14 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

19-bis. Per gli anni 2012, 2013 e 2014, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, è esclusivamente finalizzato a fissare la percentuale di compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

20. La dotazione del fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa è incrementata di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013».

2.1. Come si vede, l'articolo ora riportato dispone l'anticipazione sperimentale già per l'anno 2012 dell'imposta municipale propria, tributo di nuova istituzione disciplinato dal d.lgs. n. 23 del 2011.

L'applicazione di tale tributo nelle Regioni a statuto speciale risultava inizialmente subordinata, in ragione dell'art. 14, comma 3, del cit. d.lgs. n. 23 del 2011, all'adozione di specifiche "modalità" da parte delle stesse autonomie speciali "in conformità con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione". Erano fatte salve, poi, (comma 2) le "procedure previste dall'articolo 27 della [...] legge n. 42 del 2009". Tanto, al fine di garantire - fra l'altro - la neutralità finanziaria, il necessario coordinamento tra Stato e Regione in materia di finanza locale, la considerazione dei livelli di reddito e dei costi connessi all'insularità. Il rinvio a particolari procedure di attuazione, originariamente previsto, riprendeva un modello regolativo correttamente rispettoso delle competenze delle Regioni a statuto speciale che, con forme diverse, era stato già sperimentato nell'ordinamento tributario, anche prima dell'approvazione della l. n. 42 del 2009. Basti pensare, a tal proposito, a quanto disposto dall'art. 1, comma 8, della l. n. 244 del 2007 (legge finanziaria del 2008) che, in tema di rimborso dell'ICI per i Comuni situati nelle Regioni a Statuto speciale prevedeva



che “In relazione alle competenze attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza locale, i rimborsi di cui al comma 7 sono disposti a favore dei citati enti, che provvedono all’attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei rispettivi territori, nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione”.

2.2. Inopinatamente, l’imposta municipale propria è stata modificata dall’art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 in più parti rispetto al testo originariamente stabilito, e senza più prevedere, in ordine alle modalità applicative nelle Regioni a Statuto speciale, il previo passaggio attraverso la ricordata procedura di attuazione ed esecuzione e anzi stabilendo, al comma 1 del medesimo art. 13, l’applicazione immediata a tutti i comuni su tutto il territorio nazionale. In questo modo è stata disattesa la precedente previsione normativa volta a garantire le peculiarità dei sistemi finanziari dei territori ad autonomia differenziata e l’invarianza di gettito delle loro entrate.

Risultano così violati gli artt. 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna, che garantiscono alla Regione stessa un’adeguata autonomia finanziaria, e sono parimenti violati gli artt. 117 e 119 della Costituzione, che confermano la tutela della particolare autonomia economico-finanziaria della Regione e attribuiscono alla Sardegna la competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

2.3. Nell’esame delle disposizioni censurate, poi, si deve considerare la specifica competenza 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, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti”) dello statuto speciale. Si deve aggiungere anche che, ai sensi dell’art. 8 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, recante “Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla L. 22 luglio 1975, n. 382, e al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616”, “Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso della regione” (comma 1); “La regione determina i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali e degli organismi comprensoriali, secondo le modalità indicate nella propria legislazione” (comma 2); “Nei programmi regionali di sviluppo gli interventi di competenza regionale sono coordinati con quelli dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali” (comma 3); “La programmazione costituisce riferimento per il coordinamento della finanza pubblica” (comma 4). Previsioni, queste, che dimostrano - tutte - come la Regione Sardegna goda di un consistente margine di autonomia nella materia che ne occupa, che, pur dovendo coordinarsi con gli indirizzi statali, non può essere certamente annullata, come vorrebbe il legislatore statale con la disposizioni censurate.

Anche codesta Ecc.ma Corte costituzionale 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 evidente, la sent. n. 229 del 2011).

Anche alla luce delle considerazioni ora svolte, appare chiaro che l’art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 viola le attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna, (anche) perché non lascia alla Regione alcun ambito di autonoma regolamentazione di un tipico tributo locale.

2.4. Non solo. Dal complesso delle disposizioni contenute nel censurato art. 13 risulta violato per un altro profilo l’art. 3 dello Statuto della Regione Sardegna che, al comma 1, lett. *b*), attribuisce alla Regione la competenza nella materia “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, atteso che alla lesione dell’autonomia finanziaria degli enti locali corrisponde la lesione della relativa competenza normativa regionale generale. Sono, inoltre, nuovamente violati anche gli artt. 7 e 8 dello Statuto, in quanto il finanziamento inadeguato delle autonomie locali, che consegue al mancato rispetto della procedura di cui alla l. n. 42 del 2009 e al d.lgs. n. 23 del 2011 (nonché, come appreso si vedrà, all’esclusione della compensazione statale per la soppressione dell’ICI) comporta vincoli e pregiudizi tangibili all’autonomia finanziaria regionale, costretta a far fronte al depauperamento delle risorse comunali con uno specifico sostegno finanziario.

2.5. La lesione delle attribuzioni della ricorrente è ancor più evidente in riferimento al comma 11 dell’art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, in cui si prevede che “è riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell’importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell’abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale di cui al comma 8, l’aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo”. In questo modo, infatti, la legislazione statale elude il regime di compartecipazione previsto dall’art. 8, comma 1, lett. *m*), dello Statuto della Regione Sardegna, il quale prevede che “Le entrate della regione sono



costituite [...] *m*) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici”.

A questo proposito si deve anche considerare che l’I.M.U., ai sensi dell’art. 8 del d.lgs. n. 23 del 2011, “sostituisce, per la componente immobiliare, l’imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati”. Ciò significa che il legislatore statale, con la disposizione in esame, da una parte ha eliminato una forma di imposizione cui la Regione partecipava ai sensi dell’art. 8, comma 1, lett. *a*), dello Statuto, in cui si dispone che “Le entrate della regione sono costituite: *a*) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione”, dall’altra ha reso il medesimo indicatore di reddito/presupposto di imposta (la proprietà immobiliare) soggetto ad altra forma di imposizione, dalla quale la Regione è esplicitamente esclusa.

Tutto ciò considerato, l’art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, viola (oltre che per quelli già segnalati) anche per questi ulteriori profili l’art. 8 dello Statuto, che, come indicato, attribuisce alla Regione una partecipazione maggioritaria alle entrate che lo Stato, ora, vorrebbe riservarsi. Ulteriormente violato è anche l’art. 7 dello Statuto, in quanto la compartecipazione alle entrate è elemento consustanziale e necessario alla garanzia dell’autonomia finanziaria regionale. E ulteriormente violati, anche per il profilo segnalato, sono anche gli artt. 117 e 119 Cost., della Costituzione, che confermano la tutela della particolare autonomia economico-finanziaria della Regione e attribuiscono alla Sardegna la competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

2.6. Specificamente lesivo il comma 11 del censurato art. 13 lo è anche nella parte in cui prevede che “le attività di accertamento e riscossione dell’imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni” (ultimo periodo). In questo modo la Regione è esclusa dalla quota di compartecipazione alle entrate statali che è prevista dall’art. 8 dello Statuto anche per il semplice fatto che l’attività di riscossione, per elementi di patologia non certo dovuti alla Regione medesima, genera “interessi e sanzioni”, al cui gettito la Regione non potrebbe partecipare.

Né si potrebbe eccepire che la fattispecie in esame integri la deroga prevista nell’art. 8, comma 1, lett. *m*), dello Statuto, per cui la Regione partecipa delle entrate erariali “ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici”: non v’è alcun dubbio sul fatto che l’imposta municipale sia, per la metà del gettito, di spettanza dello Stato e questa attribuzione non può mutare per il fatto che la Pubblica Amministrazione non riesce ad incamerare le somme di spettanza in via ordinaria e deve, invece, attivare un procedimento successivo di recupero di quanto non versato all’erario.

L’anticipazione dell’applicazione dell’imposta municipale propria, poi, esclude la previsione delle quote compensative statali riconosciute ai Comuni per la soppressione dell’ICI sulla prima casa, arrecando in tal modo un grave danno ai bilanci delle autonomie speciali e dei rispettivi Enti locali, in violazione dei parametri (e per i profili) già invocati in via generale, nonché degli artt. 5 e 117, commi 3 e 4, Cost., nei quali si riconoscono e promuovono le autonomie locali e si attribuisce alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica.

2.7. Particolarmente lesivo delle attribuzioni della Regione Sardegna, poi, è il comma 17 del censurato art. 13, ove si prevede che “il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell’articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell’articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all’entrata del bilancio dello Stato le somme residue”.

La disposizione in esame, oltre ai parametri (e in ordine ai profili) già invocati in via generale) viola l’art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto, in quanto reca un pregiudizio a valere solamente nei confronti degli enti locali della Regione Sardegna (oltre che di quella Siciliana), senza elementi obiettivi che giustifichino la discriminazione ora descritta. A nulla vale che la diminuzione dei trasferimenti erariali sia determinata in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione della tariffa prevista dal comma 13 del medesimo art. 14, in quanto la disposizione in esame lascia intendere che i comuni delle altre Regioni beneficerebbero sia del gettito derivante dall’IMU, sia dei trasferimenti statali eventualmente previsti da altre norme.

3. Illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 13-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione dell’art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948). L’art. 14 reca il titolo “Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi”. Esso - appunto - istituisce “in tutti i comuni del territorio nazionale il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai comuni, e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni” (comma 1).



Il comma 13-*bis* del medesimo articolo prevede che “a decorrere dall’anno 2013 il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell’articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell’articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 del presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all’entrata del bilancio dello Stato le somme residue”.

In questo modo si intende fare in modo che l’eventuale effetto positivo per la finanza degli enti locali delle Regioni Sicilia e Sardegna sia immediatamente scontato attraverso una contestuale riduzione dei trasferimenti statali. La Regione Sardegna, però, ne viene pregiudicata per differenti profili.

3.1. Anzitutto, sono violati gli artt. 3, comma 1, lett. *b*), e 7 dello Statuto, che attribuiscono alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, che ricomprende anche la materia “finanza locale” (come codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha precisato nella sent. n. 275 del 2007 sopra citata, riferita proprio alla Regione Sardegna), sia perché lo Stato è intervenuto in una materia che non gli appartiene, sia perché il meccanismo sopra indicato non è attuato attraverso il procedimento collaborativo previsto dall’art. 27 della l. n. 42 del 2009 e del d.lgs. n. 23 del 2011, come invece è previsto per le altre Regioni a Statuto speciale.

L’art. 3, comma 1, lett. *b*), dello Statuto è violato anche per un secondo profilo, in quanto (come già rilevato nel precedente motivo di ricorso) la lesione dell’autonomia finanziaria degli enti locali implica necessariamente la lesione della relativa competenza normativa regionale generale.

Violati sono, altresì, gli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione, in relazione agli artt. 7 e 8 dello Statuto: il ridotto finanziamento delle autonomie locali disposto dal comma in esame, anche se in relazione all’extragettilo derivante dalla imposta sui servizi e sui rifiuti, si riverbera sull’autonomia finanziaria regionale, costretta a far fronte al mancato incremento delle risorse comunali con uno specifico sostegno finanziario. Che sia così è dimostrato sia dal fatto che per le Regioni ordinarie il legislatore statale non ha ritenuto di dover introdurre limitazioni ad altri canali di finanziamento corrispettive all’eventuale extragettilo della nuova imposta, sia dal fatto che per le altre Regioni a Statuto speciale (eccezion fatta per la Regione Siciliana), tale forma di compensazione è attuata con il particolare procedimento cooperativo (dunque di maggior garanzia per la Regione) di cui all’art. 27 della l. n. 42 del 2009.

Da ultimo, la norma in esame viola l’art. 3 Cost., ancora in relazione con gli artt. 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost., in quanto l’autonomia finanziaria della Regione Sardegna è vulnerata nella misura in cui le disposizioni di disfavore per i Comuni sardi si risolvono, quanto alla disciplina del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, in una condizione, per la finanza regionale sarda, comunque peggiore rispetto a quella delle altre Regioni ordinarie o a statuto speciale (eccezion fatta per la Regione Siciliana).

3.2. Più in particolare, il meccanismo compensativo a favore dell’erario statale pregiudica in maniera diretta solamente i Comuni della Regione Sardegna e della Regione Siciliana, mentre non opera nei confronti degli altri enti locali. La disposizione in esame, dunque, viola l’art. 3 Cost., anche in combinato disposto con gli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale della Sardegna, 117 e 119 Cost., in quanto reca un pregiudizio a valere solamente nei confronti degli enti locali della Regione Sardegna (e della Regione Siciliana), e, di conseguenza, per la Regione Sardegna medesima, senza che sussistano gli elementi obiettivi che giustifichino la discriminazione ora descritta. Né questi elementi possono essere individuati nel terzo periodo del comma in esame, laddove si prevede che “Con le procedure previste dall’art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d’Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio”, in quanto ivi si regolano solamente profili procedurali (peraltro anch’essi lesivi delle attribuzioni costituzionali della Sardegna, giusta quanto dedotto al paragrafo precedente).

A nulla, peraltro, vale che la diminuzione dei trasferimenti erariali sia determinata in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione della tariffa prevista dal comma 13 del medesimo art. 14, in quanto la disposizione in esame indica che ai comuni delle altre Regioni a statuto ordinario si applicherà la maggiorazione tariffaria di cui all’art. 14, comma 13, del d.l. n. 201 del 2011, ma senza la riduzione dei trasferimenti erariali previsti da altre norme, che sono invece diminuiti per i comuni della Sardegna.

4. Illegittimità costituzionale dell’art. 16 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) e degli artt. 117 e 119 cost. L’art. 16 reca il titolo “Disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei”. In particolare, i commi da 2 a 15-*ter* dispongono che:

“2. Dal 1° maggio 2012 le unità da diporto che stazionino in porti marittimi nazionali, navighino o siano ancorate in acque pubbliche, anche se in concessione a privati, sono soggette al pagamento della tassa annuale di stazionamento,



calcolata per ogni giorno, o frazione di esso, nelle misure di seguito indicate: *a)* euro 5 per le unità con scafo di lunghezza da 10,01 metri a 12 metri; *b)* euro 8 per le unità con scafo di lunghezza da 12,01 metri a 14 metri; *c)* euro 10 per le unità con scafo di lunghezza da 14,01 a 17 metri; *d)* euro 30 per le unità con scafo di lunghezza da 17,01 a 24 metri; *e)* euro 90 per le unità con scafo di lunghezza da 24,01 a 34 metri; euro 207 per le unità con scafo di lunghezza da 34,01 a 44 metri; *g)* euro 372 per le unità con scafo di lunghezza da 44,01 a 54 metri; *h)* euro 521 per le unità con scafo di lunghezza da 54,01 a 64 metri; *i)* euro 703 per le unità con scafo di lunghezza superiore a 64 metri.

3. La tassa è ridotta alla metà per le unità con scafo di lunghezza fino a 12 metri, utilizzate esclusivamente dai proprietari residenti, come propri ordinari mezzi di locomozione, nei comuni ubicati nelle isole minori e nella Laguna di Venezia, nonché per le unità di cui al comma 2 a vela con motore ausiliario.

4. La tassa non si applica alle unità di proprietà o in uso allo Stato e ad altri enti pubblici, a quelle obbligatorie di salvataggio, ai battelli di servizio, purché questi rechino l'indicazione dell'unità da diporto al cui servizio sono posti, nonché alle unità di cui al comma 2 che si trovino in un'area di rimessaggio e per i giorni di effettiva permanenza in rimessaggio.

5. Sono esenti dalla tassa di cui al comma 2 le unità da diporto possedute ed utilizzate da enti ed associazioni di volontariato esclusivamente ai fini di assistenza sanitaria e pronto soccorso.

5-bis. La tassa di cui al comma 2 non è dovuta per le unità nuove con targa di prova, nella disponibilità a qualsiasi titolo del cantiere costruttore, manutentore o del distributore, ovvero per quelle usate ritirate dai medesimi cantieri o distributori con mandato di vendita e in attesa del perfezionamento dell'atto.

6. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 la lunghezza è misurata secondo le norme armonizzate EN/ISO/DIS 8666 per la misurazione dei natanti e delle imbarcazioni da diporto.

7. Sono tenuti al pagamento della tassa di cui al comma 2 i proprietari, gli usufruttuari, gli acquirenti con patto di riservato dominio o gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabilite le modalità ed i termini di pagamento della tassa, di comunicazione dei dati identificativi dell'unità da diporto e delle informazioni necessarie all'attività di controllo. I pagamenti sono eseguiti anche con moneta elettronica senza oneri a carico del bilancio dello Stato. Il gettito della tassa di cui al comma 2 affluisce all'entrata del bilancio dello Stato.

8. La ricevuta di pagamento, anche elettronica, della tassa di cui al comma 2 è esibita dal comandante dell'unità da diporto all'Agenzia delle dogane ovvero all'impianto di distribuzione di carburante, per l'annotazione nei registri di carico-scarico ed i controlli a posteriori, al fine di ottenere l'uso agevolato del carburante per lo stazionamento o la navigazione.

9. Le Capitanerie di porto, le forze preposte alla tutela della sicurezza e alla vigilanza in mare, nonché le altre forze preposte alla pubblica sicurezza o gli altri organi di polizia giudiziaria e tributaria vigilano sul corretto assolvimento degli obblighi derivanti dalle disposizioni di cui ai commi da 2 a 8 del presente articolo ed elevano, in caso di violazione, apposito processo verbale di constatazione che trasmettono alla direzione provinciale dell'Agenzia delle entrate competente per territorio, in relazione al luogo della commissione della violazione, per l'accertamento della stessa. Per l'accertamento, la riscossione e il contenzioso si applicano le disposizioni in materia di imposte sui redditi; per l'irrogazione delle sanzioni si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, esclusa la definizione ivi prevista. Le violazioni possono essere definite entro sessanta giorni dalla elevazione del processo verbale di constatazione mediante il pagamento dell'imposta e della sanzione minima ridotta al cinquanta per cento. Le controversie concernenti l'imposta di cui al comma 2 sono devolute alla giurisdizione delle commissioni tributarie ai sensi del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

10. Per l'omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta di cui al comma 2 si applica una sanzione amministrativa tributaria dal 200 al 300 per cento dell'importo non versato, oltre all'importo della tassa dovuta.

11. È istituita l'imposta erariale sugli aeromobili privati, di cui all'articolo 744 del codice della navigazione, immatricolati nel registro aeronautico nazionale, nelle seguenti misure annuali:

a) velivoli con peso massimo al decollo: 1) fino a 1.000 kg., euro 1,50 al kg; 2) fino a 2.000 kg., euro 2,45 al kg; 3) fino a 4.000 kg., euro 4,25 al kg; 4) fino a 6.000 kg., euro 5,75 al kg; 5) fino a 8.000 kg., euro 6,65 al kg; 6) fino a 10.000 kg., euro 7,10 al kg; 7) oltre 10.000 kg., euro 7,55 al kg;

b) elicotteri: l'imposta dovuta è pari al doppio di quella stabilita per i velivoli di corrispondente peso;

c) alianti, motoalianti, autogiri e aerostati, euro 450,00.

12. L'imposta è dovuta da chi risulta dai pubblici registri essere proprietario, usufruttuario, acquirente con patto di riservato dominio, ovvero utilizzatore a titolo di locazione finanziaria dell'aeromobile, ed è corrisposta all'atto della richiesta di rilascio o di rinnovo del certificato di revisione della aeronavigabilità in relazione all'intero periodo di



validità del certificato stesso. Nel caso in cui il certificato abbia validità inferiore ad un anno l'imposta è dovuta nella misura di un dodicesimo degli importi di cui al comma 11 per ciascun mese di validità.

13. Per gli aeromobili con certificato di revisione della aeronavigabilità in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto l'imposta è versata, entro novanta giorni da tale data, in misura pari a un dodicesimo degli importi stabiliti nel comma 11 per ciascun mese da quello in corso alla predetta data sino al mese in cui scade la validità del predetto certificato. Entro lo stesso termine deve essere pagata l'imposta relativa agli aeromobili per i quali il rilascio o il rinnovo del certificato di revisione della aeronavigabilità avviene nel periodo compreso fra la data di entrata in vigore del presente decreto ed il 31 gennaio 2012.

14. Sono esenti dall'imposta di cui al comma 11 gli aeromobili di Stato e quelli ad essi equiparati; gli aeromobili di proprietà o in esercizio dei licenziatari dei servizi di linea e non di linea, nonché del lavoro aereo, di cui al codice della navigazione, parte seconda, libro I, titolo VI, capi I, II e III; gli aeromobili di proprietà o in esercizio delle Organizzazioni Registrate (OR), delle scuole di addestramento FTO (Right Training Organisation) e dei Centri di Addestramento per le Abilitazioni (TRTO - Type Rating Training Organisation); gli aeromobili di proprietà o in esercizio dell'Aero Club d'Italia, degli Aero Club locali e dell'Associazione nazionale paracadutisti d'Italia; gli aeromobili immatricolati a nome dei costruttori e in attesa di vendita; gli aeromobili esclusivamente destinati all'elisoccorso o all'aviosoccorso.

14-bis. L'imposta di cui al comma 11 è applicata anche agli aeromobili non immatricolati nel registro aeronautico nazionale la cui sosta nel territorio italiano si protrae oltre quarantotto ore.

15. L'imposta di cui al comma 11 è versata secondo modalità stabilite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto.

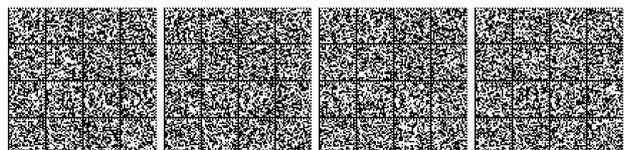
15-bis. In caso di omesso o insufficiente pagamento dell'imposta di cui al comma 11 si applicano le disposizioni del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, e del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472". In questo modo si istituisce (al comma 2) una "tassa annuale di stazionamento", cui sono soggette le unità da diporto che stazionano in porti marittimi nazionali, navighino o siano ancorate in acque pubbliche. Tale tributo è calcolato per ogni giorno di stazionamento, o frazione di esso, in ragione della lunghezza dello scafo (da un minimo di 5 euro per le unità con scafo da 10,01 metri a 12 metri ad un massimo di 703 euro per le unità con scafo di lunghezza superiore a 64 metri). La tassa è ridotta alla metà per le unità con scafo di lunghezza fino a 12 metri, utilizzate esclusivamente dai proprietari residenti, come propri ordinari mezzi di locomozione, nei comuni ubicati nelle isole minori e nella Laguna di Venezia.

4.1. È evidente che l'introduzione di tale tributo determinerà effetti dannosi per il sistema economico regionale, in quanto spingerà i diportisti ad abbandonare o a ridurre drasticamente il periodo di stazionamento nelle acque italiane, e quindi della Sardegna, particolarmente pregiudicata in ragione della sua insularità e dell'importanza del turismo nautico per la sua autonomia. A fronte di questo indubbio elemento di danno per l'economia regionale e, di conseguenza, per le entrate regionali connesse al ridotto flusso di turisti regionale, la norma in esame non prevede misure compensative per la Regione.

Tanto si risolve nella lesione dell'autonomia finanziaria regionale e della competenza legislativa nella materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" e, di conseguenza, nella contestuale violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto speciale e 117 e 119 Cost., da cui tale autonomia è tutelata. Il legislatore statale, infatti, ha introdotto una forma di imposizione tributaria che si sovrappone, violandolo, all'art. 8, comma 1, lett. h), dello statuto speciale, in cui si prevede che "Le entrate della regione sono costituite [...] h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato".

Che quella in esame debba essere considerata come una tassa sul turismo si deduce inequivocabilmente dalle modalità con cui essa è prevista e commisurata. Quanto ai natanti, essa è limitata alle "unità da diporto" ed è calcolata su base giornaliera e parametrata a nove differenti categorie di grandezza dei mezzi che vanno dai 10 ai 64 metri di lunghezza dello scafo, misure che mostrano la volontà di assumere, come presupposto d'imposta, proprio i natanti usati per il turismo, anche di piccolo cabotaggio. Quanto agli aeromobili, essa è prevista in un ammontare fisso per gli alianti, motoalianti, autogiri e aerostati, ossia per mezzi usati per il volo sportivo e turistico. Quanto ai mezzi ad ala rotante, il semplice fatto che l'importo sia dovuto in misura doppia rispetto a quella prevista per gli aeroplani conferma la volontà del legislatore statale di colpire proprio i mezzi usati per l'aeronavigazione da turismo. Infine, per quanto concerne i velivoli, anche in questo caso la previsione delle sette categorie di peso a partire da una tonnellata conforta nell'ipotesi riferita.

La Regione Sardegna aveva utilizzato lo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto nel periodo dell'anno che corre dal 1° giugno al 30 settembre come presupposto d'imposta per la tassa regionale istituita con l'art. 4 della l. reg. Sardegna n. 4 del 2006. Nella sent. n. 102 del 2008, al par. 8.1.2., codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha dato conto del fatto che il tributo così previsto era da considerarsi una imposta sul turismo.



In quel caso, codesta Ecc.ma Corte costituzionale affermò che, “anche ove potesse ritenersi (sia pure implausibilmente)” che non vi fossero “elementi sufficienti a caratterizzare come tributo «sul turismo» [...] il tributo sarebbe pur sempre qualificabile come «proprio» della Regione e, quindi, sarebbe da essa legittimamente stabilito in forza della competenza legislativa statutaria, purché, fosse rispettata la condizione - richiesta dal medesimo art. 8, lettera *i*), dello statuto - dell’«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato»”. Se è vero che, in ragione dell’art. 117 Cost., la Regione Sardegna può istituire tributi propri anche in materie diverse dal “turismo”, è altrettanto vero che la previsione di cui all’art. 3, comma 1, lett. *h*), dello Statuto continua a porsi come limite alla potestà impositiva dello Stato, che non può agire con la leva fiscale su un presupposto d’imposta che ricade nella materia “turismo” senza riservare alla Regione Sardegna un congruo margine di disciplina.

5. Illegittimità costituzionale dell’art. 23, commi da 14 a 22, del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione dell’art. 3 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948). L’art. 23 reca il titolo “Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province”. Esso dispone, in particolare ai commi da 14 a 22, che:

“14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.

16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16.

18. 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.

19. 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.

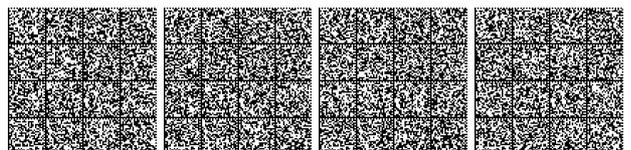
20. Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l’articolo 141 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, si procede all’elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17.

20-bis. Le regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Le medesime disposizioni non trovano applicazione per le province autonome di Trento e di Bolzano.

21. I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l’esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l’invarianza della spesa.

22. La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all’articolo 2, comma 186, lettera *b*), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni”.

In questo modo è stata modificata in profondità l’organizzazione politico-amministrativa degli enti locali sub-regionali. In particolare, i commi da 14 a 20 hanno soppresso la Giunta provinciale e ridotto a dieci i componenti del Consiglio provinciale, hanno innovato il sistema di elezione del Presidente e del Consiglio provinciale, hanno imposto alle Regioni di trasferire ai Comuni le funzioni già delegate alle province, e con esse la dotazione organica e materiale e seguenti. Infine, i commi 21 e 22 hanno previsto la possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l’esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative e hanno escluso qualunque forma di remunerazione, indennità o gestione di presenza, per qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione con esclusione dei comuni di cui all’art. 2, comma 186, lett. *b*), della l. n. 191 del 2009.



5.1. È agevole constatare il palmare contrasto di queste previsioni con le norme che garantiscono alla Regione Sardegna una sfera di autonomia legislativa esclusiva. Dispone, infatti, l'art. 3, comma 1, lett. *a)* e *b)*, dello Statuto di autonomia che “in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...] *a)* ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale; *b)* ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”.

L'autoritativa e unilaterale determinazione, da parte dello Stato, della riforma degli organi e delle funzioni delle province e l'esclusione della remunerazione delle cariche politico-amministrative degli enti territoriali è violativa della previsione statutaria che riserva alla Regione l'ordinamento degli enti locali. Né si potrebbe obiettare che la norma impugnata appartenga a quelle “fondamentali” delle “riforme economico-sociali della Repubblica”, poiché essa entra in estremo dettaglio nell'ordinamento degli enti locali, senza che ciò risulti necessario per la realizzazione degli obiettivi di maggiore efficienza perseguiti dal legislatore statale (ben si sarebbe potuto e dovuto lasciare alla Regione il potere di determinare le modalità di riforma dell'ordinamento degli enti locali del territorio sardo, nel rispetto di alcuni principi e criteri generali, anche attinenti al contenimento dei costi, così da poterli adattare alle variegata realtà locali).

5.2. Sono particolarmente lesivi delle attribuzioni regionali, inoltre, i commi 18 e 19 dell'art. 23, nella parte in cui impongono alle Regioni di provvedere a trasferire ai comuni le funzioni già delegate o attribuite alle province e le connesse le risorse umane, finanziarie e strumentali. In questo caso, infatti, lo Stato ha inteso disciplinare addirittura il modo in cui la Regione deve disciplinare lo svolgimento delle proprie funzioni, in totale spregio dell'art. 3 dello Statuto.

Né si potrebbe ritenere che il legislatore statale fosse a ciò legittimato in ragione dell'art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost., in quanto in detta disposizione si fa riferimento alle “funzioni fondamentali” degli Enti locali. Anzitutto, trattandosi di Regione ad autonomia speciale, trovano applicazione, qui, le norme statutarie. In secondo luogo, tra le “funzioni fondamentali” degli enti locali non possono certo annoverarsi quelle che la Regione Sardegna, nell'esercizio delle sue attribuzioni, ha inteso delegare o attribuire all'uno o all'altro livello di governo.

5.3. Infine, non esclude l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame la previsione (comma 21), per le Regioni a statuto speciale, di un termine di sei mesi per adeguare i propri ordinamenti alla nuova disciplina prevista dall'art. 23, in quanto l'adeguamento alla legge statale è comunque imposto, mentre il mero differimento non cancella l'invasione, da parte dello Stato, in una materia statutariamente riservata alla Regione Sardegna.

Il comma 21 dell'art. 23, anzi, sta a testimoniare proprio il fatto che il legislatore statale ha avvertito che le disposizioni introdotte andavano ad impingere in un ambito a lui estraneo, ma, invece di dedurre le opportune conseguenze da tale circostanza, si è - illegittimamente - limitato a prevedere un termine per l'adempimento da parte delle Regioni ad autonomia speciale.

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) e 117 e 119 cost. L'art. 28 reca il titolo “Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese”. In particolare i commi 3, 7, 8, 9 e 11-ter dispongono che:

“3. Con le procedure previste dall'articolo 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui. Con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2.

[...]

7. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13, del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 1.450 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi.

8. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 23, del medesimo decreto legislativo n. 68, del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti alle Province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 415 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi.



9. La riduzione di cui al comma 7, è ripartita in proporzione alla distribuzione territoriale dell'imposta municipale propria sperimentale di cui all'articolo 13, del presente decreto.

10. La riduzione di cui al comma 8 è ripartita proporzionalmente.

11-ter. Al fine di potenziare il coordinamento della finanza pubblica è avviata la ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno”.

6.1. L'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, dunque, fissa un ulteriore concorso delle Regioni speciali alla finanza pubblica di € 860.000.000,00 annui “a decorrere dall'anno 2012”, e di € 60.000.000 per i comuni facenti parte di quelle Regioni.

Con l'articolo in argomento, inoltre, senza alcuna intesa o pur minima forma di cooperazione, si dispone che, fino all'emanazione delle norme di attuazione degli Statuti, come richiamate anche dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009, ciascun Ente autonomo, in misura proporzionale alla media degli impegni del triennio 2007-2009 e fino al concorso complessivo della cifra già indicata, sopporti questi oneri attraverso l'accantonamento delle somme corrispondenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

6.2. Si è già detto delle vicende che hanno imposto la riforma delle entrate della Regione Sardegna, nonché della mancata attuazione, per esclusiva incuria dello Stato, del nuovo regime finanziario regionale, e del contenzioso che ne è sorto. La rilevanza di quella vicenda nel contribuire a determinare l'illegittimità della disposizione in esame è fuori di dubbio: i commi censurati dell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, infatti, ledono le attribuzioni della Regione Sardegna, almeno per due distinti profili, uno connesso agli specifici oneri di finanza pubblica imposti alla Regione Sardegna ancora nelle more dell'attuazione del nuovo regime di compartecipazione, l'altro riferito al fatto che, seppure temporaneamente, tali oneri sono scontati proprio su quel regime di compartecipazione alle entrate erariali della Regione Sardegna che è stato prima riformato in melius, poi è stato lasciato colpevolmente inattuato, infine è stato ulteriormente frustrato nella maniera che si è or ora descritta.

6.2.1. In primo luogo, è violato l'art. 8 dello Statuto, in quanto l'apporto della Regione Sardegna è equiparato a quello delle altre autonomie speciali, sebbene la riforma dello statuto speciale intervenuta nel 2006 abbia previsto un nuovo regime finanziario delle entrate regionali, ben più favorevole di quello precedente (né a questo proposito si potrebbe eccepire che il nuovo regime non abbia avuto esecuzione, in quanto tale circostanza rappresenta - semmai - un'ulteriore lesione dell'autonomia finanziaria regionale). L'aumento delle entrate conseguente alla riforma del 2006, come si è visto, non deriva da un irragionevole capriccio della Regione, bensì dalla necessità - attestata dallo Stato - di adeguare il quadro statutario alla mutata realtà economico-finanziaria di riferimento. Ciò rende ancor più evidente l'illegittimità della disposizione impugnata, che compromette l'autonomia regionale rovesciando il senso della riforma del 2006 e disattendendone la *ratio*, che era quella di bilanciare una situazione finanziaria regionale di per se stessa insostenibile (e adesso ancor più aggravata con i nuovi oneri imposti alla Regione e ai suoi enti locali).

6.2.2. L'art. 8 dello Statuto è violato anche per un differente profilo, in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Questo perché il livello delle economie regionali definito in ragione dell'articolo in esame risulta incoerente con la novella statutaria, con la conseguenza che la disposizione impugnata è censurabile anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per l'intima contraddittorietà che l'affligge. Contraddittorietà che anche in questo caso si risolve nella lesione della sfera di autonomia regionale, a causa del pregiudizio che la Regione Sardegna subisce a fronte della mancata considerazione delle novellate previsioni statutarie nella fissazione degli obiettivi di finanza pubblica assegnati alle Regioni a statuto speciale.

6.2.3. La manovra imposta alle autonomie speciali, e dunque anche alla Regione Sardegna, impedisce che la Regione stessa abbia a disposizione le risorse idonee a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite dallo Statuto. Tanto, con violazione degli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna e 3, 117 e 119 Cost., nella parte in cui tutelano l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna, anche con la previsione di specifiche entrate tributarie e patrimoniali necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali della Regione, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza legislativa concorrente nella materia “coordinamento della finanza pubblica”, nella parte in cui prevedono che le risorse proprie degli Enti territoriali devono poter finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (per questo ultimo profilo sono stati invocati gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto, che enumerano le materie di competenza regionale esclusiva, concorrente e delegata dallo Stato). L'aggravio degli oneri a carico della Regione Sardegna e dei comuni che ne fanno parte, intervenuto senza che sia stata data completa e corretta attuazione al nuovo regime delle entrate, produce l'effetto di impedire che la Regione (e gli enti locali che ne fanno parte) possa adempiere alle proprie funzioni senza essere condizionata da vincoli eterodeterminati alla capacità di spesa privi di qualunque ragionevolezza, circostanza testimoniata proprio dal fatto che, come si è visto, l'insufficienza delle risorse in essere è stata riconosciuta anche normativamente.



Questa tesi trova conforto nella sent. n. 245 del 1984 di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, nella quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della Legge finanziaria per il 1984 che imponevano alle Regioni oneri di vario genere senza corrispondente attribuzione di risorse. Le Regioni ricorrenti lamentavano in particolare, in quell'occasione, che l'art. 7, comma 13, della Legge finanziaria, "comporterebbe oneri a carico dei loro bilanci, senza assegnare alle Regioni le somme occorrenti per farvi fronte". Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ritenuto necessario "rileggere la motivazione" svolta dalla sentenza n. 307 del 1983, ricordando che "già in quell'occasione, la Corte ha ritenuto che l'imporre alle Regioni obblighi del genere contrasti anzitutto con ciò che la Costituzione prescrive nel secondo comma dell'art. 119, ossia che le Regioni dispongano di «tributi propri» (oltre che di «quote di tributi erariali»), per fronteggiare autonomamente «le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali» e che le Regioni posseggono "autonomia finanziaria considerata sul versante delle uscite".

Per maggiore completezza si deve ancora ricordare che, contestualmente alla riforma dell'art. 8 dello Statuto, il legislatore ha ulteriormente ampliato il catalogo delle funzioni pubbliche che la Regione Sardegna deve finanziare. La stessa l. n. 296 del 2006, infatti, all'art. 1, comma 836, ha previsto che "dall'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato" e al comma 837 ha disposto che "alla regione Sardegna sono trasferite le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale [...]". Il legislatore statale, dunque, da una parte ha riconosciuto alla Sardegna, com'era necessario e opportuno a fronte dell'analisi svolta anche dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato dell'andamento storico dei conti regionali, i nuovi canali di finanziamento necessari per lo svolgimento delle funzioni, dall'altra ha immediatamente gravato il bilancio regionale imponendo all'Ente l'intera responsabilità di due tra i servizi pubblici più onerosi: la sanità e il trasporto. Tutto ciò considerato, appare evidente che l'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, non tenendo conto della specifica situazione della Sardegna e delle vicende normative ricordate, viola il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di integrale finanziamento delle funzioni pubbliche assegnate (artt. 3, 4 e 5 dello Statuto - che enumerano le materie di competenza regionale esclusiva, concorrente e delegata dallo Stato -, in relazione agli artt. 117 e 119 Cost.) e, per l'effetto, lede l'autonomia finanziaria della Regione (artt. 7 e 8 dello Statuto).

6.2.4. Sono ancora violati gli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto speciale della Sardegna e gli artt. 116, 117 e 119 Cost., anche in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto, prevedendo nuovi oneri per le Regioni ad autonomia speciale, l'articolo in commento ha creato uno "pseudo-comparto" composto da tutte le autonomie regionali, accomunando in un'unica voce realtà diversissime in punto di fatto (localizzazione geografica, condizione di sviluppo economico, popolazione residente) e di diritto. Questo perché le condizioni di autonomia delle Regioni a statuto speciale e delle Province di Trento e Bolzano, previste dai rispettivi Statuti, per quanto ispirate alla medesima *ratio* di un maggiore ambito di autogoverno, non sono coincidenti. Per quanto riguarda specificamente l'autonomia finanziaria, esse non possono certamente essere accomunate e confuse sic et simpliciter, come pure fa la disposizione impugnata (sia sufficiente, a questo proposito, il confronto tra gli artt. 36 sgg. dello Statuto della Sicilia, l'art. 8 dello Statuto sardo, l'art. 12 dello Statuto della Valle d'Aosta, gli artt. 48 sgg. dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 69 sgg. - in particolare 75 - dello Statuto del Trentino-Alto Adige).

Non tenendo conto di queste singole specificità, ed in particolare del diverso regime di compartecipazione alle entrate erariali fissato per ciascun Ente dal rispettivo Statuto, l'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011 ha accomunato e livellato quello che, invece, andava comparato e differenziato. Tale violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. si riverbera necessariamente sull'attuazione del regime di compartecipazione alle entrate previsto dall'art. 8 dello Statuto della Sardegna, sull'autonomia finanziaria della Regione garantita dall'art. 7 dello Statuto e dall'art. 119 Cost., sulla capacità della Sardegna di far fronte agli impegni derivanti dall'esercizio delle competenze e delle funzioni attribuite dallo Statuto.

6.2.5. Per questo specifico profilo deve essere subito specificato che l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 28 del decreto-legge impugnato introduce un ulteriore criterio di riparto degli oneri per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte delle Regioni ad autonomia speciale, in considerazione della "rideterminazione del fondo sanitario nazionale" per la sola Regione Sicilia. In questo modo, però, la disposizione viola l'art. 3 Cost., sia per il profilo del principio d'eguaglianza sia nel profilo del principio di ragionevolezza, entrambi in relazione all'art. 7 dello Statuto della Sardegna che ne tutela l'autonomia finanziaria, in quanto la medesima Regione Sardegna, quale componente del "comparto" delle Autonomie speciali, in definitiva, dovrebbe farsi pro parte carico della spesa sanitaria della Regione Sicilia. In questo modo il legislatore statale ha disegnato un meccanismo pseudo-perequativo che, in violazione anche dell'art. 119 Cost.: questo meccanismo grava solo sulle altre Regioni ad autonomia speciale facendo salve le Regioni ordinarie.



6.3. I vizi testé segnalati, lo si è già accennato, si aggravano se si tiene conto del fatto che l'articolo in esame prevede che la partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica sia direttamente scontata sul gettito delle entrate tributarie compartecipate dalla Regione Sardegna, nonostante lo Stato non abbia ancora portato a regime il nuovo sistema di compartecipazione varato con l'art. 1, comma 834, della l. n. 296 del 2006. In altri termini, lo Stato ha disegnato una modalità di adempimento agli obblighi di finanza pubblica che la Regione non può ragionevolmente assicurare, proprio per ragioni dovute all'inattuazione statale del nuovo art. 8 dello Statuto.

6.4. Risultano, poi, particolarmente lesivi delle attribuzioni regionali anche i commi 7 e 8 del medesimo art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011. In detti commi si prevede, come già riportato, quanto segue:

“7. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13, del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 1.450 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi.

8. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 23, del medesimo decreto legislativo n. 68, del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti alle Province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 415 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi”.

Anche in questo caso si riscontrano i vizi di legittimità costituzionale già rilevati per gli artt. 13 e 14, comma 13-bis, del decreto-legge impugnato: il legislatore statale ha introdotto una misura che grava solamente sugli enti locali della Regione Sardegna (oltre che della Regione Sicilia), senza che tale limitazione sia legata a specifici elementi o parametri obiettivi. Anche i citati commi 7 e 8 dell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, dunque, violano l'art. 3 Cost., sia pel profilo del principio d'eguaglianza sia pel profilo del principio di ragionevolezza, entrambi ancora in relazione all'art. 7 dello statuto della Sardegna, che ne tutela l'autonomia finanziaria.

Autonomia che subisce, come già riscontrato per altre disposizioni censurate, un secondo pregiudizio, in quanto la Regione Sardegna si vede costretta a surrogarsi al fondo perequativo nel finanziare i comuni e le province del proprio territorio depauperate dall'intervento statale.

6.5. Particolarmente lesivo delle attribuzioni della Regione Sardegna è anche il comma 11-ter dell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011. In esso si prevede che “Al fine di potenziare il coordinamento della finanza pubblica è avviata la ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno”. In particolare, la disposizione in esame viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 e all'intero Titolo V della Parte II Cost., ed in particolare gli artt. 117 e 119 Cost. e 7 dello Statuto di autonomia, in quanto, nel prevedere la ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno, non tiene in alcun modo conto del principio dell'accordo con le Regioni ed in particolare con quelle a statuto speciale, atteso che il procedimento di ridefinizione del patto di stabilità non risulta minimamente definito in contraddittorio con le Regioni.

La Corte costituzionale, con la sent. n. 82 del 2007, ha affermato che “il metodo dell'accordo, introdotto per la prima volta dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 [...] e riprodotto in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate [...] deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi»”. Da queste affermazioni si deduce inequivocabilmente che la disposizione in esame, che non contempla alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, è certamente violativa del principio di leale collaborazione e, con esso, dell'autonomia finanziaria della Regione Sardegna e della competenza concorrente della Regione nella materia “Coordinamento della finanza pubblica”.

La disposizione censurata, inoltre, viola l'art. 3 Cost. anche perché, senza alcuna ragione giustificatrice, sottrae la revisione delle regole del patto di stabilità interno al confronto tra lo Stato e le autonomie territoriali. Questo profilo implica la violazione degli artt. 3 e 7 dello Statuto e dell'art. 117 Cost., nella misura in cui attribuiscono alla Regione Sardegna la competenza legislativa esclusiva nella materia “finanza locale”, Questa materia, lo si è detto nei paragrafi precedenti e lo si deve ora ribadire, è di competenza esclusiva della Regione Sardegna, in ragione dell'artt. 3, comma 1, lett. b), e 7 dello statuto speciale, come è stato puntualmente riconosciuto da codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sent. n. 275 del 2007, sopra citata testualmente. Non vi è alcun dubbio, infatti, che la declinazione per gli enti locali delle modalità di attuazione del patto di stabilità interno non possa prescindere da un intervento regolativo delle Regioni e in particolare delle Regioni ad autonomia speciale. Tanto è vero che anche il legislatore statale ormai da alcuni anni prevede un intervento delle Regioni nella c.d. “territorializzazione” del patto di stabilità (si veda l'art. 1, comma 141, della l. n. 220 del 2010, in cui si dispone che “a decorrere dall'anno 2011, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono, per gli enti locali del proprio territorio, integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti”, e, in precedenza, l'art. 24, comma 14, della l. n. 448 del 2001, o l'art. 29, comma 18, della l. n. 289 del 2002).



7. Illegittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 3 e 117 Cost. e 3, 4 e 5 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948). L'art. 31 reca il titolo il titolo "Esercizi commerciali" e dispone che:

"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».

2. Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

Come si vede, il comma 1 ha modificato l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, sancendo il principio per cui le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza limiti o prescrizioni concernenti 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.

7.1. La disposizione in esame è lesiva della competenza normativa residuale della Regione in materia di commercio (ai sensi dell'art. 117, commi 3 e 4, Cost.), nel cui ambito la medesima Regione ha peraltro già legiferato (legge regionale 18 maggio 2006, n. 5, recante "Disciplina generale delle attività commerciali").

A questo proposito, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato — la pur lunga citazione è d'obbligo — che "la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e che «il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), [...], si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)" e che "l'ascrivibilità della disciplina degli orari degli esercizi commerciali alla materia «commercio» trova ulteriore conferma, a contrario, nell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006. Tale ultima norma, infatti, «nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale - al fine di garantire 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 - non ricomprende la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva nell'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni» (sentenza n. 288 del 2010)".

7.2. Alla luce di queste limpide statuizioni appare chiara la lesività del primo comma dell'art. 31 del decreto-legge impugnato, per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, cost. Né il legislatore statale potrebbe invocare, a fondamento della legittimità dell'articolo censurato, l'attribuzione della competenza legislativa esclusiva nella materia "tutela della concorrenza", di cui all'art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost. Questo perché la disciplina in esame non regola l'accesso al commercio e, con esso, la competizione degli operatori commerciali, non ha eliminato barriere all'ingresso nel mercato, né di tipo soggettivo, correlate ai requisiti personali e professionali del commerciante, né di tipo oggettivo, correlate (ad esempio) al contingentamento dell'offerta, né ha eliminato alcun onere relativo allo svolgimento dell'attività commerciale, né, infine, incide sulle intese restrittive della concorrenza tra imprese, sull'abuso di posizione dominante o, ancora, sulla fissazione anticoncorrenziale del livello dei prezzi.

In definitiva, la disposizione in esame non può in alcun modo essere sussunta nella disciplina c.d. antitrust, per tanto l'art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost. non può essere invocato a fondamento normativo della disposizione in esame.

7.3. Violativo delle attribuzioni della Regione Sardegna è anche il comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, conv. in l. n. 214 del 2011, sopra riportato.

Nel limitare i motivi che giustificano la possibilità di introdurre vincoli all'esercizio dell'attività commerciale solamente alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali la disposizione in esame viola gli artt. 3 e 117 Cost., nonché gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto della Sardegna.

La Regione, in assenza del vincolo posto dal comma 2 dell'art. 31 in esame, potrebbe infatti individuare, pur nel rispetto della disciplina comunitaria, altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario cui subordinare l'apertura degli esercizi commerciali, anche nell'esercizio delle competenze legislative attribuite dagli



artt. 3, 4 e 5 dello Statuto. È quindi irragionevole (e violativo dell'art. 3 Cost. in combinato disposto con gli altri parametri sopra indicati) precludere alla Regione di far valere quei motivi.

A questo proposito (e solo a titolo di esempio) è opportuno ricordare che la disposizione in esame non tiene conto, al fine di determinare lo spazio residuo per l'intervento regionale, di finalità già ritenute meritevoli di tutela dallo Stato con l'art. 6, comma 1, lett. da *a*) a *e*), del d.lgs. n. 114 del 1998, recante "Riforma della disciplina relativa al settore commercio", ed in particolare la "realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere al consumatore"; "l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive"; la compatibilità dell'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"; la salvaguardia e la riqualificazione dei "centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale"; la salvaguardia e la riqualificazione della "rete distributiva nelle zone di montagna, rurali ed insulari anche attraverso la creazione di servizi commerciali polifunzionali e al fine di favorire il mantenimento e la ricostituzione del tessuto commerciale".

Infine, si deve ricordare che l'art. 117, comma 5, Cost. prevede che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". Ciò significa che nella disciplina in esame, al fine di attuare la normativa comunitaria, lo Stato doveva tenere in debito conto le competenze della Regione Sardegna.

In conclusione, il secondo comma dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, viola gli artt. 3 e 117 Cost., 3, 4 e 5 dello Statuto speciale.

8. Illegittimità costituzionale dell'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) e 3, 117 e 119 Cost. L'art. 48 reca il titolo "Clausola di finalizzazione" e dispone che:

"1. Le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e da trasmettere alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione.

1-bis. Ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano".

La previsione della riserva all'erario delle entrate sopra indicate è illegittima, per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto speciale della Regione Sardegna e 3, 117 e 119 della Costituzione per i motivi di seguito specificati.

8.1. In primo luogo, la disposizione censurata acquisisce alla disponibilità dello Stato maggiori entrate che dovrebbero essere di sicura spettanza regionale, quanto meno in notevole misura. In particolare, e solo a titolo di esempio, lo sono le maggiori entrate derivanti: *i*) dall'esclusione e/o rimodulazione del credito d'imposta per le società commerciali (art. 9); *ii*) dall'emersione di "base imponibile" per le attività soggette a IVA (art. 10, commi da 1 a 7 e da 9 a 13, e art. 11); *iii*) dall'applicazione di misure sanzionatorie per il recupero di crediti non versati al fisco (art. 10, commi 8, 13-*quater*, 13-*decies*, lett. *b*), e *c*)); *d*) nella parte del gettito non riservato ai Comuni, dall'anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria (art. 13); *iv*) nella parte del gettito non riservato ai Comuni, dall'istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (art. 14); *v*) dalla rimodulazione delle aliquote sulle accise per gli idrocarburi (art. 15); *vi*) dalle disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei (art. 16); *vii*) dall'aumento delle aliquote IVA (art. 18); *viii*) dalle disposizioni in materia di imposta di bollo su conti correnti, titoli, strumenti e prodotti finanziari nonché sui valori c.d. "scudati" e sulle attività finanziarie e immobiliari detenute all'estero (art. 19).

In materia valgono, anzitutto, i principi stabiliti dalla sent. n. 198 del 1999 di codesta Ecc.ma Corte costituzionale.

In quel caso la Regione Sardegna censurava gli artt. 1, comma 3, e 7, del d.l. n. 669 del 1996 che, rispettivamente, prevedevano l'obbligo di un versamento del 20% a titolo di acconto per i "redditi sottoposti a tassazione separata non soggetti a ritenuta alla fonte" e la riserva all'erario delle entrate derivanti dall'applicazione dell'intero cit. d.l. n. 669 del 1996.



L'illegittimità delle menzionate disposizioni fu esclusa solo perché — si disse — “l'art. 1, comma 3, del decreto-legge impugnato non dà luogo ad entrate aggiuntive per il fisco: esso si limita a imporre una diversa modalità di riscossione per una quota dell'imposta dovuta [...] Non si avranno comunque entrate «nuove», diverse e aggiuntive rispetto a quelle derivanti dall'applicazione della legislazione tributaria previgente, e alle quali lo statuto prevede la compartecipazione della Regione in quote prefissate. Se non vi sono nuove entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 1, comma 3, del decreto, l'art. 7 del medesimo, che dispone la riserva allo Stato delle sole entrate che derivano da esso, cioè che in esso trovano la loro fonte, non può trovare applicazione agli importi riscossi a titolo di acconto sull'imposta dovuta in relazione ai redditi a tassazione separata”.

Ciò considerato, codesta Ecc.ma Corte costituzionale affermò in maniera cristallina che “una diversa interpretazione porterebbe, del resto, ad una palese elusione delle previsioni degli statuti speciali, che prevedono, come nel caso della Regione Sardegna, la partecipazione delle Regioni al gettito di determinate imposte. Se bastasse, infatti, la modifica delle modalità e quindi del tempo della riscossione, senza alcun aumento del gettito complessivo, per consentire l'avocazione allo Stato di quote del gettito medesimo, si verificherebbe [l'effetto] di avocare allo Stato l'intero importo di un gettito tributario (corrispondente agli acconti versati) in precedenza ripartito fra lo Stato stesso e la Regione. All'aumento delle entrate a favore dello Stato, derivante da tale avocazione, farebbe riscontro una diminuzione del gettito a favore della Regione, la quale verrebbe a partecipare al gettito della sola quota di imposte riscossa, a conguaglio, sulla base della liquidazione effettuata dagli uffici, e non più, come per il passato, dell'intero importo di esse. Ciò [...] si tradurrebbe in una modifica surrettizia dell'ordinamento finanziario della Regione, garantito sul piano costituzionale dalle disposizioni dello statuto, e modificabile, bensì, con legge ordinaria, ma solo previa consultazione della Regione stessa (art. 54 stat. spec. per la Regione Sardegna)”.

Ora, non è dubbio che almeno le entrate derivanti dal contrasto all'evasione non possano essere acquisite al patrimonio dello Stato, se non si vogliono violare i principi stabiliti dalla pronuncia ora riportata. Tali entrate, infatti, non derivano da alcuna modificazione normativa della disciplina dei singoli tributi, ma semplicemente dalla messa in opera dei meccanismi di lotta alla sottrazione al dovere di solidarietà fiscale. La Regione, pertanto, subirebbe, paradossalmente, la diminuzione di entrate cui avrebbe avuto diritto qualora le relative somme fossero state regolarmente versate. Acquisire tali entrate allo Stato, in definitiva, significherebbe ridurre le entrate regionali, proprio come la sent. n. 198 del 1999 aveva escluso si potesse fare.

Nemmeno la previsione di riserva allo Stato delle altre entrate, però, nel caso di specie, si sottrae a censura. Si deve considerare, infatti, che, per le ragioni già esposte in precedenza, l'attuale regime delle risorse della Regione Sardegna è riconosciuto come insufficiente. È pertanto illegittimo, per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto, e 117 e 119 della Costituzione, riservare allo Stato entrate che, invece, debbono essere destinate almeno alla riduzione di tali insufficienze, constatate addirittura da una norma statutaria (l'art. 8). Ed è specificamente irragionevole (perciò violativo dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con i summenzionati parametri) disporre di risorse pubbliche in modo tale da distrarle alla destinazione che sarebbe stata la più logica e coerente, onde impiegarle al generico fine di raggiungere generici obiettivi di finanza pubblica.

8.2. Per le ragioni anzidette, l'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011 viola l'art. 8 dello Statuto, che, come indicato, attribuisce alla Regione una partecipazione maggioritaria o addirittura totalitaria alle entrate che lo Stato, ora, vorrebbe riservarsi. È parimenti violato, però, anche l'art. 7 dello Statuto, che garantisce alla Regione un'adeguata autonomia finanziaria, e sono parimenti violati gli artt. 117 e 119 della Costituzione, che confermano la tutela della particolare autonomia economico-finanziaria della Regione e attribuiscono alla Sardegna la competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica. È altresì violato, in combinato disposto con i parametri ora invocati, l'art. 3 Cost., per l'evidente irragionevolezza della scelta di acquisire allo Stato risorse che per definizione (in base, cioè, alle stesse previsioni statutarie e alla logica, visto che le entrate cui esse si riferiscono erano state destinate a coprire il fabbisogno regionale) sono funzionali al soddisfacimento di esigenze che statali non sono, tanto più che è parimenti irragionevole perseguire l'intento di raggiungere obiettivi di finanza pubblica dello Stato sacrificando quelli delle Regioni, quasi che l'equilibrio finanziario non fosse affare dell'intera Repubblica, ai sensi dell'art. 114 Cost.

8.3. Ulteriore motivo di illegittimità, di nuovo per violazione dei parametri già invocati, sta nel fatto che la norma impugnata stabilisce un periodo di tempo lunghissimo (cinque anni!) e non prevede uno scopo specifico al quale destinare il sacrificio imposto alla Regione, ma si limita ad invocare generiche esigenze di finanza pubblica (previsione, questa, assolutamente insufficiente quanto ovvia, essendo per definizione ogni forma di imposizione fiscale tesa ad attuare obiettivi e finalità di finanza pubblica). Se ne evince l'assoluta irragionevolezza della previsione, che non tiene minimamente conto delle esigenze regionali e opera come se esse - assieme alle norme di rango costituzionale che, garantendo l'autonomia regionale, le tutelano - non esistessero.



8.4. Da ultimo, si deve rilevare che i vizi di legittimità costituzionale contestati all'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011 non sono esclusi dalla previsione di cui al successivo comma 1-bis, in cui si prevede che "Ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano". Tale disposizione, infatti, non è idonea a limitare l'acquisizione allo Stato della quota di compartecipazione statutariamente prevista per la Regione Sardegna, in quanto rinvia a future determinazioni solo "le modalità di applicazione e gli effetti finanziari" del decreto legge censurato, senza prevedere che la Regione possa fruire della quota di compartecipazione che le spetta in ragione delle norme statutarie.

P.Q.M.

Chiede che, in accoglimento del presente ricorso, codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 13, 14, comma 13-bis, 1°, 2° e 3° periodo, 16, commi da 2 a 15-ter, 23, commi da 14 a 22, 28, commi 3, 7, 8 e 11-ter, 31 e 48, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, pubblicato in G.U. n. alla Gazz. Uff., 6 dicembre 2011, n. 284, Suppl. ordinario n. 251, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata in G.U. 27 dicembre 2011, n. 300, Suppl. Ordinario n. 276.

Cagliari-Roma, 22 febbraio 2012

Avv. LEDDA - Avv. Prof. LUCIANI

12C0105

n. 48

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Imposte e tasse - Norme della Regione Lazio - Istituzione dal 1° gennaio 2012 dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione - Aumento dalla stessa data della tassa automobilistica regionale e della soprattassa annuale regionale, nella misura del 10 per cento degli importi vigenti nel 2011 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa nazionale che ha sospeso il potere delle Regioni e degli Enti locali di deliberare aumenti di tributi - Esorbitanza dai limiti della autonomia finanziaria regionale - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del sistema tributario - Contrasto con principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Richiamo alla sentenza n. 32 del 2012 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 23 dicembre 2011, n. 19, artt. 3, comma 2, e 5.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. e), e terzo, e 119; d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 126, art. 1, comma 7; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 77-bis, comma 30; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 223; d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 10, modificativo dell'art. 6, commi 1 e 2, del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Lazio, in persona del Presidente della Regione *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 3 comma 2 e 5 della legge regionale Lazio 23 dicembre 2011, n. 19, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 24 febbraio 2012.

Sul B.U.R. Lazio 28 dicembre 2011, n. 48 è stata pubblicata la legge regionale 23 dicembre 2011 n. 19, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012 (art. 11 legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni contenute negli artt. 3 comma 2 e 5 per contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost.



Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

La l.r. 23 dicembre 2011, n. 19 all'art. 3 comma 2 (recante «Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione») così dispone:

1. A decorrere dal 1° gennaio 2012 è istituita l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952 e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'uccisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un'imposta sostitutiva dell'addizionale, e previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione).

2. La misura dell'imposta è determinata in euro 0,0258 per litro di benzina.

3. L'imposta è dovuta alla Regione dal concessionario o titolare dell'autorizzazione dell'impianto di distribuzione di carburante o, per sua delega, dalla società petrolifera che sia unica fornitrice del suddetto impianto, su base mensile e sui quantitativi di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d), del D.M. 30 luglio 1996 del Ministero delle finanze (Modalità per la presentazione delle dichiarazioni in base alle quali si effettua l'accertamento e la liquidazione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione).

4. Il versamento dell'imposta è effettuato entro il mese successivo a quello di riferimento su apposito conto corrente postale intestato alla Regione ovvero mediante bonifico bancario a favore della tesoreria regionale.

5. In caso di omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta entro il termine previsto, si applica la sanzione amministrativa pari al 100 per cento dell'imposta non versata, ai sensi dell'articolo 3, comma 13, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), oltre agli interessi moratori.

6. Ai sensi dell'articolo 3, comma 13, della legge n. 549/1995, gli uffici tecnici di finanza dell'Agenzia delle dogane effettuano l'accertamento e la liquidazione dell'imposta sulla base delle dichiarazioni annuali presentate. nel rispetto delle modalità e dei criteri di cui al D.M. 30 luglio 1996 del Ministero delle finanze, dai soggetti passivi entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello cui si riferiscono e trasmettono alla Regione i dati relativi alla quantità di benzina erogata nel territorio di competenza.

7. La Regione può accedere ai dati delle registrazioni fiscali, tenute in base alle norme vigenti, presso gli impianti di distribuzione di carburante e può richiedere all'Agenzia delle dogane i dati ritenuti necessari per l'esecuzione di eventuali controlli finalizzati a verificare la corretta osservanza delle disposizioni della presente legge, segnalando le eventuali infrazioni o irregolarità rilevate alla stessa Agenzia.

8. Per quanto non espressamente previsto dal presente articolo, si applicano le disposizioni statali vigenti in materia di imposta regionale sulla benzina per autotrazione.

9. Le maggiori entrate derivanti dal presente articolo, che per l'anno 2012 sono stimate in euro 40.000.000,00, sono iscritte sul capitolo di nuova istituzione, nell'ambito dell'UPB 111, denominato: «Gettito dell'Imposta regionale sulla benzina per autotrazione (IRBA) - d.lgs. n. 398/1990».

Il successivo art. 5 della medesima l.r. così dispone:

«Gli importi della tassa automobilistica regionale e della soprattassa annuale regionale di cui al titolo III, capo I, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modifiche, dovuti dal 1° gennaio 2012 e relativi a periodi fissi posteriori a tale data, sono determinati con l'aumento del 10 per cento dei corrispondenti importi vigenti nell'anno 2011.

Tali disposizioni si pongono in contrasto con la normativa nazionale, che ha sospeso il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti di tributi.

In particolare, già l'art. 1, comma 7 del d.l. n. 93/2008 così disponeva:

«Dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione della attuazione del federalismo fiscale, è sospeso il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato [...]».



La norma venne reiterata con l'art. 77-*bis* comma 30 del d.l. n. 112/2008 in forza del quale:

«Resta confermata per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU).

Da ultimo la sospensione è stata ribadita dall'art. 1, comma 123 della legge n. 220/2010 che così recita:

«Resta confermata, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, di cui al comma 7 dell'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU) e per quelli previsti dai commi da 14 a 18 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Una deroga alla disposta sospensione del potere delle regioni è stata introdotta dall'art. 1, comma 10 del d.l. n. 138/2011 che, nel modificare l'art. 6 commi 1 e 2 del d.lgs. n. 68/2011, ha di fatto consentito alle regioni a statuto ordinario di modificare le aliquote dell'addizionale IRPEF a partire dal 1° gennaio 2012 (con ciò confermando il divieto di aumento per tutte le altre imposte).

Le suddette disposizioni statali sono finalizzate al riequilibrio finanziario dei conti dello Stato nell'ambito del percorso di risanamento della finanza pubblica nel suo complesso, con la conseguenza che il mancato rispetto delle stesse da parte della regione viene a porsi in contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost.

In base all'art. 119 Cost. infatti «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

A sua volta l'art. 117 Cost. al comma 2, lett. e), attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato le materie «moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie», mentre al successivo comma 3 attribuisce alla legislazione concorrente dello Stato la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Orbene, la Corte ha già avuto modo di affrontare una fattispecie analoga (trattavasi di un ricorso del Presidente del Consiglio nei confronti dell'art. 16 della l.r. Abruzzo n. 1/2011), con la sentenza 23 febbraio 2012, n. 32, dove si legge:

«2. L'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 attribuisce alla Giunta regionale il potere di predisporre “un provvedimento legislativo per la revisione complessiva delle tasse, dei canoni e delle imposte regionali” e, in caso di inadempienza da parte della Giunta, ne prevede un adeguamento su base ISTAT.

Secondo il ricorrente, la disposizione normativa in esame sarebbe illegittima perché, nel prevedere genericamente una “revisione complessiva” di tasse, canoni ed imposte regionali, non ne escluderebbe l'aumento. Mentre la Regione, al momento, non avrebbe la potestà di deliberare aumenti delle entrate tributarie, statue la sospensione, disposta dal legislatore statale sino all'attuazione del c.d. federalismo fiscale, del potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011). Donde la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Così., che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di tutela del sistema tributario. [...]

9. — Anche la questione di legittimità dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 è fondata.

9.1. — Le entrate tributarie delle Regioni ordinarie, come noto, derivano essenzialmente da addizionali a tributi statali, da quote di partecipazione al gettito di tributi statali e dall'intero gettito di tributi disciplinati dalla legge statale, con la possibilità di determinazione delle aliquote — entro limiti prefissati — da parte della Regione.

Difatti non consta, allo stato attuale della normativa regionale, la sussistenza di tributi regionali “propri” (nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione Abruzzo) che possano essere considerati ai fini della “revisione” in oggetto.

La disposizione regionale in esame, dunque, non può che essere riferita ai tributi regionali c.d. “derivati”, vale a dire istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni (sentenza n. 123 del 2010).

Conseguentemente, il censurato art. 16 viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.



Ciò, in primo luogo, in punto di “revisione complessiva” di tasse, canoni e imposte regionali (comma 1), perché tale espressione sottintende, in effetti, anche la possibilità d’incremento dei predetti tributi, così da contravvenire al principio, sancito da questa Corte, secondo cui è vietato alle Regioni di istituire e disciplinare tributi propri con gli stessi presupposti dei tributi dello Stato ovvero di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (sentenza n. 102 del 2008). Tale principio è stato confermato dall’art. 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione).

Per le medesime ragioni, anche l’adeguamento indifferenziato su base ISTAT di tasse, canoni ed imposte regionali, destinato ad operare in caso d’inerzia della Giunta regionale (comma 2), è lesivo della competenza esclusiva statale in materia tributaria [...]».

D’altro canto la normativa che prevedeva la sospensione del potere delle regioni di deliberare aumenti dei tributi (si trattava in particolare del citato art. 1, comma 7 del d.l. n. 93/2008), era già stata ritenuta legittima nella sentenza n. 298/2009, dove si precisava: «questa Corte ha più volte affermato (*ex plurimis*, sentenze n. 381 del 2004; n. 437 del 2001; n. 507 del 2000) che, a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l’adempimento dei propri compiti (sentenze n. 145 del 2008; n. 431 e n. 381 del 2004)».

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli artt. 3 comma 2 e 5 della legge regionale Lazio 23 dicembre 2011, n. 19 per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l’originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 24 febbraio 2012.

Roma, addì 27 febbraio 2012

L’Avvocato dello Stato: DE BELLIS

12C0106

N. 49

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012
(della Regione Toscana)*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dal rispetto dei limiti e prescrizioni sugli orari di apertura e di chiusura, sull’obbligo della chiusura domenicale e festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio, qualora la norma impugnata fosse interpretata nel senso di precludere qualsiasi intervento legislativo regionale in materia - Lesione delle relative attribuzioni amministrative regionali - Alterazione della parità di condizione e di pari opportunità tra esercenti della grande distribuzione e piccoli e/o medi esercenti - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, art. 31, comma 1, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118.

Ricorso della Regione Toscana (P. IVA 01386030488), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale Toscana, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 38 del 24 gennaio 2012, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dall’Avv. Lucia Bora (c.f.: BROLCU57-M59B157V – fax 055-4384747 - PEC: avvocatura-regionale@postacert.toscana.it), domiciliato presso lo studio dell’Avv. Marcello Cecchetti, in Roma, Via A. Mordini 14;



Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, così come convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella *G.U.* n. 300, S.O., del 27 dicembre 2011, per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118 Cost.

FATTO

Sulla *G.U.* Serie generale n. 300, S.O., del 27 dicembre 2011 è stata pubblicata la legge 22 dicembre 2011, n. 214 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 recante Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.

Per i fini qui in rilievo, l'art. 31, comma 1, del suddetto decreto introduce alcune modificazioni alla lettera *d-bis* dell'art. 3 d.l. n. 223/2006 (convertito in legge n. 248/2006), disciplinando nuovamente in materia di orari e giorni di apertura degli esercizi commerciali.

La lettera *d-bis*) di cui si tratta è stata originariamente introdotta dall'art. 35, comma 6, d.l. n. 98/2011 nell'elencazione di cui all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223/2006 (convertito in legge n. 248/006): in particolare con la disposizione su richiamata lo Stato ha previsto che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, nonché le attività di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza il limite, tra gli altri, del «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» (comma 6).

A tal fine, al successivo comma 7, si è previsto inoltre che le Regioni e gli enti locali adeguino le proprie disposizioni legislative e regolamentari entro il 31 dicembre 2011.

Con ricorso notificato in data 12 settembre 2011, la Regione Toscana ha proposto la questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 35, commi 6 e 7, del predetto d.l. n. 98/2011 (la discussione del ricorso è stata fissata per il giorno 18 aprile 2012).

In relazione a detto articolo, la Regione ha evidenziato di fronte alla Corte costituzionale la lesione delle competenze regionali costituzionalmente garantite in materia di commercio e di turismo attribuite in via esclusiva alle Regioni, in violazione dell'art. 117, comma 4, e dell'art. 118 Cost.

Il su citato art. 35, commi 6, del d.l. n. 98/2011 è stato quindi modificato dall'art. 31 del d.l. n. 201/2011 (oggetto dell'odierno ricorso), che è intervenuto in ordine alla disciplina degli esercizi commerciali in relazione a due differenti aspetti:

con il primo comma (qui contestato) ha disposto la citata modifica della lettera *d-bis* dell'art. 3 d.l. n. 223/2006, espungendo il riferimento ai comuni turistici e città d'arte inseriti negli elenchi, e alla sperimentali dell'operazione in merito agli orari e/o ai giorni di apertura degli esercizi commerciali. L'art. 31 non è invece intervenuto sul termine entro cui le Regioni devono adeguare la propria normativa in materia di orari dei negozi, rimanendo quindi fermo il termine del 31 dicembre 2011, disposto dall'art. 35, comma 7, d.l. n. 98/2011;

con il secondo comma (non contestato dalla Regione Toscana), l'art. 31 ha invece disciplinato il diverso profilo relativo all'avvio di nuove attività commerciali, che non può più essere sottoposto a contingenti, limiti territoriali e/o altri vincoli di qualsiasi natura, eccetto i vincoli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali; ed ha previsto, con riferimento a detta disciplina, il termine dei novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 214/2011, per l'adeguamento delle Regioni.

La Regione Toscana, successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione del c.d. Decreto Monti (entro il termine prescritto dall'art. 35, comma 7, d.l. n. 98/2011), è nuovamente intervenuta sulla disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali con gli artt. 88 e 89 della l.r. n. 66/2011, che hanno sostituito gli artt. 80 e 81 della l.r. n. 28/2005, nel rispetto dei principi nazionali.

In particolare, il nuovo art. 80 non distingue più tra comuni turistici e non, e, inoltre, non contiene più alcun riferimento alle fasce orarie entro cui tenere aperti i negozi (con possibilità quindi di programmare aperture notturne); non solo, il limite delle 13 ore giornaliere, così come le limitazioni alle aperture dominicali e festive, sono derogabili dal Comune, senza specifica motivazione, previa concertazione con le parti sociali interessate (commi 1 e 2 per gli orari di apertura e commi 5 e 6, nonché commi 7 e 8 per le chiusure dominicali e festive).



La Regione Toscana ritiene pertanto di aver disciplinato, con la l.r. n. 66/2011, la materia degli orari e giornate di apertura degli esercizi commerciali non ponendo sostanzialmente ulteriori limiti per l'accesso al mercato, ma limitandosi a regolamentare aspetti propri inerenti la materia del commercio e comunque rispettando i nuovi orientamenti espressi dal legislatore statale in materia: anche la modifica regionale, infatti, va nel senso delle liberalizzazioni e della semplificazione, limitandosi a dettare alcune regole relative a profili di competenza residuale delle Regioni.

In tesi pertanto si evidenzia che non sussiste alcun contrasto tra le due richiamate normative (art. 31, comma 1, d.l. n. 201/2011 e artt. 80 e 81 l.r. n. 66/2011).

Il presente ricorso è quindi proposto, in via cautelativa, nel caso in cui l'art. 31, comma 1, in parola fosse interpretato nel senso di precludere qualsiasi intervento legislativo regionale in materia di orario degli esercizi commerciali.

DIRITTO

Violazione dell'art. 117, comma 4, e dell'art. 118 della Costituzione.

Come evidenziato in fatto, sulla specifica materia oggi disciplinata dall'art. 31 comma 1, d.l. n. 201/2011 era già intervenuto il decreto-legge n. 98/2011, che con l'art. 35, comma 6, ha introdotto *ex novo* la lett. d-bis) all'art. 3, comma 1, d.l. n. 223/2006. La norma nel testo originario di cui al d.l. n. 98 citato, stabiliva che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e le attività di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza il limite, tra gli altri, del «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» (comma 6).

L'art. 31, comma 1, qui contestato, ha ampliato ulteriormente la disposizione in parola in quanto è stato eliminato ogni riferimento ai comuni turistici e città d'arte inseriti negli elenchi, ed alla sperimentaltà, con l'effetto di una totale liberalizzazione degli orari e/o dei giorni di apertura degli esercizi commerciali.

È evidente che la disciplina in esame concerne la materia del commercio la quale è attribuita alle Regioni in via esclusiva.

Peraltro la Regione Toscana ha già esercitato detta competenza, dapprima con la l.r. n. 28/2005 (artt. 80 e 81), e recentemente – entro il termine previsto dall'art. 35, comma 7, d.l. n. 98/2011 – con la legge n. 66/2011 (artt. 88 e 89): come già rilevato in fatto, la Regione Toscana, con la l.r. n. 66/2011, ha ridisciplinato la materia degli orari di apertura degli esercizi commerciali, nel solco della disciplina nazionale delle liberalizzazioni e della semplificazione, pur prevedendo alcune regole relative – in ogni caso – ad ambiti di spettanza esclusiva regionale.

La nuova disciplina regionale, infatti, non pone più limiti per gli orari di apertura, ma prevede la regolamentazione della materia, al fine di assicurare il bilanciamento dell'interesse degli esercenti a restare aperti, con gli altri interessi coinvolti, pure di rilievo costituzionale (e richiamati dallo stesso d.l. n. 201/2011, nelle parti in cui prevede le liberalizzazioni, si vedano in tal senso gli artt. 31, comma 2 e 34), quali il rispetto della dignità umana, la tutela dei lavoratori, la valutazione delle ricadute sull'ambiente e sui beni culturali, etc.

Ciò detto, tuttavia, nell'ipotesi in cui la disciplina statale in esame dovesse essere intesa nel senso di impedire ogni intervento regolativo della materia da parte delle Regioni, si evidenzia il contrasto con l'art. 117, comma 4, Cost. per violazione delle competenze regionali in materia di commercio, nonché delle relative attribuzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost.

La Corte costituzionale ha infatti più volte affermato che la regolamentazione degli orari e/o delle giornate di apertura degli esercizi commerciali rientra nella materia del commercio di competenza residuale delle Regioni (*cf.* sentenze n. 150/2011, n. 288 del 2010 e n. 350/2008).

Non può essere a tal proposito condivisa la tesi statale secondo cui la disciplina in esame troverebbe fondamento nei titoli di competenza statale relativamente alla materie di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli minimi nel settore della distribuzione commerciale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) ed m) Cost.

A) È noto che lo Stato dispone di un titolo di intervento legislativo in materia di tutela della concorrenza, tuttavia tale titolo non può fondare la legittimità costituzionale della norma che qui si contesta.

Secondo gli insegnamenti della Corte costituzionale, le misure legislative di tutela della concorrenza hanno, infatti, ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e quelle di promozione che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura eliminando barriere all'entrata (Corte costituzionale, sentenze n. 63 del 14 marzo 2008 e n. 430 del 14 dicembre 2007).



Ebbene, nel caso di specie, non si ravvisano esigenze di tutela della concorrenza posto che non si interviene per eliminare situazioni di squilibrio esistenti tra gli operatori del settore.

A.1) In particolare, con riguardo alla tutela della concorrenza in relazione alla disciplina degli orari dei negozi, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 288 del 2010, ha respinto la prospettazione del TAR Lombardia secondo il quale una legge della Regione Lombardia avente ad oggetto orari e chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, distinguendo tra esercizi con superficie inferiore e/o superiore a 250 mq, avrebbe inciso «sull’assetto concorrenziale all’interno del mercato regionale ponendo limiti ulteriori rispetto a quelli previsti dal legislatore statale con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), con ciò violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.», dovendo detta disciplina essere inquadrata, sempre secondo la tesi del Giudice rimettente, «nell’ambito della materia “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva dello Stato, e non in quello della materia “commercio”, di competenza residuale delle Regioni».

La Corte ha dichiarato non fondata la suddetta questione nei termini rilevati dal Giudice *a quo* evidenziando che «con specifico riferimento al d.lgs. n. 114 del 1998, questa Corte ha affermato che: “a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia ‘commercio’ rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell’art. 117 Cost.; [...] pertanto, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell’art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), di cui il giudice rimettente lamenta la violazione, si applica, ai sensi dell’art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia, mentre la Regione Lombardia ha già provveduto a disciplinare in modo autonomo la materia stessa” (ordinanza n. 199 del 2006).

In altra occasione si è poi avuto modo di precisare che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia “commercio” di cui all’art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 350 del 2008)[...]

Va, poi, detto che questa Corte ha già riconosciuto la legittimità di leggi regionali che operano delle differenziazioni, anche con specifico riferimento alla dimensione dell’attività dell’esercente commerciale, al fine di tutelare la piccola e media impresa. In particolare si è ritenuto legittimo tutelare (sia pure con riferimento a censure relative agli artt. 3 e 41 Cost.) «l’esigenza di interesse generale – peraltro espressamente richiamata dal citato art. 6, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 114 del 1998 – di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale» (sentenza n. 64 del 2007).

Infine, una volta stabilito che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali è ascrivibile alla materia “commercio” di cui all’art. 117, quarto comma, Cost., non risulta di per sé lesiva di parametri costituzionali la scelta del legislatore regionale di regolamentare il settore operando delle differenziazioni non solo in relazione alla dimensione dell’esercizio commerciale ma anche, come si è detto, tenendo conto di altri fattori tra i quali il settore merceologico di appartenenza e gli effetti sull’occupazione».

D’altra parte, sostenere il contrario, ossia sostenere che i presunti obiettivi concorrenziali perseguiti dalle norme statali citate prevalgano sulla potestà regionale sul commercio, significherebbe esautorare totalmente la competenza regionale in materia di commercio.

Se è vero, infatti, che, secondo l’orientamento della Corte costituzionale, è precluso alle Regioni, pur nell’esercizio di una propria competenza legislativa esclusiva, porre ostacoli alla concorrenza, non è men vero che «poiché la materia commercio può intersecarsi con quella “tutela della concorrenza”, riservata alla competenza legislativa dello Stato, le Regioni, nell’esercizio di tale loro competenza, possono dettare una disciplina che determini anche effetti pro-concorrenziali perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia “tutela della concorrenza” finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente (sentenze n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007)» (in tal senso sentenza della Corte costituzionale n. 150/2011).

D’altra parte, come già accennato, le norme statali di cui si tratta non sono volte a promuovere la concorrenza tra i diversi soggetti del mercato.

Infatti, hanno caratteri pro-concorrenziali non tutte le norme che rimuovono limiti o vincoli all’esercizio dell’attività di impresa, ma solo quelle, tra esse, che determinano effettivamente la rimozione o la riduzione di attuali o poten-



ziali situazioni di squilibrio tra gli operatori: solo tali norme possono essere ritenute valide esplicazioni della potestà legislativa statale ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Ebbene, l'art. 31, comma 1, d.l. n. 201/2011 in esame, non interviene a rimuovere disparità di trattamento preesistenti tra gli operatori, effettivi o potenziali, di un determinato mercato (ma, anzi, a ben vedere accentua le discriminazioni, tra i piccoli e medi esercenti e la grande distribuzione che sola ha i mezzi per usufruire delle nuove regole, con aperture incondizionate che determinano evidentemente costi aggiuntivi, per il personale, per la vigilanza e per la gestione degli immobili).

In altri termini le nuove regole statali alterano quella parità di condizione e di pari opportunità (che è alla base della concorrenza), tra esercenti della grande distribuzione e piccoli e/o medi esercenti, i quali ultimi non potranno certo competere, con i nuovi orari e aperture nei giorni festivi, con i grandi centri commerciali.

In ogni caso, si ripete, anche a voler ammettere il carattere pro-concorrenziale dell'art. 31 in esame, questo non potrebbe determinare un totale svuotamento delle competenze regionali in materia di commercio, come invece avverrebbe nel caso in cui lo stesso art. 31 in oggetto venisse interpretato nel senso di precludere qualsiasi intervento legislativo regionale in materia di orario di negozi.

È noto infatti che — in base al pacifico orientamento della Corte costituzionale a riguardo — l'intervento del legislatore statale in materia di tutela della concorrenza, proprio in quanto materia trasversale che incide su diversi ambiti (anche estranei alla competenza dello Stato), è legittimo solo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità. In particolare, come si legge nella sentenza n. 272 del 2004 (punto 3 del Considerato in diritto, principio poi confermato nella sentenza n. 345 del 2004), la norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata e vincolante da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale.

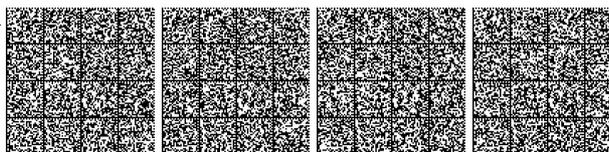
A.2) Che la materia della regolamentazione degli orari e giornate di apertura degli esercizi commerciali non rileva ai fini della tutela della concorrenza è confermato anche dal diritto comunitario.

Quest'ultimo, infatti, è totalmente neutro rispetto alla questione dell'orario di apertura e chiusura dei negozi (lo dimostra il fatto che nella maggior parte dei Paesi dell'Unione europea, gli esercizi commerciali chiudono alle 18.00 e sono rigorosamente chiusi la domenica ed i giorni festivi).

Il Trattato CE, infatti, agli artt. 49 e 56 del Trattato (rispettivamente ex artt. 43 e 49), in materia di attività di imprese si preoccupa di sancire le seguenti libertà fondamentali: libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali e libertà di stabilimento. In particolare, per quanto qui interessa, quest'ultima è tesa a garantire l'accesso e l'esercizio di un'attività economica in un Paese dell'UE diverso da quello di origine. È dunque evidente che tale libertà garantita dal Trattato non riguarda in alcun modo l'aspetto dell'orario degli esercizi commerciali.

In particolare, non vengono neppure in rilievo le finalità di tutela della concorrenza così come definite a livello comunitario, agli artt. da 101 a 106 del Trattato (ex artt. da 81 a 86): a riguardo la Corte di Giustizia proprio con riferimento a normative degli Stati membri che regolavano l'apertura domenicale degli esercizi commerciali ha riconosciuto «che le normative in questione perseguivano un obiettivo legittimo alla luce del diritto comunitario. Invero, le discipline nazionali che limitano l'apertura domenicale di esercizi commerciali costituiscono l'espressione di determinate scelte, rispondenti alle peculiarità socioculturali nazionali o regionali. Spetta agli Stati membri effettuare queste scelte attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario, in particolare al principio di proporzionalità» (cfr. sentenza del 16 dicembre 1992 - Causa C-169/91).

Ed ancora, di recente, la Corte di Giustizia CE — con la sentenza del 1° luglio 2010 causa C-393/08 — in merito ad una legge regionale del Lazio recante disciplina dell'orario, dei turni e delle ferie delle farmacie aperte al pubblico, ha innanzitutto ribadito l'estraneità di detta normativa all'ambito di applicazione dei principi in materia di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi (ex artt. 43 e 49 del Trattato CE), affermando esplicitamente che «l'interpretazione dell'art. 49 CE ... non è pertinente ai fini della soluzione della causa principale», e che «l'esercizio del diritto di stabilimento sancito dall'art. 43 CE non è in questione nella causa principale». Inoltre con la stessa sentenza la Corte di Giustizia ha affermato che «le altre disposizioni del diritto comunitario in materia di concorrenza di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione, in particolare gli artt. 81 CE e 86 CE, risultano, del pari, manifestamente inapplicabili in un contesto quale quello del procedimento principale», contesto che — si ripete — riguardava il caso di una legge regionale recante la disciplina degli orari di apertura di esercizi commerciali. Precisa a tal proposito la sentenza «infatti, in primo luogo, va constatato che gli artt. 83 CE e 85 CE sono del tutto inconferenti nel contesto



della controversia di cui il giudice del rinvio è stato investito, poiché si tratta o di disposizioni con carattere meramente procedurale (artt. 83 CE e 85 CE) o di disposizioni transitorie (art. 84 CE).

In secondo luogo, quanto agli artt. 81 CE e 82 CE, se è pur vero che essi riguardano esclusivamente la condotta delle imprese e non disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, resta il fatto che tali articoli, letti in combinato disposto con l'art. 10 CE, che instaura un dovere di collaborazione, obbligano gli Stati membri a non adottare o a mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei ad eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese (v. sentenza Cipolla e a., cit., punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

A tal proposito, risulta tuttavia manifesto che la normativa nazionale in esame nella causa principale, relativa all'eventuale concessione di una deroga per quanto concerne i periodi di apertura di una farmacia situata in una specifica zona municipale del Comune di Roma, non è idonea, di per sé o con la sua applicazione, a pregiudicare il commercio tra Stati membri ai sensi degli artt. 81 CE e 82 CE [...]. Conseguentemente, si deve considerare che, con riferimento ai citati artt. 81 CE e 82 CE, la prima questione sollevata dal giudice del rinvio è irricevibile.

In terzo luogo, il fatto che tali disposizioni del diritto dell'Unione in materia di concorrenza non siano applicabili nella causa principale comporta che non lo è nemmeno l'art. 86 CE».

B) Neppure può ritenersi utilmente invocata, a fondamento della legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1 in parola, la materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.: anche in tal senso la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che «nell'attività posta in essere dai centri di telefonia sono rinvenibili alcuni degli elementi tipici degli esercizi commerciali, tant'è vero, ad esempio, che l'art. 6 della legge regionale in questione si occupa proprio degli orari e delle modalità di esercizio di tale attività (profili ascrivibili alla materia del "commercio": si vedano le sentenze n. 243 del 2005 e n. 76 del 1972). [...] Non è invece pertinente, in questa sede, l'evocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in quanto la disciplina regionale dei centri di telefonia non incide sulla "determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto" (sentenza n. 168 del 2008; si vedano altresì le sentenze n. 50 del 2008; n. 387 del 2007 e n. 248 del 2006)».

C) Infine, a ulteriore conferma della tesi sin qui esposta si richiama la recente sentenza della Corte costituzionale n. 150/2011, con la quale è stato ribadito espressamente che «la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia "commercio" (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e che "il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), [...], si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia" (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)».

Da tutto quanto sopra esposto è pertanto evidente che l'art. 31, comma 1, d.l. n. 201/2011, ove fosse interpretato come preclusivo di ogni intervento regionale di regolamentazione in materia di orari e/o giornate di apertura degli esercizi commerciali, risulterebbe lesivo della competenza regionale costituzionalmente garantita in materia di commercio, in violazione dell'art. 117, comma 4, e dell'art. 118 Cost.

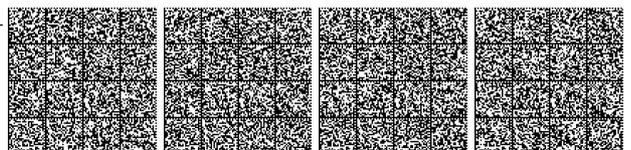
P.Q.M.

Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, così come convertito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, per contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

Si deposita la delibera della Giunta Regionale n. 38 del 24 gennaio 2012.

Firenze - Roma, 23 febbraio 2012

Avv. BORA



N. 50

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Aiuto alla crescita economica (Ace) - Previsione, per le società ed enti indicati nell'art. 73, comma 1, lett. a) e b), del d.P.R. n. 917 del 1989, che, ai fini della determinazione del reddito complessivo netto dichiarato, è ammesso in deduzione un importo corrispondente al rendimento nozionale del nuovo capitale proprio, secondo le disposizioni dei commi 2 e 8 - Calcolo del rendimento nozionale proprio - Determinazione dell'aliquota percentuale per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio, con decreto del Ministro dell'economia, a partire dal quarto periodo d'imposta e determinazione per il primo triennio di applicazione, in via transitoria, dell'aliquota del 3 per cento - Previsione che la parte del rendimento nozionale che supera il reddito complessivo netto dichiarato è computata in aumento dell'importo deducibile dal reddito dei periodi di imposta successivi - Determinazione del capitale proprio esistente alla chiusura dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2010 e relative variazioni in diminuzione - Previsione che gli incrementi derivanti da conferimenti in denaro rilevano a partire dalla data del versamento; che quelli derivanti dall'accantonamento di utili, a partire dall'inizio dell'esercizio in cui le relative riserve sono formate; che i decrementi rilevano a partire dall'inizio dell'esercizio in cui si sono verificati; che per le aziende e le società di nuova costituzione si considera incremento tutto il patrimonio conferito - Previsione dell'applicazione delle predette disposizioni anche al reddito d'impresa di persone fisiche, società in nome collettivo e in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria - Previsione che le disposizioni di attuazione sono emanate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, e che con lo stesso provvedimento possono essere stabilite disposizioni aventi finalità antielusive - Agevolazioni fiscali riferite al costo del lavoro, nonché per donne e giovani - Previsione, ai fini dell'Ires, della deducibilità di un importo pari all'imposta regionale sulle attività produttive determinata ai sensi degli artt. 5, 5-bis, 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 446 del 1997, relativa alla quota imponibile delle spese per il personale dipendente ed assimilato - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e per il peggiore trattamento della comunità regionale rispetto alla comunità nazionale - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8, e 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disciplina dell'IMUP - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che, in caso di incapienza, ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto per la sottrazione di risorse finanziarie ai comuni e l'attribuzione alle regioni di diverse competenze - Denunciata violazione del principio di eguaglianza relativamente alla disciplina del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13.



- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei - Istituzione di una tassa annuale di stazionamento - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, mediante istituzione di una tassa sul turismo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 16, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, ricadenti nel territorio di ciascuna provincia, affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'art. 32 del T.U. n. 267 del 2000, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Attribuzione alle Province di sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Individuazione del Presidente e del Consiglio Provinciale come unici organi della Provincia - Trasformazione del Consiglio provinciale in organo composto da dieci membri eletti dagli organi elettivi dei comuni - Elezione del Presidente da parte dello stesso Consiglio provinciale secondo modalità stabilite con successiva legge statale - Obbligo per lo Stato e per le Regioni di trasferire ai Comuni entro il 31 dicembre 2012 le funzioni (già) provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi in caso di inadempimento regionale - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Riserva al legislatore statale del potere di fissare la decorrenza del nuovo assetto istituzionale dell'ente locale - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata, in via preliminare, illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate per l'assenza dei presupposti della necessità ed urgenza - Denunciato declassamento della Provincia da ente costituzionalmente autonomo esponenziale della collettività locale, ad ente di secondo livello con mere funzioni di coordinamento dei Comuni - Denunciata violazione della competenza esclusiva regionale in materia di ordinamento degli enti locali, a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-*bis* e 22.
- Costituzione, artt. 5, 77, 114, 117, commi primo, secondo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, lett. 1-*bis*, 11, 54, e 59; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che l'aliquota di cui al comma 1, si applica anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse ed attribuzione di oneri alle Regioni speciali ed alle Province autonome, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Denunciata violazione della competenza regionale in materia sanitaria e di trasporti - Denunciata lesione del principio di ragionevolezza.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

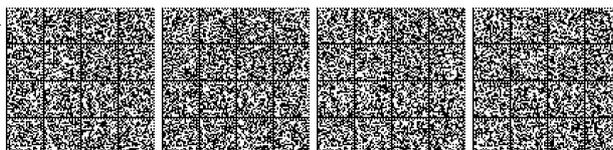
Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Esercizi commerciali - Eliminazione per le attività commerciali dei limiti agli orari di apertura e di chiusura ed abolizione dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Previsione quale principio generale dell'ordinamento della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza limiti o prescrizioni di alcun genere, tranne quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, con l'onere per le Regioni e gli enti locali di adeguare i loro ordinamenti entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale esclusiva in materia di esercizi commerciali e loro ubicazione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, terzo e quarto, e 118, primo comma; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le Regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, (cod. fisc. 80014930327; P. IVA 00526040324) in persona del Presidente della Giunta regionale *pro-tempore* dott. Renzo Tondo, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 236 del 17 febbraio 2012 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura a margine del presente atto — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) con domicilio eletto in Roma presso l'Uf-



fficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna, 355, contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi da i a 8; 2, commi 1 e 2; 13, commi 11, 14, lett. a), e 17, terzo, quarto e quinto periodo; 14, comma 13-bis, terzo e quarto periodo; 16, commi da 2 a 10; 23, commi 4, da 14 a 20-bis e 22; 28, comma 3; 31, comma 1; 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella *G.U.* n. 300 del 27 dicembre 2011, per violazione:

degli articoli 3, 53, 97, 117, co. 3, e 119 della Costituzione;
degli artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65 dello Statuto speciale . adottato con l. cost. n. 1 del 1963;
degli artt. 2, 9, 14 e 18 d. lgs. 9/1997, dell'art. 4 d. lgs. 114/1965 e dell'art. 1 d. lgs. 265/2011;
del principio di leale collaborazione,
per i profili e nei modi di seguito illustrati.

FATTO

Il d.l. 201/2011, come risultante dalla legge di conversione n. 214/2011, contiene disposizioni di vario tipo, distribuite in quattro titoli: Sviluppo ed equità, Rafforzamento del sistema finanziario nazionale e internazionale, Consolidamento dei conti pubblici, Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza.

Tutte sono rivolte — come rivela lo stesso soprannome di decreto “salva Italia” che il Governo ha attribuito ad esso — a produrre un risultato utile all'economia del Paese: e la Regione Friuli-Venezia Giulia, come parte del Paese, non può che augurarsi che le misure producano i risultati sperati.

Allo sforzo collettivo necessario al conseguimento di tali risultati essa non intende certo sottrarsi.

Al tempo stesso, tuttavia, essa non può rinunciare a chiedere che ogni contributo ad essa richiesto sia richiesto legittimamente, nel quadro e nel rispetto delle regole che disciplinano sotto il profilo finanziario — come sotto ogni altro profilo — i rapporti con lo Stato.

Ed essa ritiene che nei punti che formano oggetto della presente impugnazione le regole costituzionali e statutarie di tali rapporti non siano rispettate.

Vengono qui in considerazione alcune disposizioni dei Titoli I (“Sviluppo ed equità”), III (“Consolidamento dei conti pubblici”) e IV (“Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza”).

Quanto al Titolo I, si tratta dell'art. 1, Aiuto alla crescita economica, e dell'art. 2, Agevolazioni fiscali riferite al costo del lavoro nonché per donne e giovani.

Quanto al Titolo III, si tratta dell'art. 13, recante Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria, dell'art. 14, recante Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, e dell'art. 16, Disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei (tutti facenti parte del Capo secondo Disposizioni in materia di maggiori entrate).

Si tratta poi dell'art. 23, Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province, facente parte del Capo terzo (Riduzioni di spesa. Costi degli apparati), nonché dell'art. 28, recante Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese, che forma ed esaurisce il capo VI (Concorso alla manovra degli Enti territoriali).

Quanto al Titolo IV si tratta dell'art. 31, Esercizi commerciali (facente parte del capo I, Liberalizzazioni), e dell'art. 48, Clausola di finalizzazione, che ricade nel Capo IV, Misure per lo sviluppo infrastrutturale.

Ad avviso della Regione Friuli-Venezia Giulia, le disposizioni succitate risultano lesive delle proprie prerogative costituzionali e statutarie per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, e dell'art. 2, commi 1 e 2.

L'art. 1, comma 1, del d.l. 201/2011 prevede deduzioni che vanno ad abbassare il reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle società (Ires), degli altri enti di cui allo stesso comma 1, e sul “reddito d'impresa di persone fisiche, società in nome collettivo e in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria” (v. il comma 7), e ciò



“in considerazione della esigenza di rilanciare lo sviluppo economico del Paese e fornire un aiuto alla crescita mediante una riduzione della imposizione sui redditi derivanti dal finanziamento con capitale di rischio, nonché per ridurre lo squilibrio del trattamento fiscale tra imprese che si finanziano con debito ed imprese che si finanziano con capitale proprio, e rafforzare, quindi, la struttura patrimoniale delle imprese e del sistema produttivo italiano”.

Dal canto suo, l'art. 2 prevede che sia deducibile, ai fini dell'Ires, “un importo pari all'imposta regionale sulle attività produttive determinata ai sensi degli articoli 5, 5-bis, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, relativa alla quota imponibile delle spese per il personale dipendente e assimilato” (comma 1).

Il comma 2 prevede deduzioni nella determinazione della base imponibile a fini Irap, collegate all'assunzione di donne e giovani.

Dunque, le norme succitate producono l'effetto di diminuire il gettito dell'Ires, dell'Irpef e dell'Irap, cioè di imposte che spettano o pro quota o interamente alla Regione.

Quest'ultimo è, notoriamente, il caso dell'Irap (v. il d. lgs. 446/1997 e la l. FVG 4/2000). Quanto alle partecipazioni spettanti a questa Regione, è da ricordare che lo Statuto, dopo aver stabilito che “la Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti” (art. 48), aggiunge che “spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; 2) quattro decimi e mezzo del gettito dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche; 3) sei decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui agli artt. 23, 24, 25 e 29 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ed all'art. 25-bis aggiunto allo stesso decreto” (art. 49).

Le norme censurate, dunque, incidono sull'Irap e sui meccanismi di compartecipazione previsti dallo Statuto, che rappresentano la fondamentale forma di finanziamento della Regione, la quale subisce così una rilevante riduzione di entrate, senza che sia previsto alcun meccanismo compensativo.

Si noti che, al contrario, le deduzioni relative a Irpef e Ires non pregiudicano la finanza delle Regioni ordinarie, che non godono della compartecipazione a quelle imposte, e la finanza delle Regioni ordinarie non è pregiudicata neppure dalla deduzione Irap: invero, considerata la modalità di finanziamento della spesa sanitaria in tali Regioni (v. D. Lgs. 56/2000), la diminuzione del gettito Irap viene compensata da un corrispondente aumento della compartecipazione Iva, con garanzia di integrale finanziamento della spesa sanitaria regionale.

Ciò che la Regione contesta non è la previsione di deduzioni in sé, ma tale previsione in quanto non accompagnata da una compensazione a favore delle Regioni speciali, cioè in quanto il d.l. 201/2011 non provvede a riequilibrare le entrate regionali.

E' ben noto che il d.l. 201/2011 contiene, accanto ad alcune norme volte a favorire lo sviluppo (come quelle sopra illustrate), altre norme volte ad aumentare le entrate tributarie. Però, l'art. 48 — come più ampiamente si dirà — dispone che “le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono, riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale”. Dunque, qualora dalle norme tributarie del d.l. 201/2011 dovessero derivare effetti economici favorevoli per questa Regione (a titolo di compartecipazione ai tributi erariali), essi sarebbero “annullati” (almeno) per cinque anni.

Ciò significa che, mentre l'effetto di riduzione del gettito fiscale determinato dagli artt. 1 e 2 va anche a detrimento della Regione Friuli-Venezia Giulia, le maggiori entrate risultanti dalle altre norme vanno a esclusivo beneficio statale, con neutralizzazione dell'art. 49 St.

Per la Regione Friuli-Venezia Giulia (e le altre Regioni speciali), dunque, la manovra è a senso unico, e si traduce in una pura e semplice riduzione di entrata, non compensata affatto dall'aumento di imposte al cui gettito pure la Regione dovrebbe partecipare.

Ne risulta violato, in primo luogo, il principio di uguaglianza (e di ragionevolezza) di cui all'art. 3, comma primo, Cost., sia con riferimento all'uguaglianza tra enti che in relazione all'uguaglianza tra comunità territoriali (ed in definitiva tra le persone che le istituzioni di tale comunità rappresentano): essendo evidente che l'istituzione rappresentativa della comunità regionale del Friuli-Venezia Giulia “partecipa” al peso della riduzione delle imposte dirette in misura più rilevante del resto della comunità nazionale (come si è visto). Inoltre, benché i cittadini della Regione — come tutti gli altri — paghino l'aumento delle imposte previsto dalle altre norme del d.l. 201/2011, tale aumento di entrata non si traduce affatto in un corrispondente aumento della capacità di spesa della Regione.

La Regione è legittimata a far valere la violazione dell'art. 3, perché si tratta della parità di trattamento fra Regioni e perché essa si riflette in lesione dell'autonomia finanziaria regionale.



La mancata attribuzione alla Regione di risorse compensative, ed anzi la espressa riserva allo Stato di quelle maggiori entrate che naturalmente avrebbero compensato il minor gettito, con la semplice applicazione delle regole statutarie, violano altresì l'art. 63 dello Statuto e l'insieme delle disposizioni del titolo IV. L'art. 63 prevede, in primo luogo, che sulle proposte di legge costituzionale di modifica dello Statuto il Consiglio regionale esprima il proprio parere (co. 3). Esso contiene poi una disposizione specifica per le disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV: queste "possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione" ma, "in ogni caso, sentita la Regione".

Ora, la ricorrente Regione è ben consapevole che non si è qui di fronte ad una formale modificazione delle disposizioni statutarie, ma non può essere dubbio che l'effetto degli artt. 1 e 2 equivale in tutto e per tutto ad una riduzione della quota di partecipazione. Infatti la riduzione del gettito non è qui la semplice conseguenza del ciclo economico, in relazione al quale il gettito può essere maggiore o minore, in condizione di uguaglianza tra tutti coloro che ne sono destinatari: al contrario, la riduzione è qui la conseguenza di una consapevole decisione di governo. La previsione di ulteriori deduzioni a danno delle sole Regioni speciali, con contemporanea espressa esclusione del riequilibrio a favore della Regione, e con la riserva delle entrate al solo Stato, equivale ad una alterazione del rapporto tra finanza statale e finanza regionale quale fissato dall'art. 49 dello Statuto. La mancata attivazione di una procedura di consultazione comporta ad avviso della ricorrente Regione la violazione dell'art. 63 dello Statuto e del principio di leale collaborazione.

Inoltre, le norme in questione violano anche il principio di corrispondenza tra entrate e funzioni, implicito nel sistema statutario (v. l'art. 50, in base al quale "per provvedere a scopi determinati, che non rientrano nelle funzioni normali della Regione, lo Stato assegna alla stessa, con legge, contributi speciali") ed espresso nell'art. 119, comma quarto, della Costituzione. È evidente infatti che la dimensione quantitativa delle entrate regionali era stata predisposta in correlazione con l'ampiezza delle funzioni proprie della stessa Regione, e che un "taglio" delle risorse a sua disposizione comporta lo squilibrio tra queste e le funzioni. Nel presente periodo di crisi finanziaria, senz'altro tutte le componenti della Repubblica sono chiamate a collaborare, ma — per la Regione Friuli-Venezia Giulia, ciò è già avvenuto con le diverse manovre finanziarie (v. l'art. 14 di. 78/2010, l'art. 20, co. 5, d.l. 98/2011 e l'art. 1, co. 8, d.l. 138/2011) e con le norme di cui all'art. 1, co. 151 ss., l. 220/2010.

Questa Regione è consapevole che all'accoglimento della sua domanda sotto il profilo ora indicato potrebbe ostare il precedente rappresentato dalla sent. 155/2006, relativa alla l. 311/2004, nella quale si legge che, "a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti". Questa Regione, però, non si può esimere dal far notare che, da un lato, la prova richiesta da codesta Corte è una probatio diabolica, dall'altro l'onere della prova dovrebbe incombere su chi opera il taglio, non su chi lo subisce.

Si può presupporre, cioè, che lo Stato abbia riconosciuto alla Regione le risorse finanziarie adeguate alle sue funzioni e che, perciò, un "taglio" di risorse possa avvenire solo in presenza di determinati presupposti. Lo Stato non può diminuire unilateralmente le risorse senza alcuna valutazione di adeguatezza finanziaria, cioè di una diminuita necessità finanziaria della Regione. Il necessario collegamento con la dimensione effettiva della finanza delle Regioni speciali e con le "funzioni da esse effettivamente esercitate" emerge anche dall'art. 27, co. 2, l. 42/2009.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 11, 14, lett. a), e 17, terzo, quarto e quinto periodo

A) Premessa. Il passaggio alla nuova imposta e la sottrazione delle risorse al sistema locale.

L'art. 13 regola l'Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria, stabilendo (comma 1) che l'istituzione di tale imposta "è anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, ed è applicata in tutti i comuni del territorio nazionale fino al 2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in quanto compatibili, ed alle disposizioni che seguono", e che conseguentemente, "l'applicazione a regime dell'imposta municipale propria è fissata al 2015".

Il riferimento a "tutti i comuni del territorio nazionale" induce a ritenere che l'art. 13 intenda applicarsi anche nella regione Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 8, co. 1, d. lgs. 23/2011, richiamato dall'art. 13, comma 1, ora citato, stabilisce che l'imposta municipale propria istituita dallo stesso articolo "sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'imposta comunale sugli immobili".

Dunque, l'Imup sostituisce — oltre all'ICI, già destinata ai Comuni — imposte destinate alla Regione: o per seicdecimi, come l'Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locati (art. 49 Statuto) o interamente, come le addizionali regionale e comunale relative ai redditi fondiari degli immobili non locati e l'Ici: va infatti ricordato che, in base all'art. 51, co. 2, St., "il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le



leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio, ferma restando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato". Del resto, la Regione è competente in materia di finanza locale, ai sensi degli artt. 51 e 54 St. e 9 d. Igs. 9/1997.

Peraltro, la Regione Friuli-Venezia Giulia non avrebbe titolo per contestare la trasformazione di determinati tributi erariali in tributi locali: lo Statuto assicura determinate quote di compartecipazione su diversi tributi erariali, ma non prescrive l'esistenza in particolare di determinati tributi erariali: e se lo Stato vi rinuncia, in favore della finanza comunale, tale rinuncia vale anche per la quota spettante alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Senonché, tale conclusione opera sino a che le risorse siano realmente attribuite ai comuni, come avviene nel disegno normativo originario dell'IMUP ai sensi degli artt. 8 e 9 d. Igs. 23/2011. Ove invece il reddito dell'imposta "municipale" sia assegnato allo Stato, ne risulta un complessivo impoverimento del sistema locale: dietro la "municipalizzazione", infatti, vi è sempre l'imposta erariale, soltanto che il suo gettito viene sottratto alla Regione Friuli-Venezia Giulia, con evidente sostanziale violazione degli artt. 49 e 51 dello Statuto.

E proprio questo accade con le nuove disposizioni dell'art. 13, comma 11. Esse, infatti, prevedono la riserva allo Stato di una quota dell'Imup.

Ecco il testo della disposizione:

"È riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale di cui al comma 8, l'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo. La quota di imposta risultante è versata allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria. Le detrazioni previste dal presente articolo, nonché le detrazioni e le riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato di cui al periodo precedente. Per l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano le disposizioni vigenti in materia di imposta municipale propria. Le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni" (enfasi aggiunta).

In realtà, però, dal comma 17 dell'art. 13 risulta che lo Stato non solo si trattiene la metà "riservata" dell'importo, ma intende appropriarsi di tutto il maggior gettito, cioè ogni importo eccedente le entrate che affluivano ai comuni della regione Friuli-Venezia Giulia in base alle norme previgenti: ed intende farlo acquisendo tali fondi dalla Regione.

Infatti, il comma 17, terzo periodo, dispone — in relazione alle autonomie speciali competenti in materia di finanza locale — che "con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio". Ed il quarto periodo precisa che, "fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo". Il quinto periodo, infine, prevede che "l'importo complessivo della riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro".

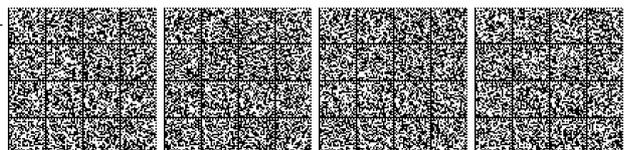
Ora, benché il riferimento alla "riduzione del recupero" appaia privo di senso, sembra da ritenere che i numeri indicati rappresentino la quantificazione del "recupero" a carico delle autonomie speciali.

Dunque, lo Stato ha provveduto a ristrutturare le imposte "immobiliari" e a rideterminare le basi imponibili, ma — nel periodo 2012-2014 — i maggiori incassi derivanti da questa operazione sono interamente destinati allo Stato, il quale in parte li riceve direttamente dai contribuenti in base alla riserva di cui al comma 11, in parte li riceve dalla Regione con i meccanismi di "recupero" o "accantonamento" di cui al comma 17.

Si noti che il comma 17 è formulato in modo tale da poter essere inteso nel senso che l'importo Imup 2012 non debba essere confrontato con l'importo 2011 dei tributi sostituiti ma solo con l'importo dei tributi sostituiti percepiti dai Comuni (cioè, l'Ici 2011). Se così fosse, il taglio delle risorse assumerebbe un carattere del tutto particolare rispetto alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Infatti, delle tre componenti sostituite dall'imup (cioè l'Irpef fondiaria, le addizionali regionale e comunali e l'ICI), l'ICI era precedentemente riscossa direttamente dai comuni (anche se destinata alla Regione, dopo le modifiche apportate all'art. 51 St. dalla l. 220/2010), mentre sia le risorse derivanti dall'Irpef fondiaria che quelle derivanti dalle addizionali spettavano alla Regione. Ne risulta che — concentrata la fiscalità nell'imup — il "maggior gettito stimato dei comuni" della Regione sarà particolarmente elevato, comprendendo anche il gettito dei tributi che prima costituivano entrate della Regione.

In entrambi i casi, tributi spettanti al sistema regionale in base allo Statuto e alle norme di attuazione sono illegittimamente avocati allo Stato, come di seguito si illustra.

B) Illegittimità costituzionale del comma 11, nella parte in cui riserva allo Stato metà dell'Importo Imup.



Poste le premesse appena illustrate, viene in considerazione in primo luogo l'illegittimità costituzionale del comma 11, nella parte in cui considera tributo erariale la quota del 50% dell'Imup e la riserva allo Stato.

L'art. 49 dello Statuto speciale dispone che "spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche". L'art. 51, co. 2, come già visto, stabilisce che "il gettito relativo a tributi propri e a partecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio".

Dunque, alla Regione spettano i 6/10 dell'Irpef e le addizionali Irpef (regionale e comunali). L'art. 13 sostituisce l'Imup a tali imposte (per la quota fondiaria) ma l'operazione si rivela elusiva, fittizia, perché il comma 11 riporta le somme in questione allo Stato. Non basta, però, un semplice cambio di "etichetta" del tributo per eludere il sistema statutario. Il comma 11 viola gli artt. 49, n. 1, e 51, co. 2, perché avoca allo Stato risorse riscosse a titolo di tributo erariale (come ammette lo stesso comma 11, ultimo periodo) e che sostanzialmente corrispondono a tributi spettanti alla Regione (pro quota o interamente).

Qualora, invece, si volesse valorizzare lo status di tributo locale dell'Imup, allora l'art. 13, co. 11, violerebbe l'art. 51, co. 2, là dove dispone che "il gettito relativo a tributi propri... che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio". L'Imup è un tributo attribuito agli enti locali ma il comma 11 riserva metà del gettito allo Stato, in contrasto con l'art. 51, co. 2, St.

La fondatezza della censura sopra esposta non potrebbe essere contestata facendo valere la clausola di possibile riserva all'erario statale prevista dalle norme di attuazione (art. 4 dPR 114/1965 e art. 6, co. 2, d. lgs. 8/1997): su questo punto, però, si rinvia alla censura relativa alla norma generale di cui all'art. 48 ("Le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale"), che pare applicabile anche alle risorse attribuite allo Stato dall'art. 13, co. 11.

C) In particolare, ancora illegittimità costituzionale del comma 11, nella parte in cui riserva ai comuni le attività di accertamento e riscossione e assegna ai Comuni le maggiori entrate connesse a tali attività.

Oltre che per la riserva allo Stato, l'art. 13, co. 11, risulta lesivo anche per quel che dispone l'ultimo periodo di esso, secondo cui "le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni".

L'art. 53 St. stabilisce che "la regione collabora all'accertamento delle imposte erariali sui redditi dei soggetti con domicilio fiscale nel suo territorio" (co. 1) e che "le predette intese [fra Regione e Ministro] definiscono i necessari indirizzi e obiettivi strategici relativi all'attività di accertamento dei tributi nel territorio della Regione, la quale è svolta attraverso i conseguenti accordi operativi con le Agenzie fiscali" (co. 4) Dunque, l'ultimo periodo del comma 11 viola l'art. 53, co. 4, St., regolando direttamente un'attività di accertamento di tributi (la quota di IMUP avente natura erariale) nel territorio regionale.

Inoltre, la norma in questione viola gli artt. 49 e 51, co. 2, St. là dove attribuisce ai comuni "le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni". Infatti, si tratta di somme che spettano alla Regione sia che si valorizzi la corrispondenza con l'Irpef fondiaria e con le addizionali (v. l'art. 49 e l'art. 51, co. 2, St.) sia che si valorizzi lo status di tributo locale (v. art. 51, co. 2): su ciò v. sopra, punto B).

Non si tratta, cioè, di maggiori entrate che derivano dall'aumento delle aliquote o dall'introduzione di nuovi tributi, ma semplicemente di entrate che derivano da un più rigoroso accertamento degli obblighi tributari preesistenti, il cui gettito deve seguire la destinazione impressa dallo Statuto e non può essere discrezionalmente attribuito dallo Stato.

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

La medesima sent. 152/2011 ha poi annullato l'art. 3, co. 2-bis, d.l. 40/2010, in quanto "la previsione della esclusiva destinazione a fondi erariali del gettito derivante dalla definizione agevolata di tali controversie inerenti alla contestazione di tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale si pone in contrasto con il



principio di cui all'art. 2 delle norme di attuazione, non potendo peraltro neppure ritenersi che le entrate derivanti dalla richiamata definizione agevolata delle controversie tributarie siano "entrate nuove".

D) Illegittimità costituzionale del comma 14, lett. a), e del comma 17, terzo, quarto e quinto periodo.

Il comma 14, lett. a) dell'art. 13 abroga l'art. 1 d.l. 93/2008, che introduceva l'esenzione ICI per la prima casa e, al comma 4, stabiliva quanto segue: "La minore imposta che deriva dall'applicazione dei commi 1, 2 e 3, pari a 1.700 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, è rimborsata ai singoli comuni, in aggiunta a quella prevista dal comma 2-bis dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 504 del 1992, introdotto dall'articolo 1, comma 5, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. A tale fine, nello stato di previsione del Ministero dell'interno l'apposito fondo è integrato di un importo pari a quanto sopra stabilito a decorrere dall'anno 2008. Relativamente alle regioni a statuto speciale, ad eccezione delle regioni Sardegna e Sicilia, ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, i rimborsi sono in ogni caso disposti a favore dei citati enti, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei loro territori nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione".

L'art. 13, co. 17, primo periodo, d.l. 201/2011 (qui non impugnato, in quanto non riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia.) dispone che "il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo"; si aggiunge che "in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue". Tale disposizione è scritta in modo oscuro (i fondi ed i trasferimenti "variano", i comuni versano "le somme residue"): ma in definitiva sembra significare che o attraverso la riduzione dei trasferimenti dallo Stato o (se la riduzione non basta) attraverso trasferimenti dagli stessi Comuni, lo Stato incamera tutto ciò che per effetto delle nuove regole ai Comuni affluisca in misura maggiore di prima.

Per la Regione Friuli-Venezia Giulia — come per le altre autonomie speciali aventi competenza in materia di finanza locale — vale invece, come sopra visto, l'art. 13, co. 17, terzo periodo: il quale dispone direttamente che "con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio". Il quarto periodo aggiunge che, "fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo".

Dunque, lo Stato non solo trattiene la parte erariale dell'Imup (in base al comma 11), ma vorrebbe incamerare dalla Regione anche l'imposta comunale, per tutto l'importo eccedente le entrate che affluivano ai comuni in base alle norme previgenti. Come si è già notato, il comma 17 è formulato in modo tale da poter essere inteso nel senso che l'importo Imup 2012 non debba essere confrontato con l'importo 2011 dei tributi sostituiti ma solo con l'importo dei tributi comunali sostituiti (cioè, l'Ici 2011). Se così fosse, la Regione e i suoi enti locali risulterebbero depauperati:

dei sei decimi dell'Irpef sui redditi immobiliari, soppressi;

delle addizionali regionale e comunale precedentemente previste (la seconda era destinata alla Regione in luogo dei comuni);

Inoltre, il comma 17 potrebbe essere interpretato anche nel senso che dal gettito precedente sia esclusa la somma che perveniva ai comuni (tramite la Regione) ai sensi dell'art. 1, co. 4, di. 98/2008, sopra citato. Se così fosse, ne risulterebbe un ulteriore rilevante depauperamento del sistema regionale.

In questi termini, la fittizia comunalizzazione dei tributi immobiliari si traduce nel transito delle corrispondenti risorse dal bilancio regionale al bilancio statale. La Regione, che prima "integrava" la finanza locale avvalendosi delle predette risorse, ora ne è priva ma dovrà comunque far fronte alle necessità finanziarie dei comuni (art. 54 St. e art. 9, co. 2, d. lgs. 9/1997), e dovrebbe contestualmente versare allo Stato proprie risorse in misura corrispondente alle maggiori entrate dei Comuni, o comunque in misura corrispondente a quella a priori determinata dalla impugnata disposizione (quinto periodo).

In un sistema nel quale la Regione ha la responsabilità complessiva della finanza locale, la sottrazione ai comuni delle risorse derivanti dalle imposte ad essi destinate costituisce contemporaneamente una lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

In ogni modo, il terzo e quarto periodo del comma 17, dunque, violano l'art. 49 St. e gli artt. 4 DPR 114/1965 e 6, co. 2, d. lgs. 8/1997 perché pretendono di avocare allo Stato risorse di spettanza regionale, al di fuori dei casi previsti.

Ciò è vero sia nel caso in cui si ritenga che il comma 17 produca l'effetto di avocare allo Stato le risorse che prima spettavano alla Regione a titolo di compartecipazione all'Irpef fondiaria (art. 49 St.) e di addizionali regionale



e comunale (art. 51, co. 2), sia nel caso in cui si ritenga che la Regione dovrebbe assicurare il recupero allo Stato del maggior gettito con le proprie risorse ordinarie, per cui il comma 17 produce l'effetto di "far tornare" nelle casse statali risorse spettanti alla Regione e ad essa affluite in attuazione delle regole finanziarie poste dallo Statuto e dalle norme di attuazione (co. 17, terzo periodo).

Ancora, il comma 17, terzo e quarto periodo, viola gli artt. 63 e 65 St., proprio perché pretende di derogare agli artt. 49 e 51 St. e al dPR 114/1965 con una fonte primaria "ordinaria".

L'art. 65 St. è violato anche perché il comma 17, terzo periodo, pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.

Inoltre, il comma 14, lett. a) ed il comma 17, terzo e quarto periodo, violano l'autonomia finanziaria regionale (assicurata dagli articoli 48 e 49 Statuto, e dall'art. 119, commi 1, 2, e 4, Cost.) in quanto producono l'effetto di infliggere un nuovo, rilevante "taglio" di risorse al sistema regionale.

Su questo punto si rinvia alle considerazioni svolte nel presente atto a proposito dell'art. 28, co. 3. Si può, però, già qui indicare, in sintesi, che le norme in questione producono, come abbiamo visto, l'effetto di "espropriare" la Regione e gli enti locali delle risorse corrispondenti ai 6/10 dell'Irpef fondiaria, alle addizionali regionale e comunali e a quelle che l'art. 1 d.l. 93/2008 (ora abrogato) attribuiva ai comuni (tramite la Regione) per compensare l'esenzione Ici sulla prima casa. Si tratta di una quota rilevante di risorse, la cui eliminazione si aggiunge ai tagli già operati con l'art. 14 d.l. 78/2010, l'art. 20, co. 5, d.l. 98/2011, l'art. 1, co. 8, d.l. 138/2011 e l'art. 1, comma 156, primo periodo, della legge 220/2010.

Le risorse "avocate" dalle norme qui impugnate (soprattutto quelle compensative dell'Ici sulla prima casa) erano dirette al finanziamento delle "funzioni normali" dei comuni, per cui la loro sottrazione produce gravi squilibri e incide sulla finanza regionale (v. l'art. 54 St. e l'art. 9 d. lgs. 9/1997). Lo Stato non può revocare quote così rilevanti di risorse senza alcuna compensazione. Il principio di "neutralità finanziaria" (riconosciuto dallo stesso legislatore statale all'art. 1, co. 159, l. 220/2010, cui deve attribuirsi valore interpretativo dello Statuto: "Qualora con i decreti legislativi di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, siano istituite sul territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, con le procedure previste dall'articolo 27 della medesima legge n. 42 del 2009, è rivisto l'ordinamento finanziario della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei predetti decreti nei confronti dei vari livelli di governo") è stravolto dalle norme qui impugnate, che regolano un nuovo tributo, sostituendolo a tributi preesistenti, con il risultato di spostare risorse dal sistema regionale allo Stato.

E' anche violato il principio consensuale che domina i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali (v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010; v. sempre il motivo relativo all'art. 28, co. 4), perché lo Stato ha proceduto a sovvertire l'assetto della finanza regionale e comunale del tutto unilateralmente, anzi violando le norme (come il succitato principio di neutralità finanziaria) concordate con la Regione (l'art. 1, co. 159, l. 220/2010 recepisce l'art. 11 del Protocollo di intesa Tondo — Tremonti).

Infine, è da sottolineare che le norme impugnate colpiscono essenzialmente le Regioni speciali, sia perché solo esse dispongono delle compartecipazioni e delle addizionali locali, sia perché i comuni delle regioni ordinarie non perdono la "compensazione" dell'Ici sulla prima casa (che è confluita nel fondo sperimentale di riequilibrio). Di qui la violazione dell'art. 3 Cost., con ovvie ripercussioni sull'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali situati nel suo territorio.

Una menzione separata e specifica richiede l'illegittimità del quarto periodo del comma 17 che prevede lo "accantonamento" delle quote di compartecipazione previste dall'art. 49 Statuto.

Va rilevato, infatti, che tale "accantonamento" contrasta anch'esso frontalmente con l'art. 49 dello Statuto e con l'intero sistema finanziario della Regione da esso istituito. E' evidente, infatti, che le risorse che lo Statuto prevede come entrate regionali sono così stabilite perché esse vengano utilizzate dalla Regione per lo svolgimento delle sue funzioni costituzionali, e non perché esse vengano "accantonate". L'istituto dell'accantonamento non ha nel sistema statutario cittadinanza alcuna.

Inoltre, l'illegittimità del trasferimento previsto determina anche l'illegittimità dell'accantonamento disposto nella prospettiva del trasferimento.

Specifico illegittimità colpisce poi il quinto periodo del comma 17, che stabilisce in un ammontare fisso e determinato l'importo del "recupero", stimandolo a priori con criteri del tutto oscuri. Si tratta di una norma irragionevole, che prevede un importo fisso senza contemplare alcun meccanismo di conguaglio o rimborso in caso di inesattezza. L'irragionevolezza, naturalmente, si riflette sull'autonomia finanziaria della Regione, tenuta ad assicurare il "recupero".



Inoltre è violato il già citato principio consensuale in materia di finanza delle Regioni speciali, perché la norma avrebbe dovuto prevedere una determinazione concordata dell'importo in questione.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 13-*bis*, terzo e quarto periodo

L'art. 14, comma 1, d.l. 201/2011 stabilisce che “a decorrere dal 1° gennaio 2013 è istituito in tutti i comuni del territorio nazionale il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai comuni, e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni”. Il comma 8 dispone che “il tributo è corrisposto in base a tariffa” ed i commi successivi regolano la determinazione della tariffa (il comma 12 rinvia, a tal fine, ad un regolamento).

Il comma 13 statuisce che “alla tariffa determinata in base alle disposizioni di cui ai commi da 8 a 12, si applica una maggiorazione pari a 0,30 euro per metro quadrato, a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni, i quali possono, con deliberazione del consiglio comunale, modificare in aumento la misura della maggiorazione fino a 0,40 euro, anche graduandola in ragione della tipologia dell'immobile e della zona ove è ubicato”.

Tali commi riguardano il regime generale del tributo, e non sono oggetto di impugnazione.

Oggetto di impugnazione è invece - per la parte che interessa la Regione Friuli-Venezia Giulia — il comma 13-*bis*, il quale dispone quanto segue:

“a decorrere dall'anno 2013 il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 del presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo”. Dunque, in base al terzo e quarto periodo dell'art. 13-*bis* la Regione Friuli-Venezia Giulia dovrebbe versare al bilancio dello Stato — a “compenso” di maggiori entrate dei Comuni — risorse dal proprio bilancio.

Come si vede, si tratta di disposizioni simili a quelle di cui all'art. 13, co. 17, terzo e quarto periodo, sopra censurate, con la differenza che, nel caso del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, il recupero al bilancio statale della maggiorazione è previsto in modo stabile.

Vanno richiamati, dunque, i motivi già svolti con riferimento all'art. 13, co. 17, terzo e quarto periodo.

Per tali trasferimenti al bilancio dello Stato di entrate che spettano alla Regione a termini di Statuto non vi è alcun fondamento statutario, ma vi è invece violazione dello Statuto: il quale assegna determinate entrate alla Regione affinché essa ne disponga per l'esercizio delle proprie funzioni, e non per versarle al bilancio dello Stato.

Per il concorso ai bisogni della finanza pubblica sono stati previsti appositi meccanismi (concordati con l'Accordo di Roma del 2010) dall'art. 1, commi 152 ss., l. 220/2010, mentre l'art. 14, co. 13-*bis*, terzo e quarto periodo, stravolge unilateralmente l'assetto dei rapporti tra Stato e Regione in materia finanziaria disegnato dallo Statuto. Il terzo e quarto periodo del comma 13-*bis*, dunque, violano gli artt. 48 e 49 St. e l'art. 4 DPR 114/1965 (su di esso v. l'ultimo motivo) perché pretendono di avocare allo Stato risorse di spettanza regionale, al di fuori dei casi previsti. Infatti, la Regione dovrebbe assicurare il recupero allo Stato della maggiorazione standard con le proprie risorse ordinarie, per cui il comma impugnato produce l'effetto di “far tornare” nelle casse statali risorse affluite alla Regione in attuazione delle regole finanziarie poste dallo Statuto e dalle norme di attuazione (co. 13-*bis*, terzo periodo).

Ancora, essi violano gli artt. 63 e 65 St., proprio perché pretendono di derogare agli artt. 49 e al DPR 114/1965 con una fonte primaria “ordinaria”.

L'art. 65 St. è violato anche perché il comma 13-*bis*, terzo periodo, pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.

Come già osservato per l'art. 13, comma 17, è poi palese l'illegittimità del quarto periodo del comma 13-*bis* dell'art. 14 che, prevedendo l'accantonamento delle entrate regionali sulle quote di compartecipazione previste dall'art. 49 St., contrasta frontalmente con tale norma e con il sistema finanziario previsto dallo Statuto, per le stesse ragioni sopra enunciate.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi da 2 a 10

L'art. 16, co. 2, d.l. 201/2011 dispone che “dal 1° maggio 2012 le unità da diporto che stazionino in porti marittimi nazionali, navighino o siano ancorate in acque pubbliche, anche se in concessione a privati, sono soggette al paga-



mento della tassa annuale di stazionamento, calcolata per ogni giorno”. Il comma 3 prevede una riduzione della tassa per le imbarcazioni “utilizzate esclusivamente dai proprietari residenti, come propri ordinari mezzi di locomozione, nei comuni ubicati nelle isole minori e nella Laguna di Venezia”. In base al comma 4, “la tassa non si applica, alle unità di cui al comma 2 che si trovino in un’area di rimessaggio e per i giorni di effettiva permanenza in rimessaggio”. Il comma 7 individua i soggetti tenuti al pagamento della tassa e precisa che “il gettito della tassa di cui al comma 2 affluisce all’entrata del bilancio dello Stato”.

In primo luogo, è opportuno soffermarsi sulla qualificazione giuridica del tributo. Diversi elementi inducono a riconoscere ad esso la natura di tassa a fronte dell’utilizzazione di un bene pubblico.

In primo luogo, lo stesso legislatore usa la denominazione di “tassa”, che, storicamente, è il tributo che si paga per la fruizione di un servizio o di un bene pubblico. La denominazione di “tassa di stazionamento” è, dunque, coerente, perché evidenzia che l’oggetto del tributo è l’occupazione di uno spazio o comunque il transito sul bene pubblico acqua.

Inoltre, è significativo il fatto che oggetto della tassazione siano le unità da diporto anche straniere e non iscritte in pubblici registri italiani, contrariamente a quanto previsto, implicitamente, per gli autoveicoli di cui al comma 1 ed esplicitamente per gli aeromobili nei commi 11 e seguenti.

Ancora, la circostanza che la tassa non sia dovuta per il periodo di rimessaggio ricollega direttamente l’imposizione tributaria all’utilizzo del bene pubblico acqua e non alla presenza del bene “unità da diporto” nel patrimonio del soggetto.

Premesso ciò, è necessario ricordare le prerogative regionali in relazione alle acque pubbliche. In base all’art. 1 d. lgs. 265/2001, “sono trasferiti alla regione Friuli-Venezia Giulia... tutti i beni dello Stato appartenenti al demanio idrico, comprese le acque pubbliche, gli alvei e le pertinenze, i laghi e le opere idrauliche, situati nel territorio regionale, con esclusione del fiume Judrio, nel tratto, classificato di prima categoria, nonché dei fiumi Tagliamento e Livenza, nei tratti che fanno da confine con la regione Veneto” (co. 1). Il comma 2 aggiunge che “sono trasferiti alla regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze... situati nella laguna di Marano-Grado”. La regione “esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2” (co. 3). L’art. 5, co. 5, dispone che “i proventi e le spese derivanti dalla gestione dei beni trasferiti spettano alla regione a decorrere dalla data di consegna”.

L’art. 9, co. 2 d. lgs. 111/2004, poi, trasferisce alla Regione “tutte le funzioni amministrative, salvo quelle espressamente mantenute allo Stato dall’articolo 11, in materia di.. navigazione interna e porti regionali, comprese le funzioni relative alle concessioni dei beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo, di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico”. Il comma 5 aggiunge che “i proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna. spettano alla Regione”.

L’art. 11, co. 1, conferma che allo Stato restano soltanto le funzioni relative “oo) all’utilizzazione del pubblico demanio marittimo e delle zone del mare territoriale di competenza statale per finalità di approvvigionamento energetico”.

La Regione, dunque, è titolare dei beni del demanio idrico e di quelli relativi alla laguna di Marano-Grado ed è titolare in sostanza di tutte le funzioni amministrative relative ai porti e agli altri beni del demanio marittimo.

Poste tali premesse, l’art. 16 appare dunque illegittimo — in primo luogo — nella parte in cui non esclude tutti i beni del demanio idrico e la laguna di Marano-Grado dall’applicazione della tassa di stazionamento, per violazione degli artt. 48 e 51, co. 1 St. (che garantiscono l’autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione) e dell’art. 1 d. lgs. 265/2001 (sopra illustrato), perché l’istituzione, da parte dello Stato, di una tassa statale per la fruizione di un bene del demanio regionale viola l’autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione.

Ove l’istituzione della tassa apparisse legittima, non potrebbe non apparire illegittima la destinazione al bilancio dello Stato. In effetti, l’art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 265 del 2001 riserva alla Regione “i proventi e le spese derivanti dalla gestione dei beni trasferiti spettano”: e tra essi non possono non includersi quelli derivanti dalle imposizioni relative specificamente alla fruizione di essi.

Inoltre, l’art. 16 è illegittimo perché prevede una tassa che colpisce la fruizione di beni del demanio marittimo (cioè di beni la cui gestione amministrativa spetta alla Regione, con i relativi proventi: art. 9, co. 5, d. lgs. 111/2004) senza prevedere un ruolo della Regione nella regolamentazione della tassa. Se il presupposto del tributo dev’essere riconosciuto, come si è visto, nell’uso del bene pubblico, nella disciplina di esso dovrebbe essere coinvolto l’ente che, in virtù delle norme di attuazione, ha la competenza legislativa ed amministrativa sulla gestione del bene stesso.

Infine, l’art. 16, co. 3, appare illegittimo perché prevede una riduzione della tassa per le imbarcazioni “utilizzate esclusivamente dai proprietari residenti, come propri ordinari mezzi di locomozione, nei comuni ubicati nelle isole minori e nella Laguna di Venezia”, senza estendere eguale regime ai comuni ubicati nella laguna di Marano-Grado. La norma distingue irragionevolmente fra situazioni del tutto assimilabili, e la violazione dell’art. 3 si riflette in lesione dell’autonomia finanziaria regionale, trattandosi di beni del demanio regionale. Inoltre, la Regione è anche legittimata



a far valere la violazione del principio di eguaglianza quale ente esponenziale (art. 5 Cost.) della comunità stanziata sul proprio territorio (per un precedente v. sent. 276/1991).

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4.

L'art. 23, co. 4, aggiunge il comma 3-*bis* all'art. 33 d. lgs. 163/2006, stabilendo che “i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici”.

Tale disposizione dovrebbe essere intesa in collegamento con l'art. 4, co. 5, d. lgs. 163/2006 (“Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione”) e, dunque, in senso conforme a costituzione, cioè nel senso che non si applica a questa Regione.

Essa, però, potrebbe essere anche interpretata nel senso di volersi applicare in tutto il territorio nazionale e, in tal caso, sarebbe lesiva delle prerogative costituzionali della Regione.

La norma, infatti, rientra prevalentemente nella materia “organizzazione amministrativa degli enti locali” e, poi, incide anche sulla materia “finanza locale”, avendo come scopo la razionalizzazione della spesa degli enti locali. Nella prima materia la Regione Friuli-Venezia Giulia è dotata di potestà legislativa primaria ai sensi dell'art. 4, n. 1-*bis*, dello Statuto. Con la legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1, sono stati dettati i “Principi e norme fondamentali del sistema Regione — autonomie locali” e, tra l'altro, sono stati disciplinati l'esercizio coordinato di funzioni e la gestione associata di servizi tra enti locali, individuando le forme collaborative tra gli enti locali della regione.

Anche nella seconda materia la Regione è titolare di ampia competenza statutaria in base agli artt. 51 e 54 dello Statuto e all'art. 9 d. lgs. 9/1997. In particolare, il comma 1 di questa disposizione statuisce che “spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali”.

La norma censurata, per il suo carattere dettagliato, non può rappresentare un limite alle competenze regionali appena illustrate e, perciò, essa sarebbe illegittima qualora pretendesse di applicarsi ai comuni della regione Friuli-Venezia Giulia. Essa, infatti, non si limita a prescrivere ai comuni piccoli forme organizzative idonee a determinare un risparmio nella conclusione dei contratti pubblici, ma prevede direttamente la soglia di popolazione e le forme associative per l'individuazione della centrale unica di committenza.

Inoltre, è da osservare che, in base all'art. 9, co. 2, d. lgs. 9/1997 (attuativo dell'art. 54 *St*), “la regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio”. L'art. 1, co. 154, l. 220/2010 ha statuito quanto segue: “la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il «sistema regionale integrato». Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al periodo precedente”. Il comma 155 ha poi aggiunto che “spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio”, e che “le disposizioni statali relative al patto di stabilità interno non trovano applicazione con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato”.

Da tali norme risulta che lo Stato deve limitarsi a concordare con la Regione i vincoli finanziari, lasciando alla Regione il compito di regolare i rispettivi obblighi finanziari propri e degli enti locali del proprio territorio.

E' illegittimo, in altre parole, che lo Stato vada direttamente a limitare una voce di spesa degli enti locali, laddove il finanziamento di questi è a carico del bilancio regionale (v., ad es., la sent. 341/09, punto 6: lo Stato non ha “ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento”)

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi da 14 a 20-*bis*. Violazione degli articoli 5, 114, 117 commi primo, secondo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119 cost. nonché dell'art. 4, lett. 1 bis, dell'art. 11 e dell'art. 59 dello Statuto regionale. Violazione dell'art. 54 *St*. e del d. lgs. 9/1997.

L'art. 23, nei commi da 14 a 20, contiene una serie di disposizioni che alterano radicalmente l'organizzazione e le funzioni delle Province. Dichiaratamente, esse fanno parte di un programma che, al punto di arrivo, prevede la soppressione delle Province mediante legge costituzionale.



In particolare è disposto che:

“Spettano alla provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze” (comma 14);

“Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni” (comma 15);

“Il consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 30 aprile 2012” (comma 16);

“Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16” (comma 17);

“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” (comma 18).

“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” (comma 19);

“Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l’articolo 141 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, si procede all’elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17” (comma 20).

Le disposizioni ora citate dispongono direttamente delle Province, per gli aspetti indicati, nelle Regioni a statuto ordinario. Le Regioni speciali — pur titolari tutte di potestà legislativa primaria in materia di enti locali — non sono lasciate al di fuori di questo processo. Infatti, il comma 20 bis dell’art. 23 precisa che “le regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto” (dispone inoltre — senza che qui la cosa rilevi — che le disposizioni in questione “non trovano applicazione per le province autonome di Trento e di Bolzano”).

Se e quando il destino delle Province verrà deciso mediante lo strumento appropriato della legge di revisione costituzionale, la Regione Friuli-Venezia Giulia — che si riserva di prendere parte al relativo dibattito con i propri strumenti ordinamentali — non potrà che prendere atto di tali decisioni.

Essa ritiene tuttavia che — sino a che tali scelte vengano compiute — le disposizioni dettate in proposito dai commi da 14 a 20 siano sotto molti profili costituzionalmente illegittime, sia per il fatto di essere contenute in un decreto-legge sia nei loro specifici contenuti, per violazione delle disposizioni costituzionali di cui agli artt. 5, 114, 117 e 118 Cost., e che la disposizione di cui al comma 20 bis sia costituzionalmente illegittima, sia in quanto impone alla Regione un dovere di adeguamento a tali contenuti illegittimi, sia — se pure tali contenuti fossero in sé legittimi — in quanto impone un dovere di adeguamento al di là di quanto doveroso ai sensi dell’art. 4, n. 1 bis, dello Statuto.

Di seguito verranno illustrate tali illegittimità, sotto tutti i profili. La Regione ricorre per sé, in quanto la legge dello Stato impedisce il legittimo esercizio delle sue competenze, ma ricorre anche in quanto portatrice degli interessi delle comunità provinciali del proprio territorio.

a. In via preliminare: illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate per violazione dell’art. 77 Cost.

I commi da 14 a 20 sono inseriti in un decreto-legge ma, com’è evidente, non sono affatto sorretti dai presupposti costituzionali di cui all’art. 77 cost. (“casi straordinari di necessità e urgenza”), in quanto si tratta di norme che operano una riforma strutturale delle funzioni e degli organi delle Province, e che sono destinate a produrre i propri effetti finanziari solo in un futuro non prossimo. Lo Stato, dunque, avrebbe potuto e dovuto adottare tali norme con l’ordinario procedimento legislativo. Per stessa ammissione contenuta nella relazione tecnica al decreto (doc. 2), trattasi di un “intervento di carattere strutturale con riguardo all’assetto istituzionale delle Province”, che, per sua natura, non ha alcun carattere di urgenza, tanto che rinvia alla successiva legislazione ordinaria l’assetto delle funzioni e la disciplina degli organi. Si consideri, poi, che le nuove disposizioni introdotte si applicheranno ai rinnovi elettorali successivi alla data del 31 dicembre 2012.



Inoltre, dalle norme impugnate non conseguono immediati risparmi di spesa. Sempre dalla relazione tecnica risulta che “il risparmio di spesa associabile al complesso normativa in esame — 65 milioni di euro lordi — è destinato a prodursi dal 2013 e peraltro in via prudenziale non viene considerato in quanto verrà registrato a consuntivo”.

La Regione è legittimata a denunciare la violazione dell’art. 77 cost. perché essa si ripercuote su una sua sfera di competenza (ordinamento degli enti locali), nel senso che la potestà legislativa regionale viene vincolata in modo illegittimo e, per di più, la procedura accelerata di approvazione delle nonne ha impedito alla Regione di far valere il proprio punto di vista (si veda, di recente, la sent. 22/2012).

b. Illegittimità costituzionale dei commi 14, 18 e 19.

Secondo il comma 14 — come esposto — “spettano alla provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze” (comma 14).

Tale disposizione, nella parte in cui limita le funzioni della Provincia a quelle di “indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni”, viola, ad avviso della Regione, la disciplina costituzionale in materia di funzioni degli enti locali, in quanto enti costitutivi della Repubblica (oltre al fondamentale principio di cui all’art. 5: “la Repubblica... riconosce e promuove le autonomie locali”). Da tale disciplina, infatti, risulta con evidenza che ognuno di tali enti compositivi ha funzioni proprie di autonomo soddisfacimento degli interessi pubblici della comunità rappresentata, e non può essere ridotto ad una mera struttura di coordinamento di funzioni altrui.

Ciò risulta in particolare:

dall’articolo 114, comma secondo cui “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni”;

dall’art. 117, comma secondo, lett. *p*), dalla quale risulta da un lato che alle Province (come agli altri enti) spetta di vedere definite dalla legge statale le funzioni fondamentali, che sembra chiaro non possano essere ridotte alla mera funzione di indirizzo e coordinamento di funzioni altrui;

dall’art. 117, comma sesto, secondo cui le Province “hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (mentre nel nuovo sistema mancherebbe il possibile oggetto della potestà regolamentare);

dall’art. 118, comma 1, che prevede che alle Province vengano attribuite “per assicurarne l’esercizio unitario” le funzioni che non possano essere svolte dai Comuni, e d’altronde non richiedano di essere svolte dalla Regione o dallo Stato in base ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza (con conseguente evidente illegittimità di una disciplina di legge ordinaria che a priori limiti le funzioni della Provincia a quelle di coordinamento);

dall’art. 118, comma secondo il quale le Province “sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”: dove l’aggettivo proprie esclude che si tratti di mere funzioni di coordinamento, e la previsione di funzioni conferite con legge regionale vale evidentemente ad escludere che la legge statale ordinaria possa impedire alle Regioni di fare quanto prescritto dalla Costituzione;

dell’art. 119 cost. le cui varie disposizioni suppongono anch’esse un ente dotato, al pari degli altri enti compositivi della Repubblica, di funzioni proprie da finanziare in termini adeguati.

In definitiva, la eliminazione di qualunque funzione propria della Provincia, e la sua riduzione ad un ente di presunto indirizzo e di coordinamento dei comuni, contraddice sia le singole disposizioni costituzionali citate, sia il disegno complessivo che da esse emerge.

L’illegittimità del comma 14 si riverbera sulla corrispondente illegittimità dei commi 18 e 19, che contengono in definitiva disposizioni attuative del comma 14. Il comma 18 riguarda le funzioni attualmente conferite alle Province dalla normativa vigente, che con legge regionale dovrebbero essere riportate ai Comuni, oppure alla stessa Regione, entro il 31 dicembre 2012.

In questo modo la legge statale chiama la legge regionale a fare esattamente il contrario di quanto la Regione dovrebbe fare in base alla Costituzione: anziché attribuire alle Province le funzioni in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, togliere ad esse le funzioni che in base a tali principi esse svolgono, per assegnarle a livelli che si suppongono meno adatti.

Essendo illegittimo il dovere così imposto alle Regioni, altrettanto illegittimo è anche il potere sostitutivo previsto dal secondo periodo del comma 18 per il “caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni” entro il termine.

La stessa illegittimità colpisce poi il comma 19, che completa il disegno di sottrazione delle funzioni sul piano delle “risorse umane, finanziarie e strumentali”. che ovviamente dovrebbero seguire il trasferimento delle funzioni.



c. Illegittimità costituzionale dei commi 15, 16 e 17.

I commi 15, 16 e 17 modificano gli organi delle Province, per renderli coerenti con le funzioni che il comma 14 le chiama ad esercitare.

In quanto questo ne è lo scopo, ed in quanto essi completano sul piano organizzativo il disegno perseguito sul piano delle funzioni, l'illegittimità della sottrazione delle funzioni colpisce anche il disegno organizzativo che ne è la conseguenza.

Ma gli stessi commi presentano anche autonome illegittimità, per violazione diretta delle norme costituzionali.

La prima illegittimità consiste ad avviso della ricorrente Regione nella recisione da parte del comma 15 del legame tra cittadini e istituzione provinciale, che si realizza attraverso la soppressione della elezione popolare sia del Presidente che dello stesso Consiglio provinciale.

Non sembra dubbio, infatti, che nel disegno costituzionale la Provincia debba essere direttamente rappresentativa della propria comunità popolare di riferimento, e non soltanto delle istituzioni comunali del suo territorio.

“Costituire” la Repubblica, ai sensi del primo comma dell'art. 114 Cost., significa che ciascuno di tali enti ne è una “autonoma” espressione, in base alle regole generali della autonomia. Ciò risulta confermato dal comma secondo, secondo il quale esse sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi costituzionali). Esse sono parte della Repubblica, e godono di autonomia, proprio in quanto condividono la natura di entità che rappresentano il popolo, per la relativa porzione di territorio.

Del resto, già la versione originaria del Titolo V della Parte seconda della Costituzione aveva confermato la Provincia nella sua configurazione storica di ente locale rappresentativo del popolo insediato nel suo territorio.

Come si vedrà, quanto qui considerato è pienamente confermato, sul piano internazionale, dalla Carta europea delle autonomie locali, che risulta anch'essa violata.

Una volta ritenuta l'illegittimità della derivazione indiretta del Consiglio provinciale, risulta illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, sia l'individuazione in dieci del numero massimo dei consiglieri — numero che rende impossibile una adeguata rappresentanza del territorio provinciale — sia la mancata individuazione, tra gli organi della Provincia, della Giunta provinciale, dato che la soppressione può avere senso solo nel quadro di un ente privo di funzioni.

d. Illegittimità dei commi 14, 16 e 17 per violazione della Carta europea delle autonomie locali.

Come è ben noto, l'art. 117, primo comma, della Costituzione sancisce che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

Tra gli atti che determinano obblighi internazionali vi è la Carta europea delle autonomie locali, resa esecutiva con l. 439 del 1989.

Posto che non può essere messo in dubbio che la Provincia, per come è disegnata dalla Costituzione, costituisca “autonomia locale” ai sensi della Carta europea, occorre qui ricordare che l'art. 3 di essa sancisce, sul piano dell'azione, che “per autonomia locale, s'intende il diritto e le capacità effettive, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici”.

Ne risulta che il comma 14, assegnando alla Provincia solo funzioni di coordinamento dei Comuni, e nessuna funzione autonoma di amministrazione, viola l'art. 3, comma 1, della Carta.

Inoltre, il comma 2 dell'art. 3 stabilisce che “tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti”. Ne risulta che il comma 16, che stabilisce che i componenti del Consiglio provinciale sono eletti dai Comuni, anziché “a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale”, viola l'art. 3, comma 2, della Carta.

e. Violazione dell'art. 4, dell'art. 11, dell'art. 54 e dell'art. 59 dello Statuto regionale; violazione dell'art. 2 d. lgs. 9/1997.

Il comma 20-bis dell'art. 23 riguarda — per quanto qui interessa — la posizione delle Regioni a statuto speciale nei confronti delle disposizioni dei commi da 14 a 20, e dispone che esse “adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto”.

Se, come sopra argomentato, tali disposizioni sono costituzionalmente illegittime, è ovviamente illegittimo anche il dovere di adeguamento così posto.

Ma il comma 20-bis appare illegittimo anche al di là di questa constatazione. Infatti, avendo la Regione Friuli-Venezia Giulia (come del resto le altre Regioni speciali) potestà legislativa primaria, la sua legislazione è soggetta sol-



tanto ai limiti fissati dall'art. 4 dello Statuto, escluso ogni dovere di generico "adeguamento" a specifiche disposizioni di legge ordinaria.

Risulta poi specificamente violato l'art. 11 dello stesso Statuto, secondo il quale "la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province ed ai Comuni, ai loro consorzi ed agli altri enti locali, o avvalendosi dei loro uffici". E' evidente, infatti, che tale disposizione implica la facoltà (e il dovere) della Regione di delegare "normalmente" alle Province parte delle proprie funzioni amministrative, e che tale facoltà di delega non può in alcun modo essere riferita alla sola funzione di indirizzo e coordinamento dei comuni.

Ugualmente risulta violato l'art. 59 dello Statuto, secondo il quale le Province (al pari dei Comuni) della Regione "sono Enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione". Esso è stato attuato con l'art. 2 d. lgs. 9/1997, in base al quale "la regione, nel rispetto degli articoli 5 e 128 della Costituzione, nonché dell'articolo 4 dello statuto di autonomia, fissa i principi dell'ordinamento locale e ne determina le funzioni, per favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali". Tali disposizioni, che riprendono in parte le definizioni costituzionali (con le loro implicazioni, che si sono sopra esposte), comportano il potere della Regione di definire le funzioni delle Province, al di fuori di ogni possibile limitazione al solo ruolo di indirizzo e coordinamento dei Comuni.

E' violato poi anche l'art. 54 St. ("Allo scopo di adeguare le finanze delle Province e dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, il Consiglio regionale può assegnare ad essi annualmente una quota delle entrate della Regione"), dal quale risulta che alle Province devono spettare anche funzioni gestionali e non solo di coordinamento.

f. Violazione dell'art. 54 St. e dell'art. 9 d. lgs. 9/1997

Le norme in questione (in particolare, i commi 14, 15 e 16) sono, infine, illegittime per ragioni analoghe a quelle esposte alla fine del punto precedente, cioè per violazione delle norme statutarie e di attuazione che attribuiscono alla Regione il compito di finanziare gli enti locali, così come integrate dall'art. 1, co. 154 e 155, l. 220/2010. In sintesi (e rinviando al punto 5, ultima parte), è illegittimo che lo Stato vada direttamente a limitare la spesa degli enti locali, laddove il finanziamento di questi è a carico del bilancio regionale.

7) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22

L'art. 23, co. 22, dispone che "la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni". In sede di conversione, dunque, l'applicazione della norma è stata esclusa per i "comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b) della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni". Si tratta delle circoscrizioni nei Comuni di dimensione superiore ai 250.000 abitanti.

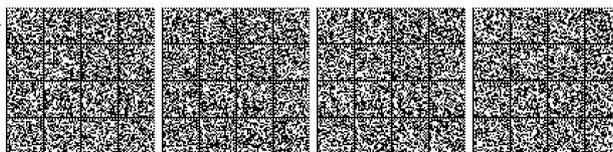
Per l'assenza di una clausola di salvaguardia, il comma 22 potrebbe essere inteso nel senso di volersi applicare anche nelle regioni speciali. In tal caso, esso sarebbe lesivo delle competenze costituzionali della Regione in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, per ragioni analoghe a quelle già esposte con riferimento all'art. 23, co. 4.

La norma, infatti, rientra prevalentemente nella materia "ordinamento degli enti locali" e, poi, incide anche sulla materia "finanza locale", avendo come scopo la razionalizzazione della spesa degli enti locali. Nella prima materia la Regione Friuli-Venezia Giulia è dotata di potestà legislativa primaria ai sensi dell'art. 4, n. 1-bis, dello Statuto. Le norme di attuazione adottate nella stessa materia hanno poi precisato che "spetta alla regione disciplinare lo status degli amministratori locali" (art. 14 d. lgs. 9/1997).

Con l'art. 3, co. 13, l.r. 13/2002 la Regione ha disposto che "la misura delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori degli Enti locali è determinata con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore per le autonomie locali, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali". L'art. 12, co. 2, l.r. 22/2010 ha poi stabilito (a fini di chiarezza, dopo l'emanazione del d.l. 78/2010) che "la misura delle indennità e dei gettoni di presenza previsti a favore degli amministratori degli enti locali continua ad essere disciplinata secondo quanto previsto dal comma 13 dell'articolo 3 della legge regionale 15 maggio 2002, n. 13". Tale disposizione non è stata impugnata dal Governo.

Anche nella materia della finanza locale la Regione è titolare di ampia competenza statutaria in base agli artt. 51 e 54 dello Statuto e all'art. 9 d. lgs. 9/1997. In particolare, il comma 1 di questa disposizione statuisce che "spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali".

La norma censurata, per il suo carattere dettagliato, non può rappresentare un limite alle competenze regionali appena illustrate e, perciò, essa sarebbe illegittima qualora pretendesse di applicarsi nella regione Friuli-Venezia Giulia. Essa, infatti, non solo non è idonea a concretare uno dei limiti alla potestà legislativa primaria ma pone un limite pun-



tuale, autoapplicativo e stabile ad una voce minuta di spesa e, perciò, non possiede nessuno dei caratteri che, in base alla giurisprudenza costituzionale, sono requisiti necessari dei “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”. L’art. 23, co. 22, dunque, non pone un vincolo legittimo neppure in relazione alle Regioni ordinarie (con conseguente violazione dell’art. 117, co. 3, Cost.) e tanto meno può condizionare la potestà primaria della Regione in materia di ordinamento degli enti locali e l’ampia potestà in materia di finanza locale.

Inoltre, è da osservare che, in base all’art. 9, co. 2, d. lgs. 9/1997 (attuativo dell’art. 54 St), “la regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio”. L’art. 1, co. 154, l. 220/2010 ha statuito quanto segue: “la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il «sistema regionale integrato». Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al periodo precedente”. Il comma 155 ha poi aggiunto che “spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio”, e che “le disposizioni statali relative al patto di stabilità interno non trovano applicazione con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato”.

Da tali norme risulta che lo Stato deve limitarsi a concordare con la Regione i vincoli finanziari, lasciando alla Regione il compito di regolare i rispettivi obblighi finanziari propri e degli enti locali del proprio territorio.

E’ illegittimo, in altre parole, che lo Stato vada direttamente a limitare una voce di spesa degli enti locali, laddove il finanziamento di questi è a carico del bilancio regionale (v. sent. 341/2009, punto 6).

8) Illegittimità costituzionale dell’art. 28, comma 3

L’art. 28 ha ad oggetto il Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese. Il comma 3 stabilisce quanto segue: “Con le procedure previste dall’articolo 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall’anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui. Con le medesime procedure le Regioni Valle d’Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall’anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all’emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l’importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali”.

Siamo, dunque, di fronte ad una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, che si aggiunge a quelle previsti dall’art. 14 d.l. 78/2010, dall’art. 20, co. 5, d.l. 98/2011, dall’art. 1, co. 8, d.l. 138/2011 e, per questa Regione, dalla l. 220/2010. In più, viene disposto un concorso anche “da parte dei comuni” situati nei territori delle autonomie speciali dotate di competenza in materia di finanza locale. Quest’ultimo concorso, in realtà, incide in sostanza sempre sulla Regione, e comunque anche il concorso dei comuni inciderebbe pur sempre sulla Regione, in forza dell’art. 54 dello Statuto e dell’art. 9 del d. lgs. n. 9 del 1997.

Comunque, in base alla giurisprudenza costituzionale le Regioni sono legittimate a difendere davanti alla Corte anche l’autonomia finanziaria dei comuni (v. sentt. 298/2009, 278/10, punto 14.1, 169/2007, punto 3, 95/2007, 417/2005, 196/2004, 533/2002).

La sottrazione di risorse qui contestata non ha in effetti alcuna base statutaria.

Al contrario, le disposizioni dello Statuto, a partire dal fondamentale art. 49, sono rivolte ad assicurare alla Regione le finanze necessarie all’esercizio delle funzioni: ed è chiaro che la devoluzione statutaria di importanti percentuali dei tributi riscossi nella regione non avrebbe alcun senso, se poi fosse consentito alla legge ordinaria dello Stato di riportare all’erario tali risorse, per di più con determinazione unilaterale e meramente potestativa.

Per di più, come già ricordato, lo Stato ha già definito (con l’art. 1, commi 152 ss. l. 220/2010) i modi in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica, con norme che hanno recepito l’Accordo di Roma del 29 ottobre 2010.

I commi 154 e 155 dell’art. 1 l. 220/2010 attribuiscono alla Regione poteri di coordinamento finanziario con riferimento agli enti locali, nel quadro della generale competenza legislativa regionale in materia di finanza locale prevista dagli artt. 51 e 54 St. e dall’art. 9 d. lgs. 9/1997.

Con le disposizioni statutarie sopra ricordate l’impugnato art. 28, comma 3, si pone in insanabile conflitto.

Le risorse spettanti alla Regione non possono essere semplicemente “acquisite” dallo Stato.



Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010.

L'illegittimità della disposizione impugnata non può essere nascosta dal rinvio alle norme di attuazione dello Statuto.

In primo luogo, l'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in una sottrazione delle risorse disponibili per la Regione (v. anche argomenti esposti sopra).

In secondo luogo, quanto alle stesse norme di attuazione, l'art. 49 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 104 St. e non in sede di attuazione. In terzo luogo, l'art. 28, co. 3, determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte "concertata" appare fittizio. Inoltre, "fino all'emanazione delle norme di attuazione. l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato. a valere sulle quote di partecipazione ai tributi erariali". Dunque, la riduzione delle risorse è operata direttamente e unilateralmente dal legislatore statale, in contrasto con lo Statuto e con il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (v. le sentt. sopra citate).

In definitiva, come detto, l'art. 28, co. 3, viola l'art. 49 St., perché diminuisce l'importo spettante alla Regione a titolo di partecipazioni, in base alla suddetta norma statutaria.

Corrispondentemente, è violato l'art. 63, quinto comma, St., che richiede il consenso della Regione per la modifica delle norme del Titolo VI dello Statuto.

Infine, è violato l'art. 65 St., perché una fonte primaria pretende di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.

Si noti che le censure sopra svolte valgono ugualmente alla quota di 60 milioni di euro che lo Stato esige dalla Regione come "da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio".

Se la Regione, come esposto, ha il dovere di contribuire con le proprie risorse alla finanza dei propri comuni, non fa certo invece parte dei suoi compiti di fungere in relazione ad essi da esattore per conto dello Stato. Né lo Stato ha alcun titolo per esigere dalla Regione Friuli-Venezia Giulia somme che esso ritenga a qualunque titolo dovute dai comuni. Si tratta di risorse che spettano alla Regione per Statuto, e che non possono essere destinate se non secondo le previsioni statutarie, che non sono suscettibili di essere alterate dalla legge ordinaria dello Stato.

E', poi, ulteriormente e specificamente illegittimo e lesivo il terzo periodo dell'art. 28, co. 3, là dove prevede il criterio del riparto dell'accantonamento ("proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009"). Infatti, tale criterio non risulta in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e Regioni speciali, in contrasto con il principio consensuale che — accanto allo Statuto ed in via integrativa — regola le relazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione.

Infine, risulta illegittimo il quarto periodo dell'art. 28, co. 3, secondo il quale, in relazione al riparto della sottrazione complessiva di risorse tra le diverse autonomie speciali, "per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2".

Posto che il richiamato comma 2 stabilisce che "l'aliquota di cui al comma 1" (cioè l'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF, regolata dall'art. 6 d. lgs. 68/2011, da 0,9 % a 1,23 %) "si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano", la disposizione appare particolarmente oscura.

Tuttavia, essa sembra interpretabile nel senso che la quota del taglio previsto nell'art. 28, co. 3 (€ 860 milioni), che dovrebbe essere addossata alla Regione Siciliana, deve essere ridotta in corrispondenza alle minori risorse del Fondo sanitario destinate alla Regione stessa.

Posto che di ciò si tratti, è chiaro che, in questo modo, si altererebbe addirittura in peggio per la ricorrente Regione il criterio proporzionale fissato dal terzo periodo del comma 3 e si addosserebbe irragionevolmente alle altre autonomie speciali una quota parte del finanziamento della spesa sanitaria della Regione Siciliana.

Ne risulterebbe la violazione dell'art. 3 cost. e la lesione dell'autonomia finanziaria e amministrativa della Regione, perché essa — oltre a finanziare la propria sanità con il proprio bilancio — verrebbe chiamata a contribuire al finanziamento parziale di quella siciliana (v., per l'ammissibilità di una censura ex art. 3 Cost., ad es., la sent. 16/2010, punto 5.1), con inevitabili ripercussioni sulle proprie funzioni amministrative e sulla propria autonomia di spesa.

La mancanza di base statutaria del contributo richiesti alla Regione è base sufficiente per la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Per tuziorismo, la ricorrente Regione fa valere in subordine anche le seguenti considerazioni, fondate sul diverso parametro del principio di corrispondenza tra autonomia finanziaria ed esercizio delle funzioni e su altri parametri.



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

Nel caso, la Regione si trova nella condizione di affermare che l’ulteriore “taglio” di risorse, in una con le riduzioni della legge 220/2010, determina la incostituzionalità dell’articolo 28, comma 3, anche in quanto impone riduzioni consistenti alla spesa, tali da pregiudicare l’assolvimento delle funzioni pubbliche ad essa attribuite, in violazione dell’articolo 119 cost. (v. soprattutto il principio di corrispondenza tra risorse e funzioni di cui al comma 4: “Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”) e dell’articolo 48 Statuto, la cui portata si precisa anche attraverso la considerazione sistematica di tutte le norme costituzionali e statutarie rilevanti ai fini dell’autonomia finanziaria. In questo senso, la lesione di altri parametri — che subito si illustra — concorre a dimostrare anche la violazione degli articoli 119 cost. e 48 Statuto.

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

L’art. 28, co. 3, lede la disposizione in quanto riserva alle Regioni speciali — e, per quanto interessa qui, alla Regione Friuli-Venezia Giulia — un trattamento peggiore rispetto a quanto vale per le Regioni ordinarie.

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

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

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



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

Così, anzitutto, le stesse norme di attuazione statutaria — radicate direttamente nel principio di solidarietà nazionale (sent. 75/1967) — consentono di eccettuare dalla attribuzione alla Regione le nuove entrate tributarie statali il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime, a termini dell'articolo 4 d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114. Ma la legittimità costituzionale della riserva è subordinata alla corretta destinazione di tali risorse in base alla citata disposizione: il che nel caso presente non avviene, come si illustrerà oltre, in sede di contestazione dell'art. 48.

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

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

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

Con il principio costituzionale di collaborazione si pongono in contrasto le disposizioni impugnate. L'art. 28, co. 3, deroga unilateralmente all'Accordo di Roma del 2010, fra l'altro penalizzando irragionevolmente quelle Regioni speciali che nel 2009 e nel 2010 avevano già concordato il loro contributo al risanamento finanziario, privandosi di notevoli risorse, rispetto a quelle che non hanno mai assunto simili impegni.

Ne risulta anche sotto questo ulteriore profilo l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

9) Illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1. Violazione degli artcoli 3 (Principio di ragionevolezza), 117, secondo, terzo e quarto comma, nonché 118, primo comma, Cost.

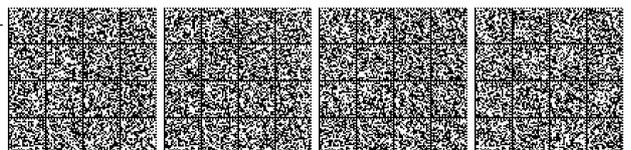
L'art. 31, comma 1, dispone quanto segue:

"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".

Così facendo, esso da un lato rende permanente (e non più "sperimentale") la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, dall'altro - sopprimendo la limitazione ai comuni a vocazione turistica - estende la liberalizzazione agli esercizi commerciali di tutti i Comuni, e dunque di tutto il territorio nazionale.

A seguito della modifica introdotta, il testo dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006 è quindi ora — per quanto qui interessa — il seguente:

"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:

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".

L'art. 1, co. 1-*bis*, d.l. 223/2006 dispone che "le disposizioni di cui al presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione", ma dalla prima parte del comma 1 si può ricavare la pretesa della norma di vincolare anche le Regioni speciali.

Si noti che né il d.l. n. 223 del 2006 né il d.l. n. 201 del 2011 — pur prevalendo sulle precedenti disposizioni incompatibili — abrogano specificamente le disposizioni precedentemente dettate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59.

Le regole generali, valide per tutti gli esercizi commerciali, erano dettate all'articolo 11, orari di vendita:

"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'articolo 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".

Nella regolamentazione degli orari di apertura e chiusura al pubblico erano dunque fortemente coinvolti, da un lato i Comuni e dall'altro le associazioni di categoria: e la libera determinazione da parte dell'esercente — che pure era enunciata come principio — era temperata da limiti direttamente derivanti dalla legge statale, che in parte potevano essere derogati dai Comuni, sentite le associazioni di categoria.

Una disciplina specifica era invece dettata per le località turistiche e le città d'arte dall'articolo 12, comma 1, il quale disponeva (o dispone, non essendo stato espressamente abrogato) che "nei comuni ad economia prevalentemente turistica, nelle città d'arte o nelle zone del territorio dei medesimi, gli esercenti determinano liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare dall'obbligo di cui all'articolo 11, comma 4".

Dopo la riforma del Titolo V, divenuta la materia del commercio di competenza residuale delle Regioni, la legislazione regionale aveva apportato rilevanti modifiche al sistema del d. lgs. n. 114 del 1998, nel senso di una più ampia libertà degli esercenti nella determinazione degli orari.

In particolare, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha dettato una disciplina completa della materia con la l. r. 5 dicembre 2005, n. 29, recante 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: la quale disciplina gli orari al Capo IV del Titolo II, dedicato al Commercio in sede fissa.

Tuttavia, la disciplina regionale ha sempre mantenuto un quadro normativo di favore per la libera determinazione dell'esercente, bilanciato però dalla considerazione anche degli altri valori in gioco, che anch'essi godono di tutela costituzionale: tutela dei lavoratori (artt. 4, 35 e 117, comma terzo), tutela della salute (artt. 32 e 117, co. 3), tutela di una ordinata convivenza (art. 2) e, sia consentito, tutela anche della libertà religiosa (art. 19) e dell'interesse delle popolazioni — e degli stessi lavoratori del settore commerciale — a vivere certe giornate e certi momenti della giornata in quel particolare clima civile e spirituale che deriva dalla sospensione delle attività commerciali, e che costituisce esso stesso un valore protetto. Tali valori rientrano nelle competenze regionali, o espressamente (v. la sanità e la tutela del lavoro: art. 117, co. 3, Cost.) o in via residuale, o come generali valori costituzionali da rispettare in tutte le materie di competenza, a partire ovviamente dalla disciplina del commercio.



Sia consentito di ricordare fin d'ora che in altri paesi europei tali valori hanno trovato riconoscimento in esplicite regole, talora addirittura al livello costituzionale: l'art. 140 Grundgesetz — attraverso il richiamo dell'art. 139 della Costituzione dell'11 agosto 1919 (Costituzione di Weimar) - sancisce che “la domenica e i giorni festivi riconosciuti dallo Stato rimangono protetti come giorni di riposo lavorativo e di elevazione spirituale” (Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt), e su tale base la Corte costituzionale tedesca ha fondato la legittimità e la necessità di una regolazione restrittiva dell'apertura dei negozi (sentenza del 9 giugno 2004).

La Commissione europea poi ha rilevato che «le choix d'un jour de fermeture des commerces fait intervenir des considérations de nature historique, culturelle, touristique, sociale et religieuse relevant de l'appréciation de chaque État membre» (citato nel progetto di legge presentato alla Presidenza dell'Assemblée nationale francese con il n. 3262 il 6 luglio 2006, consultabile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion3262.asp>).

La Regione Friuli-Venezia Giulia è dotata di competenza regionale piena in materia di commercio, ai sensi dell'art. 4, n. 6, dello Statuto speciale o, qualora ritenuto più favorevole, dell'art. 117, co. 4, cost. (ex art. 10 l. cost. 3/2001): in quest'ultimo senso v., proprio in relazione al Friuli-Venezia Giulia, la sent. 165/2007, punto 4.3.

Essa ritiene che la totale liberalizzazione degli orari, senza alcuna considerazione dei valori costituzionali concorrenti, ecceda i limiti della potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, violi i principi di proporzionalità e i valori costituzionali così trascurati ed invada invece l'ambito in cui spetta alla Regione di dettare una disciplina degli orari commerciali che tenga conto anche dei predetti valori concorrenti.

L'illustrazione di questo assunto richiede una ordinata esposizione dei diversi punti. Che la materia degli orari dei negozi rientri nella potestà legislativa delle Regioni non richiede particolari dimostrazioni, avendolo più volte espressamente confermato codesta ecc.ma Corte costituzionale. Con la sentenza n. 150 del 2011, ad esempio, è stato ricordato che “di recente, in più occasioni, questa Corte ha affermato che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e che «il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), [...], si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)” (punto 5 in diritto).

La ricorrente Regione è tuttavia consapevole che questa sola constatazione non basta a fondare l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata, in quanto occorre ancora dimostrare che lo Stato non possiede, in relazione ad essa, un legittimo titolo costituzionale di intervento.

Ed i titoli che vengono in considerazione sono espressamente enunciati dal testo in cui l'impugnata disposizione è inserita, cioè nell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, secondo il quale gli oggetti ai quali tale comma si riferisce sono disciplinati “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)”.

Si noti che l'inserimento degli orari in questo contesto normativo è frutto di un ripensamento: tanto è vero che proprio dalla assenza di esso aveva tratto argomento la Corte nella sentenza n. 150 per confermare a contrario l'appartenenza della materia alla disciplina del commercio.

In ogni modo, come la constatazione che la disciplina degli orari appartiene alla materia del commercio non chiudeva il problema del rapporto con la tutela della concorrenza (avendo tale materia, “dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza”: ancora sent. 150/2011, punto 5), così l'attrazione degli orari tra le materie “influenzate” dalla concorrenza non assolve automaticamente ogni intervento statale nella materia del commercio.

Intanto, la stessa sentenza n. 150, già più volte ricordata, nel valutare la legge regionale abruzzese allora sottoposta a scrutinio, ricordava (al punto più volte citato) che, “nel caso di specie, la normativa regionale sull'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali per la vendita al dettaglio non solo persegue il medesimo obiettivo di apertura al



mercato e di eliminazione di barriere e vincoli al libero esplicarsi dell'attività economica che ha ispirato il d.lgs. n. 114 del 1998, ma ne amplia la portata liberalizzatrice, aumentando, rispetto a quanto prevede l'art. 11 di tale decreto, il numero di giornate in cui è consentita l'apertura domenicale e festiva, contribuendo, quindi, ad estendere l'area di libera scelta sia dei consumatori che delle imprese". E concludeva nel senso che la Regione Abruzzo, con le norme impugnate, avesse "esercitato la propria competenza in materia di commercio, dettando una normativa che non solo non si pone in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, ma che produce anche effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta".

Il punto che si vuole sottolineare, ai fini del giudizio sull'art. 31, comma 1, è che codesta stessa Corte costituzionale, nel valutare l'effetto della sostituzione di una disciplina che consentiva una più ampia apertura domenicale rispetto ad una disciplina più restrittiva, ne ha bensì riconosciuto un effetto proconcorrenziale, ma lo ha al tempo stesso qualificato che marginale e indiretto.

In effetti, non si può negare che la totale liberalizzazione degli orari dei negozi, e la sostanziale interdizione per le Regioni di dettare in relazione ad essi qualunque regola limitativa, non abbia nulla a che fare con la tutela della concorrenza intesa come parità di condizione tra imprese nell'accesso al mercato: dato che la disciplina degli orari vale allo stesso modo per tutte le imprese che si trovino nelle situazioni indicate dalle norme.

Proprio perciò, del resto, è pacifico che il diritto dell'Unione europea non esclude affatto una ragionevole disciplina degli orari, che viene rimessa alla sensibilità ed alle esigenze degli Stati membri. Negli Stati articolati le relative decisioni sono in genere di competenza locale (in Svizzera, ad esempio, a livello cantonale, in Germania a livello di Länder, ferma restando la limitazione costituzionale sopra ricordata).

Semmai, supponendosi che ad un maggiore orario di apertura corrisponda un maggior volume di commercio, l'orario dei negozi può avere a che fare con la "concorrenza" in quel senso traslato ed indiretto per il quale — se la concorrenza promuove lo sviluppo — la promozione dello sviluppo diviene anche tutela della concorrenza.

E' evidente tuttavia che — come notato da codesta Corte, la connessione con la concorrenza è comunque scarsa: appunto, marginale ed indiretta. Come si deduce in modo evidente dallo stesso disinteresse dell'Unione europea per la questione, rimandata ai singoli Stati membri, e dalla circostanza stessa che negli Stati Uniti, provvisti di apposite commerce clause nella Costituzione e pionieri nella tutela della concorrenza, sarebbero inimmaginabili sia una regolazione federale dell'orario dei negozi, sia una interdizione federale della possibilità che gli Stati stabiliscano una propria disciplina.

È dunque accertato che il collegamento tra orari dei negozi e tutela della concorrenza — se pure se ne ritenga l'esistenza — è debole, e riguarda in realtà non la concorrenza in senso proprio ma l'espansione delle attività economiche.

È vero invece che, misurata sul terreno vero della concorrenza, la supposta misura di tutela, per il suo effetto di totale deregolazione, si traduce in un fattore distorsivo della concorrenza, in quanto scorrettamente avvantaggia gli operatori maggiori, che per la ampiezza e complessità della loro organizzazione sono in grado di mantenere l'apertura per sette giorni su sette e per un orario non limitato se non dalla convenienza, rispetto agli operatori familiari o comunque minori, che per limiti di personale non potrebbero competere neppure sottoponendosi ad un regime di autosfruttamento, che del resto contraddirebbe il diritto costituzionale al riposo.

In questa situazione, la forzosa deregolazione operata dallo Stato e la connessa interdizione di dettare qualunque disciplina che in termini di ragionevolezza bilanci il valore della promozione delle attività commerciali con gli altri valori concorrenti e costituzionalmente tutelati, come sopra enunciati e come riconosciuti anche in sede europea (e rientranti nelle competenze regionali, come sopra visto), viola al tempo stesso i principi e le regole costituzionali che custodiscono tali valori, i principi di autonomia delle Regioni e delle comunità, come espressi dall'art. 117, co. 3 e 4, e dal principio di sussidiarietà (dato che si impedisce al livello istituzionale più adeguato, che è senz'altro quello locale, di valutare caso per caso e periodo per periodo quale sia la migliore regolazione degli orari), e la competenza legislativa delle Regioni nella disciplina del commercio, che viene espropriata ed annullata in una parte rilevante, senza una ragione di cogente e proporzionata tutela del bene affidato alla competenza statale, ed impedita di svolgere la propria funzione di bilanciamento del valore della massima dilatazione delle contrattazioni commerciali con gli altri valori in gioco.

La norma in questione viola persino la competenza finalistica statale in materia di tutela della concorrenza, se è vero che compito di tale tutela è di produrre una regolazione che consenta una competizione corretta tra le diverse imprese, e di impedire che la mancanza di qualunque regola produca la sopravvivenza dei soli operatori maggiori, a prescindere dalla qualità della loro offerta commerciale.



Sono dunque violati il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., gli articoli 117, secondo, terzo e quarto comma, nonché l'art. 118, primo comma, Cost.

Illustrata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata sotto il profilo del rapporto tra competenza legislativa regionale nella disciplina del commercio e competenza legislativa statale nella tutela della concorrenza, rimane da osservare che la normativa qui contestata non potrebbe essere giustificata neppure ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. *m*), cioè come presunto "livello essenziale" delle "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Non si tratta infatti di alcuna "prestazione", più di quanto non lo sia qualunque altra regolazione; ed è inoltre evidente che i diritti civili e sociali dei cittadini e degli interessati non subiscono alcuna lesione da una ragionevole disciplina dell'orario dei negozi, mentre al contrario li può ledere una situazione di totale deregolamentazione, che semmai preclude una razionale organizzazione dei tempi dei propri acquisti.

10) Illegittimità costituzionale dell'art. 48

L'art. 48 contiene una generale "clausola di finalizzazione".

In base al comma 1, "le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale". Si prevede poi che "con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione".

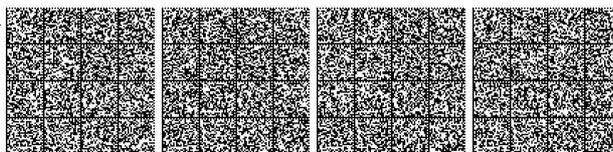
Il comma 1-*bis* aggiunge che, "ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano".

Tale comma 1-*bis*, con il suo "rinvio" alle norme di attuazione dello statuto, ha l'apparenza di una clausola di salvaguardia delle autonomie speciali e delle loro regole statutarie: ma al tempo stesso la disposizione ribadisce la diretta applicazione non solo degli articoli 13, 14 e 28, ma anche delle disposizioni "recate dal presente articolo": dunque, il regime di cui all'art. 48, co. 1, si riferisce anche alle entrate percepite nella regione Friuli-Venezia Giulia.

Maggiori entrate erariali deriveranno, ad esempio, dall'art. 10 (a seguito dell'emersione della base imponibile), dall'art. 15 (che aumenta le aliquote di accisa sui carburanti), dall'art. 16 (che aumenta la tassa automobilistica per le auto di lusso e istituisce la tassa annuale di stazionamento sulle imbarcazioni e l'imposta erariale sugli aeromobili privati), dall'art. 18 (che aumenta le aliquote *Iva*), dall'art. 19 (che aumenta l'imposta di bollo relativa a conti correnti e strumenti finanziari, introduce un'imposta di bollo speciale annuale sulle attività finanziarie che hanno beneficiato del c.d. scudo fiscale e un'imposta straordinaria per le stesse attività se già prelevate dal rapporto di deposito, istituisce un'imposta sul valore degli immobili situati all'estero e istituisce un'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero dalle persone fisiche residenti nel territorio dello Stato), dall'art. 20 (in materia di riallineamento delle partecipazioni) e dall'art. 24 (il cui comma 31 regola la tassazione delle indennità di fine rapporto di importo complessivamente eccedente euro 1.000.000 e dei compensi e indennità a qualsiasi titolo erogati agli amministratori delle società di capitali, ed il cui comma 31-*bis* aumenta il contributo di solidarietà sulle c.d. pensioni d'oro).

Ad avviso della ricorrente Regione la riserva di tali maggiori entrate all'erario è illegittima per le ragioni di seguito esposte.

L'art. 49 dello Statuto attribuisce alla Regione "le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; 2) quattro decimi e mezzo del gettito dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche; 3) sei decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui agli artt. 23, 24, 25 e 29 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ed all'art. 25-*bis* aggiunto allo stesso decreto del Presidente della Repubblica con l'art. 2, primo comma, del D.L. 30 dicembre 1982, n. 953.; 4) 9,1 decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38-*bis* del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni; 5) nove decimi del gettito dell'imposta erariale sull'energia elettrica, consumata nella regione; 6) nove decimi del gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche; 7) nove decimi del gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; 7-*bis*) il 29,75 per cento del gettito dell'accisa sulle benzine ed il 30,34 per cento del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella regione per uso autotrazione".



L'art. 48, co. 1, dunque, riservando all'Erario le "maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto", risulta contrastante con l'art. 49 dello Statuto, che garantisce alla Regione ben precise compartecipazioni a diversi tributi erariali (ad es., Irpef, Iva, accisa sulla benzina).

Né varrebbe replicare che, in base all'art. 4, co. 1, d.P.R. 114/1965, a certe condizioni è ammessa la riserva all'erario del "gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla regione".

Tali condizioni, infatti, non ricorrono nella clausola di finalizzazione prevista dall'art. 48.

Infatti, i requisiti sono: a) la destinazione per legge "alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione, ivi comprese quelle relative a calamità naturali"; b) la delimitazione temporale del gettito; c) la contabilizzazione distinta nel bilancio statale e la quantificabilità.

Ora, ad avviso della Regione ricorrente risulta evidente che è assente il primo requisito sopra indicato, in quanto l'art. 48 non destina le maggiori entrate a "nuove specifiche spese": nel caso in questione, infatti, né si tratta di "spese", né le situazioni alle quali si vuole far fronte sono "nuove" né "specifiche".

E' da ricordare che la sent. 182/2010 fece salva la norma impugnata in quell'occasione (l'art. 13-bis, comma 8, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78) proprio in quanto essa destinava il gettito dell'imposta "al finanziamento della ripresa economica, quali: il sostegno alle imprese, anche attraverso il finanziamento del fondo di garanzia e l'alleggerimento del carico fiscale...; gli interventi sul mercato del lavoro, anche attraverso il finanziamento del fondo per l'occupazione...; il finanziamento degli investimenti pubblici, con particolare riguardo alle infrastrutture e alle attività di ricerca e sviluppo...; il supporto alle famiglie, con misure di salvaguardia del potere d'acquisto, di tutela dei piccoli risparmiatori, di risposta all'emergenza abitativa...; il finanziamento della cooperazione internazionale allo sviluppo...; il finanziamento delle opere di ricostruzione dell'Abruzzo". Si tratta, come si può vedere, di spese e finalità ben diverse dal mero e generale "raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea": e non può essere dubbio che i requisiti posti dall'art. 4, co. 1, d.P.R. 114/1965, sono requisiti essenziali, il cui rispetto non può essere legittimamente pretermesso.

Escluso che l'art. 48 possa trovare fondamento nell'art. 4 dPR 114/1965, è anche da escludere che esso possa ricondursi all'art. 6, co. 2, d. lgs. 8/1997, in base al quale, "nelle more del completamento del processo di trasferimento e di delega di funzioni dallo Stato alla regione, qualora la quota delle spese relative all'esercizio delle funzioni delegate eventualmente a carico della regione ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera b)[dPR 114/1965], fosse insufficiente al raggiungimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, una quota del previsto incremento del gettito tributario spettante alla regione — ad esclusione in ogni caso degli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale ed al netto delle eventuali previsioni di riduzioni di gettito — derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità, non considerati ai fini della determinazione dell'accordo relativo all'esercizio finanziario precedente, può essere destinata al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica previsti dai predetti provvedimenti, tenuto conto altresì delle spese a carico della regione per funzioni trasferite in data successiva al 1° gennaio 1997".

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

In ogni modo, anche qualora la disposizione di cui all'art. 6, co. 2, d. lgs. 8/1997 fosse ritenuta applicabile, l'art. 48 non vi corrisponderebbe sia per l'unilateralità della riserva (essendo chiaro che l'art. 6, co. 2, presuppone l'accordo: v. anche l'art. 6, co. 3) sia perché riserva all'Erario tutte le maggiori entrate e non solo "una quota del previsto incremento del gettito tributario spettante alla regione".



Dunque, nella denegata ipotesi dell'applicabilità dell'art. 6, co. 2, d. lgs. 8/1997, lo Stato avrebbe pur sempre dovuto cercare l'accordo con la Regione, non potendo unilateralmente alterare le regole sulle compartecipazioni. L'art. 48, dunque, violerebbe pur sempre il principio di leale collaborazione e, in particolare, il principio consensuale che domina le relazioni finanziarie fra lo Stato e le Regioni speciali (v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 74/2009 e 133/2010).

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

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

L'art. 48 altera gravemente e unilateralmente la relazione strutturale che intercorre tra il tributo erariale e la compartecipazione statutaria regionale. Il legislatore costituzionale ha posto a presidio dell'autonomia finanziaria della Regione il meccanismo della compartecipazione ai tributi erariali che garantisce l'approvvigionamento finanziario dell'ente in via del tutto automatica. L'attribuzione del gettito è rimessa, infatti, esclusivamente all'operare della percentuale di spettanza statutariamente prevista, applicata al gettito riscosso nel territorio regionale.

L'art. 48 viola la struttura automatica della compartecipazione escludendo che talune innovazioni fiscali possano tradursi in beneficio per l'entrata della Regione, con ciò incidendo sull'autonomia che di tale automatismo costituisce il portato.

La sent. 155/2006 di codesta Corte ha statuito che la Regione Friuli-Venezia Giulia non può contestare nuove norme tributarie statali che, incidendo su tributi erariali ai quali la Regione partecipa, comportino una riduzione del gettito per la Regione. Proprio l'automatismo insito nella compartecipazione implica che la Regione debba subire gli effetti — entro certi limiti — delle novità normative statali che hanno riflessi finanziari riduttivi (e infatti anche il d.l. 201/2011 contiene norme che, indirettamente, incidono negativamente sulla finanza regionale, come visto nel punto 1). Se così è, allora è evidente che anche i vantaggi economici che derivano dalla modifica di aliquote o da altre novità normative concernenti i tributi erariali devono andare, pro quota, a beneficio della Regione, così come prevede lo Statuto.

Il secondo periodo dell'art. 48, co. 1, dispone che "con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto..., sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione". Si tratta dunque di una norma volta a regolare l'attuazione del primo periodo: la quale, pertanto, è affetta dai medesimi vizi sopra illustrati.

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

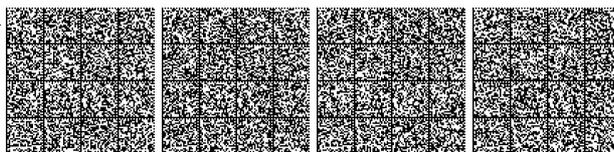
P.Q.M

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi da 1 a 8; 2, commi 1 e 2; 13, commi 11, 14, lett. a), e 17, terzo, quarto e quinto periodo; 14, comma 13-bis, terzo e quarto periodo; 16, commi da 2 a 10; 23, commi 4, da 14 a 20-bis e 22; 28, comma 3; 31, comma 1; 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova, 23 febbraio 2012

Prof. Avv. FALCON

12C0108



N. 11

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito)
depositato in cancelleria il 27 marzo 2012*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato previsto dall'art. 278 cod. pen. (Offese all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica) a carico di Francesco Storace, senatore della Repubblica all'epoca dei fatti, per le opinioni da questi espresse su un sito internet nel commentare un intervento del Presidente della Repubblica - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Roma, quinta sezione penale, nei confronti del Senato della Repubblica - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 19 febbraio 2009.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Il Tribunale in composizione monocratica V sezione penale, a scioglimento delle riserve assunte all'udienza dell'11 maggio 2011 con riferimento alla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa e all'istanza del p.m. di sollevare conflitto di attribuzione con il Senato della Repubblica alla Corte costituzionale osserva quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale.

All'udienza dell'11 maggio 2011, i difensori di Storace Francesco, in fase preliminare all'apertura del dibattimento, chiedevano al tribunale monocratico di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 313 c.p. nella parte in cui attribuisce al Ministro della Giustizia il potere di concedere l'autorizzazione a procedere per i reati di vilipendio commessi contro il Presidente della Repubblica, anzi che al medesimo Presidente.

A sostegno di tali argomentazioni, la difesa in primo luogo sottolineava la natura politica dell'atto autorizzativo. Tale natura era stata contestata in verità dinanzi al primo giudice che, in accoglimento della eccezione difensiva, ritenendo l'autorizzazione a procedere un atto di alta amministrazione, l'aveva disapplicato per violazione della legge.

Posto che alla luce della sentenza del 28 settembre 2010 della Corte di cassazione, alla quale aveva fatto ricorso il p.m., la natura politica dell'atto non è ulteriore oggetto di discussione, la difesa ha osservato che l'autorizzazione a procedere ha il fine di preservare il valore di rango costituzionale della figura del Capo dello Stato sia per il prestigio connesso alla più alta carica rappresentativa dell'unità nazionale che tenuto conto del ruolo costituzionale rivestito e del sereno svolgimento delle funzioni connesse a quella carica.

A dispetto di ciò, si legge nella memoria difensiva, spetta nell'attuale assetto costituzionale al Ministro, quale organo del Governo meglio qualificato, la valutazione in ordine al possibile sbilanciamento tra gli interessi al promovimento dell'azione penale per l'accertamento del reato e altre istanze altrettanto valide per l'assetto istituzionale dello Stato.

Il concetto è chiarito attraverso il richiamo e il commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 15 del 17 febbraio 1969, con cui era stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 313 c.p. nella parte in cui attribuiva il potere autorizzativo ad un organo del potere esecutivo piuttosto che a se stessa, in quanto ne minava l'indipendenza.

La successiva sentenza n. 142 del 1973 della Corte costituzionale, nel rigettare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 313 comma 3 c.p. in relazione all'autorizzazione a procedere per reati di cui all'art. 290 c.p. di vilipendio commesso ai danni dell'ordine giudiziario, aveva affermato che la posizione dell'ordine giudiziario è completamente diversa da quella della Corte costituzionale come precisata dalla sentenza n. 15/69, perché a differenza della Corte (e delle Camere) l'ordine giudiziario «non è un collegio e non è un organo singolo anche se complesso idoneo a porsi come titolare di un interesse pubblico differenziato e specializzato ad un tempo leso dal vilipendio e suscettibile di ricevere un danno maggiore della stessa offesa dallo svolgimento di un processo a carico dei responsabili del reato». Diversamente, nel caso delle «assemblee legislative e della Corte costituzionale vi è perfetta e piena coincidenza tra l'organo al quale l'offesa è rivolta e l'organo al quale spetta a maggior tutela della propria indipendenza anche colta nelle sua manifestazione esteriore, la valutazione dell'opportunità politica di consentire o meno il proseguimento dell'azione penale» (pagg. 6-7 memoria).

Pertanto, osservava la difesa, contrasta con le prerogative costituzionali del Capo dello Stato e in particolare con la sua indipendenza di potere politico (pag. 7), l'art. 313 c.p. nella parte in cui riservava al Ministro della giustizia la decisione su un atto politico destinato a preservare il sereno svolgimento delle funzioni connesse alla carica di Presidenza della Repubblica; tanto più in un contesto giuridico in cui la Corte costituzionale nelle sentenze nn. 22/1959,



15/1969, 91/1973 ha affermato che l'autorizzazione a procedere trova fondamento «nello stesso interesse pubblico tutelato dalla norme penali in ordine al quale il procedimento penale potrebbe qualche volta risolversi in un danno più grave dell'offesa stessa».

Ne conseguiva che il Capo dello Stato potendo subire, in caso di rilievo mediatico del processo, quello che la difesa definisce un autentico processo popolare, potrebbe patire per l'effetto un pregiudizio concreto maggiore rispetto all'entità dell'offesa, con grave danno dell'immagine.

A conforto della propria tesi, sottolineava che l'art. 87 comma 11 Cost. attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di commutare le pene, che è esclusiva competenza del Capo dello Stato (v. sul punto sentenza Corte Costituzionale n. 200/2006 sulla titolarità del potere di grazia); pertanto, sarebbe illogico che la Costituzione da un lato riservasse al Capo dello Stato il potere di decidere se lo Stato possa o meno esercitare una pretesa punitiva sui cittadini e dall'altro invece lo privasse della facoltà di decidere se rimuovere o meno una condizione di procedibilità per un reato di opinione relativo a un presunta lesione del suo prestigio (pag. 9 memoria).

La Corte costituzionale, d'altronde, ha cassato numerose disposizioni normative che attribuivano al Ministro della Giustizia competenze dell'esecutivo (sentenze nn. 274/90, 192/76, 114/79; 204 I e 110/74); ciò che dimostrerebbe che tali poteri sono un residuo del vecchio ordinamento che prevedeva la supremazia dell'esecutivo sui poteri dello Stato.

Ciò è viepiù dimostrato dalla natura di quegli altri reati per i quali il Ministro è chiamato a decidere se rilasciare o meno l'autorizzazione, tutti delitti contro la personalità dello Stato di natura politica ormai desueti e figli della legislazione fascista (244, 245, 265, 269, 273, 274, 277, 279, 287, 288 c.p.).

In definitiva, l'autorizzazione a procedere (pag. 16 memoria) non era stata concepita per conferire al Ministro della Giustizia il potere di decidere arbitrariamente se dare o meno corso «all'attività repressiva di reati di opinione (tanto meno verso un senatore dell'opposizione), ma per consentire al medesimo di valutare se l'interesse superiore del Paese fosse quello o meno di non aggravare conflitti politici».

La questione è posta in maniera suggestiva, ma non ritiene il decidente che sussista un contrasto tra il potere attribuito dall'art. 313 c.p. al ministro della Giustizia e una norma costituzionale che attenga il ruolo svolto e i poteri connessi alla carica di Presidente della Repubblica.

Prendendo le mosse proprio dalla sentenza della Corte costituzionale n. 15/69, la peculiarità dei poteri e della posizione della Corte nell'assetto costituzionale non consente invero applicazioni analogiche delle conclusioni adottate in quella sede.

L'art. 134 Cost. e l'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 disegnano le funzioni della Corte dal sindacato di costituzionalità sulle leggi al parere obbligatorio e vincolante sulle richieste di *referendum* abrogativo, dalla risoluzione dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e tra Stato e Regioni ai giudizi penali in materia di accuse contro il Presidente della Repubblica e i Ministri, poteri supremi che si riconducono al medesimo principio: quello di «garantire e rendere operante il principio di legalità ...sottoponendo al rispetto delle norme costituzionali anche gli atti dei supremi organi politici statali, nonché i rapporti intercorrenti tra questi ultimi e quelli tra lo Stato e le Regioni» (sent. 15 cit.).

In questa ottica la Corte è «altissimo organo di garanzia dell'ordinamento repubblicano ad essa spettando in via esclusiva e con effetti definitivi far concretamente valere l'imperio della Costituzione nei confronti di tutti gli operatori costituzionali» (sent. 15).

Di qui nasce la piena e assoluta indipendenza della Corte, espressamente sancita dalla Costituzione all'art. 137, rispetto a qualsiasi altro organo al fine di assicurarne la più rigorosa imparzialità. Di qui nasce cioè il sistema di guarentigie caratterizzato da una serie di incompatibilità del collegio e dei suoi singoli componenti durante la carica e dunque dell'organo «nella sua astratta impersonalità e continuità»; in questo si sostanzia il principio affermato dall'art. 137, comma 1 Cost., secondo il quale sono riservate alla legge costituzionale le garanzie di indipendenza dei giudici. Non a caso la disciplina delle guarentigie è modellata su quella della Camere, che fa espresso rinvio per mezzo dell'art. 68 Cost. in tema di immunità proprio all'art. 3 della già citata legge costituzionale n. 1 del 1948. confermando la identità di *ratio* che sta alla base della indipendenza dei due organi assembleari. Tanto è vero che questo è il senso dell'indipendenza della Corte che analoga questione di legittimità sollevata in relazione all'autorizzazione a procedere per il reato di vilipendio nei confronti dell'ordine giudiziario, della cui autonomia e indipendenza non si dubita, è stata invece ritenuta manifestamente infondata.

La sentenza n. 142/1973 ulteriormente chiarificatrice del contenuto della sentenza n. 15/1969, pur riconoscendo la sussistenza del principio di autonomia della magistratura, non ha ravvisato alcun contrasto tra l'art. 313 c.p. e l'art. 102 Cost., anzi ritenendo che in quel caso l'autorizzazione a procedere spettasse correttamente al Ministro quale «organo



tecnicamente qualificato e politicamente idoneo a presiedere alla relazioni tra il Governo e l'Amministrazione della giustizia».

Osservava infatti la Corte che nessuna analogia era possibile rinvenire tra le guarentigie garantite alla Corte costituzionale (e alle Camere) e il concetto di autonomia della magistratura. Invero, per la Corte «nessuna ingerenza, diretta o indiretta, è riconosciuta (né sarebbe ammissibile) ad alcun altro organo sia per quel che concerne il funzionamento sia per quel che attiene allo status dei suoi componenti».

Le deliberazioni della Corte sono sottratte a ogni forma di impugnativa e controllo, ben diversamente da qualsiasi provvedimento emesso da un qualsiasi organo dell'ordine giudiziario. Ancora, la Corte gode di ampia autonomia regolamentare e finanziaria ed esclusivamente di fronte ad essa può verificarsi la responsabilità dei giudici nell'ipotesi del già citato art. 3 legge costituzionale n. 1/1948; spetta inoltre alla Corte di deliberare sulla rimozione dei giudici per sopravvenuta incapacità fisica o civile.

Agli stessi giudici costituzionali si estendono le immunità proprie dei membri del Parlamento. Sottolineando proprio questo aspetto, la Corte ha quindi chiarito come alla base della decisione di accoglimento della questione di legittimità costituzionale in quella occasione fu «la sostanziale affinità tra le valutazioni politiche cui tale autorizzazione è per sua natura subordinata con quella che la Corte è chiamata ad operare allorché si tratti di dare o negare l'autorizzazione a procedere nei confronti dei suoi membri a carico dei quali sia aperto o stia per aprirsi un procedimento penale».

Alla luce di tali considerazioni, per cui un simile complesso di guarentigie non trova alcun riscontro nell'ordine giudiziario, la Corte rigettava la questione ed al contrario rinveniva nel sistema costituzionale la predisposizione di accorgimenti idonei ad attuare e mantenere una saldatura tra l'ordine giudiziario e l'apparato unitario dello Stato.

Pur osservando che il Consiglio Superiore della Magistratura (cui secondo i remittenti l'autorizzazione avrebbe dovuto essere rimessa) non rappresenta l'ordine giudiziario nel suo complesso e rigettando la questione anche sotto questo profilo, rinveniva tra Consiglio e Ministro della Giustizia una serie di raccordi quali la facoltà di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, la facoltà di richiedere al Consiglio di deliberare in ordine alle assunzioni, trasferimenti e promozioni dei magistrati, il potere di dare esecuzione alle deliberazioni consiliari.

Una simile saldatura, per usare ancora il termine fatto proprio dalla Corte, garantiva che la magistratura non si ponesse come un corpo separato senza tuttavia intaccarne le proclamate e garantite autonomia e indipendenza.

Il potere del Ministro in ordine all'autorizzazione a procedere per il reato di vilipendio non intaccava, pertanto, l'imparzialità e l'indipendenza della funzione giudiziaria e proveniva da un organo che anzi appariva idoneo, in quanto politicamente responsabile davanti al Parlamento per quanto attiene l'organizzazione della giustizia e il suo funzionamento (sent. 168/1963).

L'analisi di queste due decisioni ritiene il decidente che offra argomenti rilevanti in ordine alla questione di costituzionalità presentata in questa sede.

Posto che nel caso di specie il Ministro ha dato l'autorizzazione e che l'imputato ha interesse a proporre la questione, non vi è dubbio che il Presidente della Repubblica in quanto più alta carica istituzionale goda necessariamente di una indipendenza dai poteri dello Stato desumibile dal complesso delle norme costituzionali e in specie dall'art. 87.

Il Capo dello Stato è organo *super partes* e rappresenta l'unità nazionale; in quanto tale è estraneo al «circuito» dell'indirizzo politico governativo (v. sent. n. 200/2006 in materia di grazia), è cioè un potere neutro, caratterizzato da funzioni che non implicano una partecipazione diretta all'attività di indirizzo politico.

La posizione del Presidente della Repubblica non è per ciò stesso assimilabile tuttavia a quella della Corte costituzionale e la sua indipendenza al pari di quella dell'ordine giudiziario non è affatto intaccata dal potere del Ministro della giustizia di concedere o negare l'autorizzazione a procedere. La circostanza che in determinate contingenze politiche il Capo dello Stato, così come l'ordine giudiziario, possa trovarsi in una posizione di dissenso e talora di conflitto rispetto alle scelte governative è cosa diversa dal ritenere esistente una lesione della indipendenza della più alta carica dello Stato per effetto dell'esercizio da parte del Ministro della Giustizia del potere di concedere o negare l'autorizzazione a procedere in ordine ai reati di vilipendio.

Se in definitiva l'assetto delle guarentigie dei giudici della Corte costituzionale sancito dall'art. 137 Cost. e in precedenza descritto non consentiva alcun *vulnus* alla supremazia dei poteri dell'assemblea costituzionale, così come quella legislativa, al contrario esistono piani di interferenza tra l'esercizio dei poteri del Capo dello Stato e l'esercizio dei poteri dei ministri che giustificano l'attribuzione al Ministro della giustizia del potere di decidere dell'autorizzazione a procedere nella qualità di «organo tecnicamente qualificato e politicamente idoneo» a presiedere alle relazioni



con il Governo «in quanto politicamente responsabile davanti al Parlamento per quanto attiene l'organizzazione della giustizia e il suo funzionamento» (sent. 168/1963).

Il Presidente della Repubblica è politicamente irresponsabile.

Il soggetto che acquisisce la responsabilità politica degli atti presidenziale è il ministro proponente o competente che li controfirma, laddove gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 89 Cost.). I ministri invero assumono la responsabilità degli atti del Presidente dinanzi alle Camere, tanto che l'art. 279 c.p., oggi abrogato, non permetteva di far risalire al Capo dello Stato il biasimo e la responsabilità per gli atti di governo cui partecipava.

La controfirma ministeriale non è poi un mero strumento per l'assunzione di responsabilità politica da parte del ministro, bensì è requisito di validità degli atti stessi («nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti»).

È noto che gli atti presidenziali sono distinti in atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi, atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, atti sostanzialmente complessi; la partecipazione dei ministri alla formazione di ciascuna di queste categoria di atti è pertanto necessaria, sebbene diversa a seconda della tipologia dei provvedimenti promananti dal Capo dello Stato.

E ciò in totale difformità da quanto la Corte costituzionale ha osservato con riferimento al proprio status per cui «nessuna ingerenza, diretta o indiretta» è consentita o sarebbe ammissibile da parte di «alcun altro organo sia per quel che concerne il funzionamento sia per quel che attiene allo status dei suoi componenti».

Al contrario nel caso di specie, il potere dell'esecutivo interloquisce con quello neutro presidenziale ponendosi talora in posizione paritaria e talora di supremazia.

Sotto questo ultimo profilo, sono emblematici del ruolo rilevante del ministro e dell'esecutivo i decreti presidenziali contenenti norme giuridiche sia con efficacia di legge formale (decreto legge e decreti legislativi) sia aventi efficacia subordinata a quella della legge formale (regolamenti) e gli atti espressione della funzione amministrativa (come la nomina di alti funzionari) e di attività di indirizzo politico (come la nomina dei ministri e l'autorizzazione a presentare alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa).

Ebbene, rispetto a tali atti il Presidente della Repubblica può esercitare un controllo di legittimità e chiedere il riesame alle Camere senza però poter incidere sulle determinazioni del Governo e del ministro proponente. In definitiva, il Presidente della Repubblica non può rifiutare di sottoscrivere gli atti che gli siano riproposti nonostante la sua richiesta di riesame.

Ancora, palesano la sussistenza di un ruolo paritario tra i due poteri gli atti complessi, ovvero la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e lo scioglimento della Camere, il cui contenuto è determinato con parità di efficacia del Presidente e dai ministri che vi partecipano.

Vi sono poi degli atti (come la nomina dei cinque giudici costituzionali, la nomina degli esperti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, il rinvio al Parlamento di una legge, la promulgazione delle leggi, i messaggi, la grazia come riconosciuto dalla sent. n. 200/2006) che promanano sostanzialmente dal solo Capo dello Stato. In questi casi, la controfirma ministeriale assume una mera funzione di controllo diretto ad accertare la costituzionalità formale dell'atto e il Ministro atteggia il proprio potere di firma similmente a quello del Presidente nel caso degli atti sostanzialmente governativi: i due poteri, esecutivo e neutro super partes, agiscono in simbiosi e talora rappresentano l'uno l'interfaccia dell'altro.

Ciò posto, la indipendenza del Capo dello Stato si sostanzia nella sua neutralità e non già in quel sistema di garanzie che tutela la autonomia della Corte costituzionale quale «altissimo organo di garanzia dell'ordinamento repubblicano» cui spetta «in via esclusiva e con effetti definitivi di far concretamente valere l'imperio della Costituzione nei confronti di tutti gli operatori costituzionali» (sent. 15), come sancita non a caso espressamente dall'art. 137 Cost.

E la indipendenza della massima carica istituzionale, come quella dell'ordine giudiziario, non subisce alcuna interferenza per effetto dell'esercizio da parte del Ministro della giustizia del potere di concedere o negare l'autorizzazione a procedere per i reati di vilipendio.

Anzi il Ministro della giustizia che è l'organo preposto ai rapporti tra Governo e ordine giudiziario e controfirma gli atti di grazia del Presidente della Repubblica, appare essere politicamente e tecnicamente idoneo a pronunciarsi sull'autorizzazione a procedere; i ministri pur essendo espressione del potere esecutivo d'altronde giurano fedeltà alla repubblica e con essa al suo capo. Il Ministro della giustizia è poi l'organo politicamente responsabile davanti al Parlamento per quanto attiene l'organizzazione della giustizia e il suo funzionamento (sent. 168/1963).



Non vi sono dunque motivi di illegittimità costituzionale a che sia il Ministro della giustizia a valutare, secondo la *ratio* dell'autorizzazione a procedere evidenziata dalla Corte costituzionale nelle pronunce citate, se l'eventuale danno all'immagine del soggetto leso destato dal clamore di certe vicende possa essere in ipotesi minore di quello patito per effetto dell'offesa. Tale *ratio* infatti non significa che debba essere lo stesso soggetto passivo a decidere della procedibilità dell'azione penale nei propri confronti.

Anzi proprio la natura politica dell'atto autorizzativo induce ad escludere che una simile valutazione di opportunità debba essere assunta dal Capo dello Stato, estraneo come si è detto al circuito politico e alle sue logiche, mentre appare coerente con il sistema costituzionale che una simile scelta spetti al Ministro.

Sotto questo profilo invero la suprema Corte di cassazione (sez. I n. 2868 del 24 settembre 1976 Mancini) ha già ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 278 e 313 c.p. in relazione agli artt. 87 e 89 Cost., osservando che il Capo dello Stato non può compiere la valutazione di opportunità politica che è alla base della decisione sulla procedibilità, in quanto «non è protagonista della tensione ideologica in cui si articola, si sviluppa e si realizza il dialogo politico, anche se ne costituisce il moderatore e ne controlla quale spettatore essenziale, la legalità costituzionale».

Né è in alcun modo assimilabile a tale valutazione quella personale del soggetto leso da reati di ingiuria o diffamazione, titolare del diritto di querela, che ben può decidere in ordine alla procedibilità dei reati commessi contro di sé, ritenendo preferibile non affrontare un processo penale, sulla base di una valutazione di opportunità fondata sul proprio sentire personale.

Al contrario nel caso in esame la valutazione non è dettata da motivazioni di ordine soggettivo (in ipotesi anche favorevoli al soggetto che ha pronunciato l'offesa), ma è correttamente rimessa ad un organo politico, in quanto non è la persona fisica, ma la carica rivestita, che ha una esistenza autonoma e sovraordinata, ad avere subito un ipotetico pregiudizio.

Da ultimo, non si ritiene che sussista alcun contrasto tra la rimessione al Ministro della giustizia del potere di decidere dell'autorizzazione e la attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di concedere la grazia. diversamente da quanto argomentato dalla difesa, anzi ravvisandosi in questa divisione dei poteri e proprio in considerazione di quanto finora affermato una logica stringente.

La concessione della grazia invero, come affermato dalla stessa Corte costituzionale, si fonda su un «apprezzamento dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza» (v. sent. n. 200/2006); una simile valutazione è dunque correttamente rimessa al Presidente della Repubblica proprio in quanto rappresentante dell'unità nazionale, estraneo al c.d. circuito politico e *super partes*.

Ritenuto quindi di non dovere sollevare la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla difesa, sussistono invece i presupposti per accogliere l'istanza del p.m. di sollevare conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale.

Il Conflitto di attribuzione tra poteri.

Il p.m. chiedeva sollevarsi il conflitto in relazione alla delibera del Senato della Repubblica 19 febbraio 2009 che in accoglimento della proposta di cui alla relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari comunicata alla Presidenza il 10 febbraio 2009 affermava la insindacabilità ai sensi dell'art. 68 Cost. delle opinioni espresse dal senatore Francesco Storace sul Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, di cui al capo d'imputazione.

Diversamente gli avv.ti Reboa e Naso, difensori dell'imputato, insistevano per una pronuncia di non doversi procedere per difetto della condizione di procedibilità, avendo l'assemblea negato l'autorizzazione.

Si deve premettere che analoghe istanze erano state rappresentate dalle parti alla VII sezione del Tribunale in composizione monocratica.

Quel giudizio si era instaurato sul presupposto dalla concessa autorizzazione a procedere da parte del Ministro della Giustizia il 17 ottobre 2007; tuttavia, il sen. Storace in corso di procedimento chiedeva alla Giunta per le autorizzazioni a procedere del Senato della Repubblica che deliberasse in ordine alla insindacabilità delle opinioni espresse nei confronti del Capo dello Stato nel libero esercizio delle prerogative parlamentari.

Pertanto il Tribunale, a seguito della richiesta avanzata dall'imputato di deliberare sull'immunità ex art. 68, primo comma, Cost., disponeva la sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 3, commi 4 e 5, legge n. 140/2003 in attesa della pronuncia della Camera di appartenenza, che negava l'autorizzazione.



Già in quella sede il p.m., come si accennava, aveva chiesto sollevarsi il conflitto di attribuzione tra poteri, ma il Tribunale, accogliendo le conclusioni della difesa, aveva pronunciato sentenza di non doversi procedere in favore dell'imputato per difetto della condizione di procedibilità (disapplicando l'autorizzazione a procedere concessa dal Ministro della Giustizia). Quella sentenza era annullata senza rinvio dalla Corte di cassazione il 28 settembre 2010 adita dal p.m.

Ciò posto, il p.m. ha reiterato l'istanza in questa sede.

Come si evince dalla lettura del decreto di giudizio immediato, Storace è imputato del delitto p. e p. dall'art. 278 c.p., perché commentando sul sito internet www.Storage.it l'intervento del Presidente della Repubblica, nel quale esprimeva indignazione per gli attacchi rivolti alla Senatrice Rita Levi Montalcini, offendeva l'onore e il prestigio del Capo dello Stato, attribuendogli testualmente «disdicevole storia personale, palese e nepotistica condizione familiare, evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza», in Roma il 13 ottobre 2007, autorizzazione a procedere del Ministro della giustizia in data 17 ottobre 2007 (cfr. sentenza n. 330/2008 della Corte costituzionale, in tema di identificazione delle dichiarazioni rese extra moenia dal parlamentare. nel rispetto del principio di autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, mediante la riproduzione dell'imputazione formulata dal pubblico ministero nella quale sono riportate le affermazioni offensive della reputazione delle persone offese coinvolte nella vicenda).

Osservava il p.m. che in applicazione dei principi espressi a più riprese dalla Corte costituzionale, infatti, nelle sentenze 10 e 11 del 2000 e più di recente 14 maggio 2008, deve sussistere «un innesto funzionale tra le dichiarazioni emesse extramoenia dal parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento» (v. pag. 4 trascrizioni dell'udienza 23 novembre 2009) così che quelle dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio dell'attività parlamentare e pertanto siano coperte dalla insindacabilità prevista dall'art. 68 Cost.

Ai fini della decisione sono presenti in atti, prodotti dalla difesa e dal p.m. con il reciproco accordo alle precedenti udienze e utilizzabili nulla avendo opposto le parti per l'odierna decisione, lo scritto del senatore Storace al Presidente del Senato in data 26 febbraio 2008 con cui richiedeva che la Giunta per le autorizzazioni a procedere del Senato stabilisse se le espressioni dal medesimo utilizzate nei riguardi del Capo dello Stato fossero riconducibili al proprio libero esercizio delle prerogative parlamentari, la risposta della Presidenza del 28 febbraio 2008, il resoconto sommario della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 25 settembre 2008, n. 13, la relazione della Giunta comunicata alla Presidenza del Senato il 10 febbraio 2009 (Doc. IV-*quater* n. 1), il resoconto stenografico della seduta assembleare del Senato della Repubblica del 19 febbraio 2009, la missiva della Presidenza del Senato della Repubblica del 20 gennaio 2009 alla Procura della Repubblica.

Ebbene, come si accennava, il procedimento penale a carico del senatore Storace ha ad oggetto un intervento sul proprio sito internet in cui commentava la presa di posizione da parte del Presidente della Repubblica in favore della senatrice Levi Montalcini, la quale unitamente ad altri senatori a vita aveva sostenuto il Governo di centro sinistra in varie occasioni.

In data 25 settembre 2008 la Giunta per elezioni e le immunità parlamentari del Senato proponeva di dichiarare la insindacabilità delle frasi in esame, ritenendo che «la prima parte delle dichiarazioni dell'ex senatore Storace relativa alle parole disdicevole storia personale, palese e nepotistica conduzione familiare...concerne(ss) opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade pertanto nell'ipotesi di cui all'art. 68 primo comma della Costituzione».

Nel medesimo documento si legge che «la seconda parte delle dichiarazioni dell'ex senatore Storace relativa alle parole evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza....concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68 primo comma della Costituzione».

Nella relazione della Giunta comunicata il 10 febbraio 2009 si specifica il contesto in cui la discussione politica si era animata. Il Presidente della Repubblica in difesa della senatrice Levi Montalcini aveva invero dichiarato che «manca di rispetto, infastidire, tentare di intimidire la senatrice Rita Levi Montalcini, una donna dall'altro sentire democratico. che ha fatto e fa onore all'Italia, è semplicemente indegno».

Commentava pertanto il sen. Storace il giorno dopo sul suo sito Internet «non so se devo temere l'arrivo dei corazzieri a difesa di villa Arzilla, ma una cosa è certa; Giorgio Napolitano non ha alcun titolo per distribuire patenti etiche. Per disdicevole storia personale, per palese e nepotistica condizione familiare, per evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza. E la smetta di soccorrere un Governo moribondo a difesa di una signora



talmente importante che quest'anno, come ha ricordato ieri il Presidente Calderoli, costerà tre milioni di euro agli italiani. Nobel o no i ricatti si chiamano ricatti e i voti dei senatori a vita restano politicamente immorali».

La Giunta, quindi, proponeva di negare per queste frasi l'autorizzazione a procedere segnalando, comunque, come la Corte costituzionale nelle sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 fosse orientata nel ritenere che la prerogativa di cui all'art. 68 trovi applicazione alle opinioni espresse «dal parlamentare nel corso dei lavori della Camera di appartenenza e dei suoi vari organi in occasione dello svolgimento di una qualsiasi tra le funzioni svolte dalla Camera medesime o ancora in atti anche individuali».

Queste opinioni costituiscono estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'Assemblea anche se espresse *extra moenia* solo se «possono essere qualificate come divulgative all'esterno di attività parlamentari ove sussista una sostanziale corrispondenza di significato con opinioni già espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari tipiche».

Quindi, dato atto del pacifico orientamento giurisprudenziale, la Giunta sottolineava l'importanza di rifuggire da «una definizione stringente del concetto di nesso funzionale, preferendo verificarne la ricorrenza caso per caso».

La difesa del Senato, pertanto, auspicava un salto interpretativo della giurisprudenza costituzionale volto a ritenere «sussistente il nesso funzionale in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino illustrando la propria posizione».

Sottolineava ancora la Giunta la opportunità di distinguere le frasi del tipo «evidente faziosità istituzionale e indegno di una carica usurpata a maggioranza» che costituiscono espressione di una forte critica politica, discutibile sul piano dello stile, ma di certo prive di rilevanza giuridica in relazione all'art. 278 c.p. e non offensive dell'onore e del prestigio del Capo dello Stato. Si metteva cioè in evidenza che le frasi in esame muovevano al Presidente rilievi in ordine ad una presunta partigianeria che avrebbe connotato il suo intervento in favore della senatrice Levi Montalcini, nonché «una marcata caratterizzazione politica della sua elezione avvenuta secondo la valutazione del sen. Storace, unicamente con i voti di un preciso schieramento presente in Parlamento».

Sotto diverso profilo, le frasi del tipo «disdicevole storia personale e palese e nepotistica conduzione familiare» se rappresentavano un'accentuazione della vis polemica, tuttavia dovevano essere contestualizzate nell'acceso dibattito verificatosi in quei giorni e vanno lette nel complesso del discorso. Si trattava, in definitiva, di «figure retoriche sia pure esacerbate» che si tradurrebbero in «apprezzamenti sfavorevoli inidonei a determinare una percepibile menomazione dell'onore e del prestigio della persona tutelata e manifestazione del diritto proprio del parlamentare di manifestare liberamente le proprie valutazioni di ordine politico su fatti e vicende specifiche». Quanto alla espressione «disdicevole storia personale», la stessa si doveva collocare nel contesto polemico ed era riferibile al percorso politico di scelte e adesioni personali a dottrine in relazione alle quali il sen. Storace aveva una posizione di dissenso; quanto alla espressione «palese e nepotistica conduzione familiare» riecheggerebbe episodi oggetto di sindacato parlamentare ispettivo la cui evocazione rientrerebbe nell'esercizio della critica politica costituente elemento proprio della funzione parlamentare.

Ciò posto, appare evidente che le argomentazioni della Giunta fatte proprie dall'assemblea entrano nel merito della valutazione della natura della condotta ascritta all'imputato e della sua concreta offensività, che compete unicamente al giudice.

Se le frasi utilizzate dal senatore Storace nell'occasione che gli viene contestata siano espressioni pur aspre e polemiche, secondo la definizione della Giunta, di critica politica inidonea a ledere il bene interesse tutelato dalla fattispecie dovrà essere accertato all'esito del giudizio, alla cui celebrazione attualmente osta la negazione dell'autorizzazione a procedere.

Diversamente spetta all'Assemblea esprimersi sulla insindacabilità di queste frasi ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, che richiede l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento.

Invero, la legge n. 140 del 20 giugno 2003 ha precisato che la disposizione del primo comma «si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordine del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi della Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento» (*cf.* art. 3, comma 1).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale (*cf.* sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, n. 28 del 2005, n. 134 del 2008, n. 301/2010, n. 82/2011), tale nesso funzionale sussiste se da un lato vi sia una corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e gli atti esterni e non una mera comunanza di argomenti o il riferimento a un mero generico contesto politico, dall'altro se vi sia una sostanziale contestualità tra



il momento dell'attività parlamentare e quello dell'attività esterna, di modo che quest'ultima riveli una finalità divulgativa della prima (cfr: sentenza n. 420 del 2008).

Dalla lettura di queste pronunce della Corte costituzionale si evince che il mero riferimento all'attività parlamentare o a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione; se esse non costituiscono la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, non possono considerarsi quale riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti, opinioni queste ultime coperte dalla insindacabilità, ma rappresentano un'ulteriore e diversa articolazione di quel contributo, che viene elaborato ed offerto all'opinione pubblica nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione (cfr: sentenze n. 302, n. 166 e n. 152 del 2007, n. 330 del 2008).

Ebbene, nella fattispecie non risulta che le opinioni espresse dal senatore Storace avessero alcun collegamento, nel senso testé chiarito, con lavori parlamentari cui lo stesso avesse offerto il proprio contributo; anzi quelle opinioni così dissociate dal contributo politico contestualmente fornito dal parlamentare non sono affatto divulgative dell'attività intra moenia, bensì sono espressione di libero pensiero e come tali devono poter essere valutate.

Nessun atto tipico che possa fungere da copertura alla insindacabilità delle dichiarazioni extra moenia consente pertanto di applicare la garanzia costituzionale dell'art. 68 Cost.

Né ritiene il decidente alla luce delle considerazioni svolte che tale possa ritenersi la presentazione di un disegno di legge, di cui ha riferito il sen. Storace in sede di dichiarazioni spontanee rese all'udienza del 23 novembre 2009. Come si legge dalla relazione della Giunta si tratta di un disegno di legge costituzionale presentato il 10 ottobre 2007 volto all'abrogazione dell'art. 59 Cost. (e dunque diretto all'abolizione della carica di senatore a vita). In quel momento storico, infatti, i senatori a vita (tra cui la prof.ssa Rita Levi Montalcini) erano stati accusati di avere tradito e alterato il voto popolare, offrendo il loro appoggio al Governo di centro sinistra (e pertanto erano definiti le «stampelle» dell'esecutivo), garantendo la maggioranza al Senato in varie occasioni (v. relazione).

Tuttavia, le opinioni del sen. Storace oggetto dell'attenzione processuale espresse sia in merito alla storia personale del Capo dello Stato, qualificata disdicevole e connotata da palese e nepotistica conduzione familiare, nonché alla sua faziosità istituzionale e indegnità a rivestire una carica usurpata maggioranza, non possono ritenersi in alcun modo divulgative del contenuto di quel disegno o degli eventuali relativi lavori parlamentari.

La stessa Giunta, come si è visto, premetteva che l'art. 68 Cost. trova applicazione solo nelle ipotesi in cui le opinioni siano espresse «dal parlamentare nel corso dei lavori della Camera di appartenenza e dei suoi vari organi in occasione dello svolgimento di una qualsiasi tra le funzioni svolte dalla Camera medesime o ancora in atti anche individuali» e che queste opinioni possono costituire estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'Assemblea anche se espresse extra moenia purché divulgative all'esterno di attività parlamentari e ove sussista una sostanziale corrispondenza di significato con opinioni già espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari tipiche». Proprio in virtù di tali argomenti auspicava un salto interpretativo della giurisprudenza costituzionale volto a ritenere «sussistente il nesso funzionale in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino illustrando la propria posizione».

Ciò posto, però, il salto interpretativo auspicato non poteva porlo in essere l'Assemblea; la decisione in ordine a un simile tema non può che essere rimessa alla stessa Corte costituzionale cui gli atti del processo devono essere necessariamente trasmessi.

Pertanto rilevato che nel sistema normativo la mancata proposizione del ricorso ex art. 37, legge n. 87/1953 priva il cittadino di un rimedio per contestare una decisione lesiva del proprio diritto di accesso un tribunale (v. sent. CADU 30 gennaio 2003 Cordova contro Italia), deve sollevarsi conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avendo il Senato ecceduto i limiti delle proprie attribuzioni costituzionali, con conseguente illegittima interferenza nel presente procedimento, considerato che le opinioni espresse dal senatore Storace sul proprio sito internet in data 13 ottobre 2007 non sono oggetto di precedente dibattito parlamentare dal medesimo sostanziale contenuto da parte dell'allora senatore né in forma scritta né orale, così che le stesse devono ritenersi prive del carattere divulgativo di opinioni espresse nell'esercizio del mandato parlamentare.

In mancanza dei presupposti di applicabilità dell'art. 68, primo comma della Costituzione, l'accertamento della sussistenza del diritto di critica politica nei confronti del Presidente della Repubblica, attiene al merito del giudizio relativo all'ipotesi di reato di vilipendio al Capo dello Stato, costituzionalmente riservato all'autorità giudiziaria.



Solo all'esito della decisione della Corte costituzionale, potrà essere valutata la richiesta della difesa di una pronuncia di non doversi procedere in favore dell'imputato per difetto della condizione di procedibilità.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 37, legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva avanti la Corte costituzionale conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo che, dichiarata l'ammissibilità del presente conflitto, dichiari che non spettava al Senato la valutazione della condotta addebitabile al senatore Francesco Storace nel presente procedimento penale, in quanto estranea alla previsione di cui all'art. 68, primo comma della Costituzione, con conseguente annullamento della delibera del Senato del 19 febbraio 2009, nella quale, in accoglimento della proposta della Giunta di cui alla relazione comunicata il 10 febbraio 2009 (doc. IV-quater n. 1), si affermava che le dichiarazioni «disdicevole storia personale, palese e nepotistica conduzione familiare, evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza» concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'art. 68 primo comma della Costituzione.

Sospende il presente procedimento, ordinando alla cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale nei termini di legge.

Roma, addì 15 giugno 2011

Il Giudice: D'ALESSANDRO

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 57/2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1 s.s., n. 11 del 14 marzo 2012.

12C0130

N. 57

*Ordinanza del 9 novembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche
sul ricorso proposto da Oviesse Spa contro Comune di Porto San Giorgio ed altri*

Commercio - Norme della Regione Marche - Esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa - Orari di apertura al pubblico - Deroghe all'obbligo di chiusura nei giorni festivi per i comuni ad economia prevalentemente turistica limitate ai casi espressamente previsti - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia (art. 22 d.lgs. n. 114/1998).

- Legge della Regione Marche 10 novembre 2009, n. 27, art. 55, comma 6.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 291 del 2011, proposto da: Oviesse Spa, rappresentata e difesa dagli avv. Andrea Guarino, Elisabetta Pistis, Domenico D'Alessio, con domicilio eletto presso Avv. Domenico D'Alessio in Ancona, via Giannelli, 36;



Contro Comune di Porto San Giorgio, non costituito;

Nei confronti di:

Confcommercio Porto San Giorgio, rappresentata e difesa dagli avv. Giulio Cesare Pascali, Michenti Cherubini, con domicilio eletto presso Avv. Barbara Andrenacci in Ancona, via Cardeto, 3/B;

Confcommercio Ancona, Confcommercio Fermo, Comune di Fermo, Again Abbigliamento, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, non costituiti;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

Regione Marche, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Costanzi, con domicilio eletto presso Servizio Legale Regione Marche in Ancona, via Giannelli, 36;

Per l'annullamento dell'ordinanza n. 325 del 27 dicembre 2010 del Comune di Porto San Giorgio nella parte in cui limita la facoltà di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali; di ogni altro atto ad esso connesso, presupposto o comunque conseguente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Confcommercio Porto San Giorgio;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2011 il dott. Giovanni Rui e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Esponde la ricorrente che l'ordinanza impugnata stabilisce il calendario delle aperture domenicali e festive degli esercizi commerciali per l'anno 2011.

Consente di effettuare l'apertura domenicale e festiva per ventisei giornate. Altre due giornate sono previsto con l'approvazione regionale prevista dall'art. 155, comma 8-*bis*, l.r. Marche n. 27/09.

L'impugnata ordinanza è stata emanata in attuazione delle citate disposizioni della l.r. n. 27/09.

Queste prevedono che il numero massimo di giornate domenicali e festive nelle quali può essere consentita l'apertura degli esercizi commerciali nel corso dell'anno è di ventitre, elevabili a ventisei (art. 55, comma 5, l.r. n. 27/09).

L'autorizzazione all'apertura domenicale e festiva è demandata ai Comuni. È assoggettata ad un doppio livello di concertazione. Occorre quindi il concerto delle associazioni di categoria del settore del commercio e delle organizzazioni sindacali per determinare il numero delle aperture domenicali e festive entro la soglia delle ventitre giornate (art. 55, comma 5 l.r. n. 27/09).

Necessita un ulteriore specifico accordo delle associazioni di categoria, dei sindacati e delle associazioni dei consumatori a livello regionale per elevare il numero di giornate di apertura domenicale e festiva a ventisei.

Possono essere inoltre concesse, per autorizzazione regionale, ulteriori giornate di apertura, in occasione di particolari eventi (art. 55, comma 8-*bis* l.r. n. 27/09).

Anche questa ulteriore concessione è assoggettata a concertazione.

Le disposizioni dell'art. 55 l.r. n. 27/09, in materia di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali sono accompagnate da un apparato sanzionatorio, affidato alla Regione, che contiene il potere di adottare sanzioni pecuniarie e sostituirsi ai comuni.

Le disposizioni di cui si è detto sono state introdotte ad opera della l.r. n. 15 del 15 novembre 2010. Prima di tale data, afferma la ricorrente, per effetto della disciplina di cui all'art. 3, l.r. n. 31/09, i comuni ad economia turistica potevano concedere ulteriori deroghe, senza un limite predefinito, all'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

Sono invece esentati dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nota parte ricorrente, gli esercizi indicati al comma lett. F) art. 55 l.r. n. 27/09 che comprendono, tra l'altro, gli esercizi che vendono articoli da giardinaggio e piante, mobili, supporti audiovisivi, opere d'arte, oggetti di antiquariato, libri e stampe.

La ricorrente afferma che il Comune resistente si sarebbe adeguato, con l'impugnata ordinanza, alla legge sopra citata solo per evitare le sanzioni ivi previste e, del resto, lo avrebbe esplicitato nella premessa dell'ordinanza medesima.

Parte ricorrente, titolare di un esercizio commerciale per la vendita di abbigliamento e accessori nel Comune di Porto San Giorgio, nelle vicinanze della SS 16 adriatica denunciava, con ricorso a questo Tribunale depositato il 4 marzo 2011, l'illegittimità del provvedimento impugnato, deviante dalla contrarietà alla normativa UE e Comunitaria della citata legge regionale.

In particolare, con uno dei motivi di ricorso, parte ricorrente notava che il Comune di Porto San Giorgio è da considerarsi a prevalente economia turistica. A parere della ricorrente, mentre l'art. 12 del d.lgs. n. 114/98 dispone la



liberalizzazione totale delle aperture domenicali e festive per tale categoria di comuni, l'art. 55 l.r. n. 27/09 sarebbe molto più restrittivo, configurando una violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, essendo stata violata la competenza statale in materia di concorrenza.

Si è costituita la Confcommercio-delegazione di Porto San Giorgio, resistendo al ricorso.

È intervenuta *ad opponendum* la Regione Marche.

Alla pubblica udienza del 7 luglio 2011 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

1. Con sentenza resa nella stessa Camera di Consiglio della presente ordinanza, il Tribunale ha respinto le eccezioni preliminari e ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, riguardo al ricorso oggetto della presente ordinanza, l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge Regione Marche n. 27/2009 per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione.

1.2 Il Collegio ritiene, infatti, rilevante per la decisione e non manifestamente infondata l'eccezione con cui la ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge Regionale 27/2009, con riferimento all'art. 117 comma 2 Cost.

1.3 Come è noto, la Corte costituzionale ha avuto recentemente la possibilità di pronunciarsi più volte sul problema della competenza di Stato e Regione relativamente a giorni e orari di apertura degli esercizi commerciali (Corte cost. 2 aprile 2011 n. 150, 8 ottobre 2010 n. 288 e 24 ottobre 2008 n. 350).

1.4 Con queste decisioni, la Corte costituzionale ha chiarito che tale materia rientra, di regola, nella disciplina del commercio. Per la precisione, si è affermato che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza 24 ottobre 2008 n. 350).

Del resto l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale – al fine di garantire 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 – non ricomprende la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva nell'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni (sent. della Corte costituzionale 350/2008, 288/2010 e 150/2011, cit.).

1.5 Con riguardo a tale profilo, afferma la Corte nelle citate sentenze, bisogna quindi valutare, in concreto, se la normativa regionale, nel contenuto, determini un *vulnus* alla tutela della concorrenza. Tale valutazione implica che può, esserci una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale. Conseguentemente l'espressione «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. determina la necessità di un esame contenutistico sia per ciò che costituisce il portato dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato, sia per ciò che riguarda l'esplicazione della potestà legislativa regionale, sia essa riferibile al terzo o al quarto comma dell'art. 117 Cost.

1.6 Con le suddette decisioni, la Corte costituzionale ha quindi escluso che la legge statale in materia (d.lgs. n. 114/1998) sia direttamente vincolante per le Regioni. Possono però essere rilevanti, come si evince anche dalla motivazione delle decisioni citate, i principi in essa fissati, per scrutinare se le legislazioni regionali si siano meno allontanate dagli obiettivi di concorrenza, tutelati, di riflesso, da detta normativa.

2. Nel caso in esame, se si analizza la normativa regionale di cui all'art. 55 della legge Regione Marche n. 27/2009, va ritenuto, ad avviso del Collegio, che essa, nell'insieme, secondo i parametri stabiliti dalla Corte nelle decisioni citate, sia rispettosa degli obiettivi di liberalizzazione stabiliti dal d.lgs. n. 114 del 1998, introducendo la possibilità di apertura per 23-26 domeniche l'anno, elevabili a 28, quindi in misura ben superiore alle modalità previste dalla legge statale.

2.1 Al contrario, rispetto a quanto previsto dalla legge statale, il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle specifiche disposizioni che riguardano i Comuni a prevalente economia turistica. Disposizioni che, nel caso della Regione Marche, divergono fortemente da quanto stabilito dalla legge statale e, ad avviso del Collegio, sono in grado di produrre effetti negativi per la concorrenza.



2.2 In particolare, il d.lgs. n. 114/1998, all'art. 12, ha fissato il condivisibile principio per cui, per i Comuni ad economia prevalentemente turistica e per le città d'arte «gli esercenti determinano liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare dall'obbligo di chiusura nei giorni festivi». In base al terzo comma di tale articolo, poi, «entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, anche su proposta dei comuni interessati e sentite le organizzazioni dei consumatori, delle imprese del commercio e del turismo e dei lavoratori dipendenti, le regioni individuano i comuni ad economia prevalentemente turistica, le città d'arte o le zone del territorio dei medesimi e i periodi di maggiore afflusso turistico nei quali gli esercenti possono esercitare la facoltà di cui al comma 1».

2.3 Al contrario, la Regione Marche introduce, al comma 6 del citato art. 55, un diverso regime di deroghe, rispetto ai principi fissati dalla legge statale in materia. Nel comma citato si individuano, come unici casi in cui è possibile derogare dai limiti massimi sopra descritti, previsti dal comma 5:

- a) centri storici, come delimitati dalla zona A del piano regolatore generale (PRG) comunale;
- b) zone del lungomare, che il Comune individua entro il limite massimo di metri 250 dalla battigia;
- c) territori situati all'interno dei confini dei parchi o delle aree protette;
- d) comuni montani sotto i 2.500 abitanti;
- e) centri e nuclei abitati inferiori a 500 abitanti dei comuni montani diversi da quelli della lettera c).

2.4 Come si vede, il regime delle deroghe fissato dalla Regione Marche si allontana sensibilmente da quello stabilito dalla legge statale, la quale prevede la possibilità, per gli esercenti delle città a economia prevalentemente turistica, di derogare dall'obbligo di chiusura nei giorni festivi. In particolare, la citata norma della Regione Marche individua le zone per le quali sono previste ulteriori deroghe, indicando i centri storici, i piccoli comuni di montagna e una fascia ristretta del lungomare. Ciò è avvenuto abrogando, con la l.r. n. 16 del 15 novembre 2010 l'art. 6-bis del citato art. 55 della legge n. 27/2009, inserito dall'articolo 19 della l.r. n. 31 del 22 dicembre 2009 (il quale prevedeva la possibilità di deroghe per i comuni turistici, successivamente abrogato dall'articolo 24 della l.r. n. 16 del 15 novembre 2010).

3. In punto di rilevanza, la stessa ordinanza oggetto del ricorso individua la natura prevalentemente turistica del Comune di Porto San Giorgio e, in particolare, si dilunga sui danni provocati dalla chiusura degli esercizi nei periodi di inizio estate e settembre. Notoriamente, Porto San Giorgio è un comune costiero, con diversi km di spiaggia e stabilimenti balneari, per cui è del tutto verosimile che lo stesso possa essere riconosciuto come comune a economia prevalentemente turistica.

3.1 Né la questione può essere ritenuta irrilevante, ad avviso del Collegio per la circostanza che il Comune non abbia previsto la possibilità delle ulteriori deroghe previste dall'art. 55 comma 6, dato che l'esercizio della ricorrente non risulta trovarsi in uno dei casi indicati da tale comma.

3.2 Ritiene il Collegio che, anche alla luce della interpretazione fornita dalla Corte costituzionale nelle sentenze sopra ricordate, la legislazione adottata dalla Regione Marche e, in particolare, il citato art. 55 comma 6 della legge regionale n. 27/2009 sia in contrasto con l'art. 117, comma 2 lett. e) Cost.

3.3 Infatti, a parere del Collegio, la salvaguardia della concorrenza, così intesa dalle decisioni sopra citate della Corte costituzionale, esige che la legislazione Regionale sulle aperture festive non provochi, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale.

3.4 In materia, il più volte citato d.lgs. n. 114/1998 inserisce un regime coerente delle aperture festive, prevedendo essenzialmente tre diverse discipline: una per tutti gli esercizi, una per determinate categorie merceologiche e l'ultima per i comuni a prevalente economia turistica. Il rispetto di questo impianto principale permette, ad avviso del Collegio, la tutela della concorrenza come indicata dall'art. 117 comma 2 della Costituzione e, in particolare, appare volta al coordinamento tra la potestà esclusiva delle Regioni in materia di commercio e quella dello Stato in materia di concorrenza.

Conseguentemente, la legislazione regionale, anche per evitare fenomeni eccessivi di migrazioni di clientela tra le varie Regioni aventi disciplina totalmente differente per situazioni simili, deve mantenere una necessaria coerenza interna e proporzionalità tra i vari regimi di deroga.

4. A parere del Collegio, la scelta della Regione Marche non si presenta coerente con i principi sopra delineati.

4.1 Infatti, la scelta della legislazione regionale è: consentire ai comuni l'aumento delle deroghe per i centri storici (di tutti i comuni, anche a non prevalente economia turistica), per i piccoli comuni, i comuni montani e per una stretta fascia del lungomare (150 mt), di fatto abolendo la distinzione normativa tra comuni a prevalente economia turistica e non. Certamente, la presenza del lungomare normalmente caratterizza, almeno nella Regione Marche, i Comuni a prevalente economia turistica. Però la norma fa rimanere fuori dal regime di deroga tutte le aree di tali comuni che non rientrino nel centro storico o nel lungomare, in maniera, ad avviso del collegio, fortemente limitativa in rapporto alla norma statale. In particolare, con la nuova normativa, la Regione ha di fatto rinunciato al regime differenziato previsto



per i comuni a prevalente economia turistica, operando, di fatto, una penalizzazione di tutti gli esercizi che non rientrino nella zona del centro storico o in una stretta fascia del lungomare.

4.2 Né, sempre ad avviso del Collegio, l'illegittimità costituzionale della norma regionale è esclusa da quanto disposto dalla parte dell'art. 12 del d.lgs. n. 114/98 per cui «le regioni individuano i comuni ad economia prevalentemente turistica, le città d'arte o le zone del territorio dei medesimi e i periodi di maggiore afflusso turistico nei quali gli esercenti possono esercitare la facoltà di cui al comma 1», dato che la norma statale in ogni caso, prevede pur sempre una necessaria distinzione tra i comuni ad economia turistica e le città d'arte ed il resto del territorio, distinzione che nell'impianto complessivo della legge regionale n. 27/2009 si è persa.

5. Un ulteriore indizio sulla potenziale appartenenza del regime di apertura festiva dei Comuni turistici al regime della concorrenza si può individuare nel disposto del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, come convertito dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, che all'art. 35 ha disposto «all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, dopo la lettera *d*) e aggiunta la seguente: «*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». Tale modifica è sopravvissuta al successivo decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 dato che, in sede di conversione, (legge 14 settembre 2011 n. 148) è stato abrogato il comma 4 dell'art. 6 del decreto, che, di fatto, liberalizzava le aperture domenicali per tutte le attività commerciali. Si vede quindi come, nell'intento del legislatore nazionale, il regime dei comuni turistici sia inserito in un contesto di tutela della concorrenza (individuato come tale dalla stessa Corte costituzionale), quale quello dell'art. 3 del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, come convertito dalla legge 4 agosto 2006 n. 248. Appare quindi evidente l'intenzione del legislatore di «separare» la disciplina delle aperture festive nei comuni turistici e delle città d'arte dalla materia del commercio per cui, almeno nella visione del legislatore nazionale, tale materia appartiene al settore della tutela della concorrenza, di competenza statale.

6. Il Collegio, che con separata sentenza non definitiva parimenti assunta nelle camere di consiglio del 7 luglio e 16 settembre 2011, ha respinto le eccezioni preliminari dedotte dalla controinteressata decidendo altresì di sollevare, con la presente ordinanza la questione di legittimità costituzionale, ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 6 della legge della Regione Marche n. 27 del 10 novembre 2009, (nella parte in cui non prevede un regime differenziato di deroghe all'obbligo di chiusura domenicale per i Comuni ad economia prevalentemente turistica) per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *e*), della Costituzione.

6.1. Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche dispone la sospensione del giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Non definitivamente pronunciando;

visti gli artt. 134 Cost.; 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1; 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 6 della legge Regione Marche 10 novembre 2009, n. 27 per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione;

visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm., dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Regione Marche, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Così deciso in Ancona nelle camere di consiglio del giorno 7 luglio e 16 settembre 2011.

Il Presidente: PASSANISI

L'estensore: RUIU



N. 58

Ordinanza del 21 novembre 2011 emessa dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Centro Odontostomatologico Bamonte di A. Viti & C. Sas contro ASL di Napoli 1 Centro

Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesoriери, i quali possano disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51, come modificato dall'art. 17, comma 4, lett e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 41 e 111, comma secondo.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva assunta nella controversia iscritta al numero 8623 del R.G.Es. dell'anno 2011 osserva.

1. Nella procedura espropriativa iscritta al R.G.Es. 14495/2009 di quest'Ufficio, la società Centro Odontostomatologico Bamonte s.a.s. (creditore procedente), con atto ex art. 543 c.p.c. notificato in data 14 maggio 2009, sottoponeva a pignoramento le somme dovute alla ASL Napoli 1 Centro (debitore esecutato) dal Banco di Napoli S.p.A. (terzo pignorato e tesoriere dell'ente) fino alla concorrenza dell'importo di euro 24.100,05.

Dopo alcuni differimenti della trattazione, con ordinanza pronunciata all'udienza del 2 marzo 2011, l'adito G.E., su istanza dell'ente esecutato, ritenuta l'applicabilità alla fattispecie comma 51, legge 13 dicembre 2010 n. 220, dichiarava la improseguibilità della procedura esecutiva.

Spiegando tempestiva opposizione ex art. 617 c.p.c. avverso siffatto provvedimento, la società procedente assumeva, in primo luogo, l'inoperatività della menzionata disposizione legislativa, in difetto dell'adozione ad opera della ASL debitrice di un piano di ricognizione dei debiti; in via graduata, poi, sollevava dubbio di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 51, legge 220/2010 per violazione degli artt. 3, 24, 111, 97 della Costituzione.

2. Così brevemente riassunta la vicenda processuale in parola, ritiene il Tribunale di dover sottoporre allo scrutinio della Consulta la conformità dell'art. 1 comma 51, legge 220/2010 ai principi supremi sanciti dagli artt. 3, 24, 41 e 111 della Carta Costituzionale.

2.1. Per meglio comprendere il senso della questione, appare opportuna una breve descrizione della genesi ed evoluzione storica della norma con la presente ordinanza rimessa al vaglio del giudice delle leggi.

La disposizione rinviene il suo più remoto antecedente nell'art. 25, comma secondo, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009 n. 1 (in B.U.R.C. n. 5 del 26 gennaio 2009), il quale così recitava: «Le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, comprese le aziende ospedaliere - universitarie di cui all'art. 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, i policlinici universitari a gestione diretta, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali che hanno stipulato l'accordo previsto dall'art. 1, comma 180 legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), limitatamente alla durata dell'accordo, non possono essere sottoposti a pignoramenti».

Al fine di consentire il ripristino dell'equilibrio economico e finanziario degli enti di natura pubblica erogatori di servizi sanitari versanti in stato di dissesto e di garantire l'effettiva attuazione del piano di rientro dal disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del sistema sanitario regionale approvato con deliberazione della Giunta Regionale Campania n. 460 del 20 marzo 2007, il legislatore campano introduceva un temporaneo divieto di azioni esecutive in danno degli enti sanitari.



Nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte Costituzionale, con sentenza 26 marzo 2010 n. 123, dichiarava l'illegittimità della norma regionale in quanto violativa della competenza statale in materia di ordinamento civile come sancita dall'art. 117, comma secondo, lett. 1) della Costituzione: in particolare, argomentava la Consulta, «la disposizione censurata [...] introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale riguardante la materia, assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile».

2.2. Nelle more dell'incidente di costituzionalità, tuttavia, il legislatore statale trasfondeva il precetto della legge regionale campana in normativa applicabile all'intero territorio nazionale.

È quanto si verificava con l'introduzione dell'art. 2, comma 89, della legge 23 dicembre 2009 n. 191, nel quale alla temporanea inibitoria al promovimento e alla prosecuzione delle azioni esecutive in danno di aziende sanitarie e ospedaliere delle regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari («Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi dei piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, e successive modificazioni, nella loro unitarietà, anche mediante il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti accertati in attuazione dei medesimi piani, per un periodo di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime») si accompagnava la liberazione, con efficacia retroattiva, dei beni-crediti staggiati dai vincoli apposti con pignoramenti già eventualmente eseguiti e la dispensa dei terzi pignorati dagli obblighi di custodia tipicamente operanti nelle procedure espropriative presso terzi («i pignoramenti eventualmente eseguiti non vincolano gli enti debitori e i tesoreri, i quali possono disporre delle somme per le finalità istituzionali degli enti»), con il risultato di determinare la radicale inefficacia ex post del pignoramento e il recupero da parte degli enti debitori della giuridica disponibilità delle somme pignorate.

Il periodo di operatività della disposizione, fissato nella originaria formulazione in dodici mesi, veniva, con successiva novella, ridotto a due mesi (art. 1, comma 23-*vicies* d.l. 30 dicembre 2009 n. 194 come modificato dalla legge di conversione del 26 febbraio 2010 n. 25): in conseguenza, dal 1° marzo 2010 alcuna limitazione sussisteva più alla possibilità di far valere in via coattiva le pretese creditorie vantate nei confronti degli enti sanitari.

2.3. Dopo appena qualche mese, però, la preclusione alle azioni esecutive veniva nuovamente reintrodotta, con la espressa previsione di un piano di ricognizione dei debiti, da adottarsi a cura dei Commissari ad acta delle regioni in difficoltà: l'art. 11, comma secondo, d.l. 25 maggio 2010 n. 78 — convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122 — stabiliva infatti che «Per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi dei medesimi Piani di rientro nella loro unitarietà, anche mediante il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti accertati in attuazione dei medesimi piani, i Commissari ad acta procedono, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, alla conclusione della procedura di ricognizione di tali debiti, predisponendo un piano che individui modalità e tempi di pagamento. Al fine di agevolare quanto previsto dal presente comma ed in attuazione di quanto disposto nell'Intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 3 dicembre 2009, all'art. 13, comma 15, fino al 31 dicembre 2010 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime».

Il divieto di iniziare o proseguire procedure espropriative è stato poi ulteriormente ribadito - ed ancora con la previsione del cd. svincolo delle somme aggredite in executivis - dall'art. 1, comma 51 della legge 13 dicembre 2010 n. 220 (cd. legge di stabilità 2011), formulato nel seguente modo: «al fine di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti oggetto della ricognizione di cui all'art. 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2011. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, non producono effetti dalla suddetta data fino al 31 dicembre 2011 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesoreri, i quali possono disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo».



Da ultimo, l'efficacia della norma ora trascritta è stata prorogata sino a tutto il 31 dicembre 2012 in conseguenza della interpolazione del termine finale disposta dall'art. 17, quarto comma, lett. e2) d.l. 6 luglio 2011 n. 98 convertito nella legge 15 luglio 2011 n. 111.

2.4. L'analisi ermeneutica della disposizione censurata (l'art.1, comma 51, legge 220/2010) non può altresì prescindere dalla disamina del contesto normativo di riferimento individuato, attraverso una puntuale relatio operata nella stessa disposizione, nella disciplina dettata dalla legge 311/2004 (cd. legge finanziaria 2005), e segnatamente nell'art. 1, commi da 164 in avanti.

In estrema sintesi e per quanto qui interessa, tali norme prevedono:

che lo Stato concorra al ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale mediante un finanziamento integrativo, teso a garantire che l'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario da parte delle Regioni sia conseguito nel rispetto della garanzia della tutela della salute (commi 164 e 169); l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato è subordinato alla stipula di una specifica intesa tra Stato e Regioni, che ai fini del contenimento della dinamica dei costi deve contemplare una serie di parametri (specificati nel comma 173);

in caso di sussistenza di una situazione di squilibrio e proprio al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, alle regioni è fatto obbligo di adottare i provvedimenti necessari, con la precisazione che, qualora la Regione non provveda, si procede al commissariamento secondo la procedura di cui all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003 n. 131;

in quest'ultima ipotesi spetta al Presidente della Regione, in qualità di commissario ad acta, approvare il bilancio di esercizio consolidato del servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e di stabilire le opportune misure per il suo ripianamento;

al verificarsi delle descritte condizioni, la Regione interessata procede ad una ricognizione delle cause dello squilibrio ed elabora un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del servizio sanitario regionale, di durata non superiore al triennio. I ministri della Salute e dell'Economia e Finanze e la singola Regione stipulano apposito accordo che individua gli interventi necessari per perseguire l'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza: la sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per l'attribuzione alla Regione interessata del maggiore finanziamento in maniera parziale e graduale, subordinatamente alla verifica dell'effettiva attuazione del programma (comma 180).

2.5. Il testè compiuto inquadramento sistematico generale consente quindi di inferire la *ratio legis* sottesa alla norma in discorso: il «blocco» delle azioni esecutive mira a consentire la realizzazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari predisposti dalle Regioni commissariate diretti non solo a ripristinare l'equilibrio finanziario del settore sanitario, ma anche ad assicurare — attraverso la compartecipazione dello Stato mercè finanziamenti integrativi — la riorganizzazione ed il risanamento del servizio sanitario, garantendo comunque la tutela della salute e modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie nell'osservanza dei livelli essenziali di assistenza.

L'obiettivo dell'attuazione dei piani di rientro e del contemporaneo mantenimento dei livelli di assistenza presuppone che la p.a. conservi integri e nel loro complesso i beni strumentali e funzionali all'erogazione delle prestazioni sanitarie, nonostante l'esposizione debitoria.

Per soddisfare siffatta esigenza, il legislatore ha voluto escludere che nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere facenti parte delle Regioni in condizioni di disavanzo economico-finanziario possano essere attivate o completate procedure di espropriazione forzata, dacchè queste ultime, comportando la sottrazione di beni lato sensu funzionali all'erogazione del servizio sanitario, possono in concreto ostacolare l'attuazione dei piani di rientro, e quindi degli obiettivi di risanamento finanziario, di riorganizzazione e di mantenimento dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario.

3. Ciò posto, occorre ora scrutinare se la traduzione in diritto positivo della — lodevole — intentio sopra enucleata sia avvenuta in maniera confliggente con i principi supremi scolpiti nella Carta fondamentale.

Sul punto, preliminare si configura la ricerca del più corretto significato da ascrivere, adoperando i noti canoni di euristica normativa, al divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive posto dalla disposizione attualmente in vigore, il più volte citato art. 1, comma 51, legge 220/2010.

Due appaiono, nel dettato testuale, gli elementi da valorizzare.

Circa i presupposti di operatività della norma, il temporaneo esonero dall'aggressione esecutiva sembra rivolto ad aziende sanitarie ed ospedaliere per il solo fatto della loro appartenenza a regioni in situazione di dissesto sanitario e perciò sottoposte a commissariamento, come accaduto, per quanto qui interessa, per la Regione Campania (con deli-



bera del Consiglio dei Ministri del 24 luglio 2009, il Presidente *pro tempore* della Regione Campania è stato nominato Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario a norma dell'art. 4 d.l. 20 ottobre 2007 n. 159, convertito in legge 29 novembre 2007 n. 222; la nomina è stata poi confermata dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 24 gennaio 2010).

In altre parole e per meglio ribadire la condivisibile argomentazione fondante l'ordinanza del g.e. in questa controversia oggetto di opposizione, l'esegesi del dato positivo evidenzia come il divieto delle espropriazioni forzate sia concepito come teleologicamente finalizzato all'utile esperimento dell'*iter* amministrativo di ripianamento dei disavanzi ma non postuli, nemmeno per implicito, una concreta verifica circa l'inizio della procedura *ad hoc* prevista dalla legge ovvero un determinato stadio di avanzamento di essa né, a maiori, l'avvenuta adozione di un piano di ricognizione dei debiti: decisiva valenza, per la connotazione negli illustrati termini di strumentalità, riveste la chiara locuzione «al fine di assicurare il regolare svolgimento», costituente l'*incipit* dell'art. 1, comma 51, in disamina.

Sotto altro profilo, è necessario interrogarsi sugli effetti conseguenti ad un'eventuale inosservanza del divieto.

La risposta offerta dalla norma è univocamente orientata verso la sanzione della inammissibilità (per i pignoramenti eseguiti posteriormente alla vigenza della legge) ovvero della improcedibilità (per i pignoramenti anteriori) delle procedure esecutive.

Si spiega: non una mera temporanea preclusione al compimento di atti della procedura espropriativa funzionali al dispiegarsi della stessa verso esiti idonei alla soddisfazione della pretesa creditoria, non una temporanea paralisi assimilabile quoad effectum ad una sospensione, quanto e piuttosto una chiusura anticipata del procedimento, una sua definizione — per dir così in rito — con modalità non soddisfattive del diritto azionato.

Depongono, a suffragio della enunciata conclusione, due rilievi.

In primis, la considerazione normalmente attribuita nella sistematica processualciviltistica e nella prassi giurisprudenziale alla inammissibilità ed alla improcedibilità, ambedue qualificate come formule terminative di un giudizio o di un procedimento, ascritte — per quanto specificamente concerne l'espropriazione forzata — a fattispecie rispettivamente di vizio genetico o in itinere degli atti di esercizio dell'azione esecutiva oppure di difetto — originario o sopravvenuto — delle condizioni per l'esperibilità della stessa, da pronunciarsi con declaratorie ad unum reductae nella categoria dell'estinzione atipica.

In secondo luogo, e soprattutto, la previsione, espressa e specifica, contenuta nella norma in esame (*in parte qua* significativamente difforme rispetto all'immediato omologo precedente, rappresentato dall'art. 11 del d.l. n. 78/2010) della radicale inefficacia dei pignoramenti compiuti in spregio del divieto (e quindi posteriormente alla sua introduzione nell'ordito positivo), inefficacia estesa in via retroattiva anche ai pignoramenti effettuati in epoca anteriore alla vigenza della legge n. 220/2010.

La «sterilizzazione» degli effetti del pignoramento, ovvero la mancata produzione (o il successivo venir meno) per volontà legislativa delle incidenze giuridiche che ordinariamente e tipicamente derivano dal pignoramento e che connotano l'in se di tale atto (in sintesi: sottrarre il bene-credito staggito alla disponibilità del debitore esecutato; imprimere su tale bene un vincolo di destinazione alla soddisfazione del credito azionato; nella espropriazione presso terzi, gravare il terzo pignorato delle funzioni di custode della *res*), ben si attaglia, infatti, unicamente con una conclusione definitiva della procedura esecutiva, per essere la praticabilità di una prosecuzione della stessa successiva allo spirare del termine finale *ex lege* n. 220/2010 impedita dalla mancanza (ab initio o sopravvenuta) di beni asserviti ad esproprio.

In definitiva: il divieto di azioni esecutive opera sic et simpliciter nei riguardi delle aziende sanitarie ed ospedaliere facenti parte delle regioni commissariare per disavanzi sanitari; l'inosservanza del divieto comporta l'inefficacia dei pignoramenti eseguiti (anche in epoca pregressa) e la chiusura anticipata (per inammissibilità/improcedibilità) dell'espropriazione.

4. In tal guisa inteso, l'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010 appare, ad avviso di questo Tribunale, manifestamente in contrasto con svariate norme di rango primario, ed in primo luogo con l'art. 24 della Costituzione.

4.1. Giova sull'argomento rammentare come, sulla scorta della più attenta riflessione dottrinale e della elaborazione della giurisprudenza della Consulta (sviluppata, in maggior parte, negli ultimi dieci - quindici anni), sia oggi convincimento diffuso la integrale applicazione nel processo esecutivo delle garanzie in cui si estrinseca la grundnorm posta dall'art. 24 Cost., tra cui, innanzitutto, il diritto di azione.

Il processo esecutivo rappresenta, infatti, un indefettibile strumento per la realizzazione della effettività della tutela giurisdizionale, intesa in termini di conseguimento del bene della vita preteso, la quale, anzi, con riferimento all'azione esecutiva assume un contenuto ancor più concreto in quanto l'oggetto da garantire è l'effettività delle forme e dei



tempi in cui chi abbia conseguito il riconoscimento giurisdizionale del proprio diritto ne possa poi ottenere la effettiva attuazione nella realtà materiale.

Proprio muovendo dal principio secondo cui il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ex art. 24 Cost. comprende la fase dell'esecuzione forzata, la Corte Costituzionale ha così dichiarato l'illegittimità di norme che condizionavano la possibilità dell'azione esecutiva alla emanazione di provvedimenti di opportunità da parte di autorità amministrative (Corte Cost., 24 luglio 1998 n. 321 relativa al potere del Prefetto di graduazione nella concessione della forza pubblica, in tal modo determinando il differimento della esecuzione forzata) oppure all'adempimento, ad opera dell'esecutante, di obbligazioni tributarie o fiscali (Corte Cost., 6 dicembre 2002 n. 522, sul rilascio di copia del titolo esecutivo giudiziale se non dopo il pagamento dell'imposta di registro; Corte Cost., 5 ottobre 2001 n. 333 sugli oneri fiscali imposti al locatore ai fini della messa in esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile locato) nonché, con più stringente attinenza alla fattispecie esaminata, di disposizioni che ponevano limiti alla pignorabilità di determinati beni in tal modo da determinare una compressione indiscriminata ed irragionevole del diritto alla soddisfazione forzata delle ragioni creditorie (Corte Cost., 4 dicembre 2002 n. 502 sulla impignorabilità di pensioni, assegni e indennità erogati dall'INPS nella sola parte necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita).

4.2. La — ancorchè sommaria — lettura dei repertori del giudice delle leggi conforta il sospetto di incostituzionalità innanzi avanzato.

Il divieto di azioni esecutive previsto — da ultimo — dall'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010 sembra invero integrare una irragionevole e non giustificata compressione del diritto di azione tutelato ex art. 24 Cost., sub specie di diritto a procedere alla coattiva soddisfazione del credito, avuto riguardo:

sotto il profilo oggettivo, al carattere assoluto della dispensa dalla aggressione in via esecutiva, riferita non già a specifici beni appartenenti al debitore esecutato individuati in base alla destinazione funzionale al perseguimento di prefissati obiettivi di primaria rilevanza per la collettività, sebbene all'intero patrimonio, indistintamente considerato, dell'azienda sanitaria oppure ospedaliera debitrice;

alla estensione temporale del divieto, protratto, in conseguenza della reiterazione di provvedimenti normativi di contenuto omologo, per una durata complessiva superiore (salve ulteriori future e non imprevedibili proroghe), a trentuno mesi consecutivi (da maggio 2010 a dicembre 2012), con una negazione del diritto ad esperire procedure di espropriazione forzata non più qualificabile come meramente transitoria, quanto e piuttosto come eccedente il ragionevole limite di tollerabilità;

ai presupposti di applicabilità del divieto, costituiti, come meglio sopra precisato, unicamente dalla condizione soggettiva della p.a. debitrice, e cioè dalla natura di azienda sanitaria o ospedaliera ricompresa in una delle regioni commissariate ai sensi della legge n. 311/2004.

4.2.1. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, la irragionevolezza della limitazione imposta al diritto di azione ben si appalesa dal raffronto con le disposizioni che restringono la possibilità delle espropriazioni forzate in danno di enti sanitari attraverso vincoli di impignorabilità di determinati beni.

Il riferimento è all'art. 1, comma quinto, del d.l. 18 gennaio 1993 n. 9 (convertito nella legge 18 marzo 1993 n. 67) nel contenuto precettivo risultante all'esito della pronuncia additiva della Consulta (Corte Costituzionale, sent. 19 giugno 1995 n. 285).

In tale ipotesi, il vincolo di impignorabilità in favore di enti esercenti assistenza sanitaria concerne unicamente beni specificati per natura (somme di denaro) finalisticamente devoluti a funzioni ed attività della p.a. definiti dal legislatore di primaria importanza (il pagamento degli stipendi al personale, di ratei di mutui, l'erogazione di servizi sanitari essenziali), postula l'adozione di un provvedimento amministrativo (la delibera dell'ente di quantificazione preventiva degli importi occorrenti, nell'arco temporale di operatività dell'atto, per appagare i bisogni *ex lege* qualificati primari) ed è condizionato, in punto di efficacia, dal riscontro dell'effettivo utilizzo secondo gli scopi prestabiliti delle somme dichiarate indisponibili e pertanto sottratte all'espropriazione forzata: l'impignorabilità infatti non opera qualora l'ente pubblico distrugga le somme, cioè a dire le impieghi per finalità differenti da quelle salvaguardate dalla legge (emettondo mandati di pagamento per titoli diversi da quelli vincolati senza seguire l'ordine cronologico di ricezione delle fatture ovvero, ove non prescritta fattura, di adozione delle deliberazioni di impegno di spesa).

Una fattispecie così strutturata consente di controllare *ex post* la concreta attuazione delle finalità di rilievo pubblico giustificanti, nella discrezionale valutazione comparativa degli interessi compiuta dal legislatore, la restrizione dell'oggetto delle possibili azioni esecutive: essa è stata pertanto assunta come paradigma di riferimento dalla Consulta e da questa estesa, con pronunce additive, anche alla disciplina degli enti locali (il richiamo è alle declaratorie di incostituzionalità rese dalla Corte Costituzionale con le sentenze 20 marzo 1998 n.69 - relativa all'art.113, terzo comma,



d.lgs. 25 febbraio 1995 n.77 - e 18 giugno 2003 n. 211 - relativa all'art. 159, secondo comma, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, cd. T.U.E.L.-).

Un meccanismo analogo o in qualche modo simile è invece del tutto mancante nella disposizione qui censurata, ancorchè prima facie non difficile da configurare (per ricalcare lo schema illustrato, l'impedimento alle azioni esecutive poteva essere sottoposto alla duplice condizione dell'avvenuta adozione del piano di ricognizione dei debiti e del pagamento di essi ad opera dell'azienda sanitaria secondo criteri razionali predeterminati dalla legge).

In conseguenza, il sacrificio del diritto di azione del creditore (che nell'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010 è oltremodo totale, per essere in radice preclusa ogni espropriazione forzata nello *spatium temporis* definito dalla norma) rischia in concreto di divenire arbitrario e privo di giustificazione causale, dacchè a fronte della piena disponibilità dell'intero suo patrimonio (nonché della liberazione dei beni-crediti già pignorati) l'azienda sanitaria debitrice ben potrebbe destinare le risorse finanziarie ad impieghi differenti dall'estinzione dei debiti da risanare, continuando a beneficiare dell'esonero dall'aggressione esecutiva (nella controversia in discorso, ad esempio, la ASL Napoli 1 Centro, eseguita-opposta, non ha allegato - e a fortiori provato-nemmeno l'esistenza del prescritto piano di ricognizione dei debiti).

4.3. Ancor più palese è il vulnus al diritto di azione nell'ipotesi - ricorrente nella vicenda in parola - di pignoramento eseguito in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 220/2010.

Qui il divieto di dare ulteriore corso al procedimento espropriativo con le ricadute operative innanzi descritte (la chiusura anticipata della procedura con pronuncia di definizione in rito, la vanificazione retroattiva di tutti gli effetti derivanti da un atto di pignoramento *ratione temporis* legittimamente eseguito) si traduce, infatti, per il creditore pignorante in un pregiudizio di natura patrimoniale (che si aggiunge alle conseguenze lesive del diritto di azione sopra evidenziate), consistente nel dover sopportare, in nome di una infruttuosità stabilita per *edictum principis*, gli esborsi per gli atti processuali già compiuti (spese vive e competenze professionali del difensore).

5. Di palmare evidenza risulta, poi, la violazione del basilare principio di uguaglianza sancito dall'art. 3, comma primo, della Costituzione.

Come acutamente già osservato dal giudice delle leggi occupandosi della -per vari versi antesignana dell'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010 - legge regionale Campania del 19 gennaio 2009 n. 1, il blocco dei pignoramenti in danno delle aziende sanitarie ed ospedaliere «introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori [...] assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile» (così la Corte Costituzionale nella citata sentenza 26 marzo 2010 n. 123).

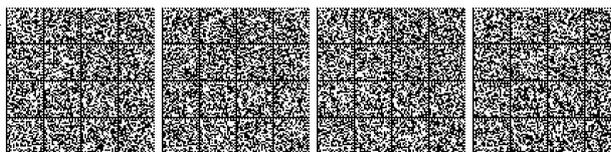
A ben vedere, siffatta peculiare disciplina concreta, sotto un duplice aspetto, una disparità di trattamento in pregiudizio dei creditori delle aziende sanitarie ed ospedaliere delle regioni commissariate.

In primo luogo, per la tangibile discriminazione rispetto ai soggetti creditori di aziende sanitarie ed ospedaliere ubicate nelle regioni non commissariate per disavanzi nel settore sanitario, per i quali l'impedimento alla coattiva realizzazione delle pretese creditorie stabilito dall'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010 non opera: situazioni quindi omologhe ma dal *jus positum* regolate in maniera differente.

Ancora, e soprattutto, rispetto alle aziende sanitarie ed ospedaliere cui si rivolge la norma: quest'ultime, benché debtrici e quindi potenzialmente destinatarie di azioni esecutive, godono di una sorta di immunità totale dall'espropriazione forzata correlata ad un mero status soggettivo (l'essere aziende sanitarie o ospedaliere ubicate in regioni commissariate per disavanzi nel settore sanitario) secondo un criterio di selezione che, peraltro, suscita non insignificanti perplessità (potendosi ad esempio verificare che beneficiaria del blocco dei pignoramenti sia un'azienda sanitaria che, pur facendo parte di una regione commissariata, non versi in difficoltà economiche).

Ne deriva un vero e proprio privilegio processuale dell'ente pubblico che non soltanto sovverte la condizione dei protagonisti dell'espropriazione forzata ordinariamente delineata dal codice di rito (nel quale, come è noto, il debitore esecutato si trova in condizione di soggezione, dovendo subire la privazione di propri beni per il soddisfacimento dell'altrui diritto) ma si appalesa ancor più irragionevole, ove si consideri che le aziende sanitarie usufruiscono di un - altresì peculiare - regime di impignorabilità avente ad oggetto beni destinati all'espletamento di servizi pubblici essenziali (quale stabilito dall'art. 1, comma quinto, del d.l. 18 gennaio 1993 n. 9) che continua ad operare e si cumula, con conseguenze esiziali per le pretese creditorie, con il divieto di pignoramenti imposto dalla norma qui tacciata di incostituzionalità.

6. Ulteriori dubbi investono poi la conformità della disposizione in rassegna con il principio del giusto processo come declamato nell'art. 111, secondo comma, Cost.



Il divieto delle azioni esecutive si pone infatti in irrimediabile contrasto con il contenuto precettivo caratterizzante la citata norma primaria, ovvero, segnatamente, con la solenne affermazione dei principi:

della parità della armi tra i contraddittori in lite, in ragione della sopra diffusamente evidenziata posizione di ingiustificato privilegio attribuita alla p.a. parte eseguita dall'art. 1, comma 51, legge 220/2010;

della durata ragionevole del processo, gravemente compromessa dalla non esercitabilità della tutela giurisdizionale esecutiva per il considerevole di tempo previsto dalle succedutesi disposizioni di legge (assommante, come sopra specificato, a trentuno mesi consecutivi): al riguardo, è appena il caso di rammentare come, secondo l'opinione preferibile, la valutazione in ordine alla ragionevolezza della durata del processo vada calibrata non già sulla singola azione spiegata, bensì sulla pretesa sostanziale fatta valere in giudizio, cioè a dire sul tempo processuale complessivamente occorrente per ottenere la concreta realizzazione del bene della vita di cui si è invocata tutela.

7. Da ultimo, punti di contrasto si evidenziano con il principio della libertà di iniziativa economica privata ex art.41 Cost.

L'impedimento frapposto dall'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010 alla possibilità di conseguire coattivamente una pretesa di natura pecuniaria vantata nei confronti di un'azienda sanitaria assume una valenza assai pregnante allorché il soggetto creditore sia un imprenditore e il credito tragga scaturigine proprio dall'esercizio dell'attività imprenditoriale, come usualmente accade nell'ipotesi di forniture di beni o servizi erogati in favore del servizio sanitario nazionale in forza di contratto con la singola azienda oppure di rapporti di convenzionamento o accreditamento.

In tali ipotesi, il puntuale adempimento delle obbligazioni (e, più in generale, il rispetto dei rapporti economici), l'esistenza di adeguati deterrenti e la azionabilità di efficaci rimedi di tutela per il caso di inadempienza costituiscono elementi indispensabili per consentire all'imprenditore una seria pianificazione della propria attività e, in ultima analisi, l'esercizio, nel sistema della concorrenza, di una effettivamente libera iniziativa economica.

In questa direzione si inquadrano le disposizioni, di natura interna e di carattere internazionale, tese a contrastare, con la previsione di interessi particolarmente onerosi, i ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali (si pensi al d.lgs. 9 ottobre 2002 n.231; alla recente direttiva UE n.7 del 16 febbraio 2011) e le norme volte a consentire, attraverso facilitazioni di ordine probatorio, la formazione di titoli esecutivi per la tutela di crediti di impresa.

Con il contesto ora sommariamente descritto stridono marcatamente le inferenze del disposto dell'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010: la radicale privazione (ancorché per un periodo temporale definito) degli strumenti di realizzazione coattiva dei crediti nei confronti di alcune pp.aa., la proroga - di fatto, rimessa ad libitum del soggetto debitore - dei tempi di adempimento delle obbligazioni pecuniarie gravanti sulle aziende sanitarie beneficiarie della norma, la derivante situazione di discriminazione in pregiudizio dei creditori delle aziende sanitarie delle regioni commissariate.

Un coacervo di effetti tale, unitariamente considerato, da minare, nel mercato concorrenziale, il principio di libertà di iniziativa economica.

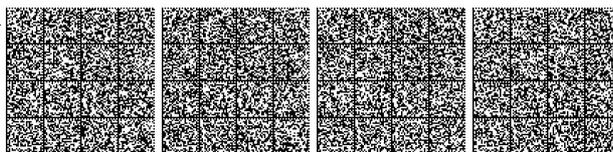
8. Le considerazioni sin qui illustrate convincono della non manifesta infondatezza della questione di legittimità per contrasto con gli artt.3, primo comma, 24, primo comma, 41 e 111, secondo comma, della Costituzione dell'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010 nella parte in cui vieta di intraprendere e di proseguire azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni commissariate per disavanzo nel settore sanitario.

9. Discorso ben più sintetico merita la delibazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 51, legge n. 220/2010.

Per convincersi di ciò, è sufficiente osservare, infatti, come la presente controversia di opposizione agli atti esecutivi verta sulla correttezza di una ordinanza con cui è stata pronunciata, proprio ai sensi della menzionata norma, la improseguibilità di una espropriazione forzata intrapresa (con atto di pignoramento eseguito nel maggio 2009) in danno dell'ASL Napoli 1 Centro (facente parte della Regione Campania, commissariata per dissesto sanitario) da un soggetto imprenditore (la s.a.s. Centro Odontostomatologico Bamonte) a tutela di un credito nascente dall'attività imprenditoriale.

Risulta pertanto evidente come solo alla pronuncia di incostituzionalità dell'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010 possa conseguire l'accoglimento della opposizione ex art. 617 c.p.c., l'annullamento della ordinanza resa dal g.e. e quindi, ricorrendone gli ulteriori presupposti, la soddisfazione del diritto di credito fatto valere in executivis dal creditore precedente-opposto.

10. Rimessa alla Consulta la soluzione dell'incidente di costituzionalità con le modalità prescritte dall'art. 23 della legge 11 marzo 1957 n. 83, va, per l'effetto, disposta la sospensione del presente giudizio.



P. Q. M.

1. *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010 n. 220, nei sensi e per le ragioni illustrate nella parte motiva, per contrasto con gli artt. 3, comma primo, 24, comma primo, 41 e 111, comma secondo, della Costituzione;*

2. *per l'effetto, dispone, a cura della Cancelleria, la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;*

3. *sospende il presente giudizio;*

4. *dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.*

Manda la Cancelleria per gli adempimenti.

Napoli, 18 novembre 2011

Il giudice: ROSSI

12C0132

n. 59

Ordinanza del 28 novembre 2011 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Sinagra Augusto contro Università degli Studi di Roma «La Sapienza» e Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7879 del 2011, proposto da: Sinagra Augusto, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Racco, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo in Roma, via Ugo De Carolis, 101;

Contro Università degli studi di Roma «La Sapienza», in persona del Rettore *pro tempore*, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III n. 03674/2011, resa tra le parti, concernente il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio per il biennio 2011/2013

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Roma «La Sapienza» e del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011 il Cons. Roberto Giovagnoli; udito l'avvocato Racco.

1. A seguito di istanza in data 2 ottobre 2007, il professore Augusto Sinagra è stato autorizzato, con decreto del Rettore dell'Università «La Sapienza» n. 6628 del 20 dicembre 2007, a permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre il normale limite d'età per collocamento a riposo ai sensi dell'art. 16 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, con conseguente previsione di definitivo collocamento a riposo a far data dal 1° novembre 2013.

Nelle more è intervenuto il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) che, all'art. 72, comma 10, ha annullato tutti i trattenimenti in servizio già autorizzati, con effetto dal 1° gennaio 2010, stabilendo, altresì, al comma 7, che i dipendenti qualora interessati al trattenimento, fossero tenuti a presentare una nuova istanza dai 24 ai 12 mesi precedenti il limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento.

Con nuova istanza del 4 maggio 2010 il professor Sinagra ha quindi inoltrato domanda di trattenimento in servizio per un biennio ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, come modificato dalla legge n. 133 del 2008.

Quando ancora l'Amministrazione non si era pronunciata su detta istanza è sopravvenuta la legge 30 dicembre 2012, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 non si applica ai professori universitari».

Conseguentemente, con provvedimento prot. n. 13889/11 il Rettore dell'Università «La Sapienza», facendo applicazione e richiamando in motivazione l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dal professore Sinagra, che, con successivo decreto rettoriale n. 944/2011, è stato collocato a riposo.

2. Il professor Sinagra, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, i citati provvedimenti del Rettore della Università «La Sapienza» di Roma, con i quali è stato disposto il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ed il conseguente collocamento a riposo a far data dal 1° novembre 2011.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3674 del 6 ottobre 2011 ha rigettato l'istanza cautelare proposta dal ricorrente sulla base della seguente motivazione: «Ritenuto ad un prima sommaria delibazione che non sussistono i presupposti, alla stregua del quadro normativo vigente, per l'accoglimento della proposta istanza cautelare».

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare proposta, il professor Sinagra ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.

3. Con ordinanza del 26 ottobre 2011, n. 4713, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, come da separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentrato del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; art. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

4. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma in esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. Il provvedimento amministrativo impugnato ha rigettato l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992.

5.1. L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 legge n. 240 del 2010, che specifica che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della



predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove, come accade nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata, ma non ancora positivamente riscontrata.

5.2. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133 del 2008.

5.3. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto, la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese — il che si tradurrebbe in una palese violazione di fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (art. 6 e 13 CEDU) — la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).

La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide «definitivamente», tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il nostro sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare «definitivamente» la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere «interinalmente» l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che: *a*) sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento; *b*) rinvii la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C-213/89, Factotame; Id. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, Atlanta).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare al merito la pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nella quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione «provvisoria» (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rimettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).



Anche la Corte costituzionale, infine, con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni, osservato che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

5.4. Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. È evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

6.1. L'art. 25 legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost.

Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato articolo 16 d.lgs. n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere. L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.

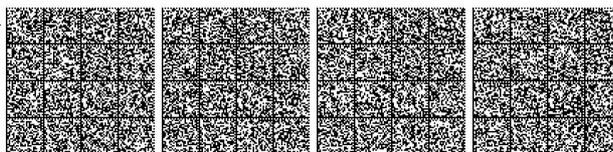
La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano matura un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale — contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 — che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per «i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti», specifica, nel periodo successivo (introdotto dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale, la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25 legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede, quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.-l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'Amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima («in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali») e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).



6.3. Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.-l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo 11, tra cui è quella in esame. Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale deve considerarsi prevalente la considerazione delle effettive «esigenze organizzative e funzionali» dell'amministrazione, rispetto a cui «la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti» rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.

Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta — insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione — è necessaria per dar conto del come e perché l'Amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (*cf.* ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'Amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione.

L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine «facoltà» descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'Amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone l'accoglimento a rigorose condizioni.

7. Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e ricercatori universitari, ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere addotta a sostegno della definitiva e totale esclusione per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (*cf.* Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica (art. 97 Cost.) amministrazione e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.



8. L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'Amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.: l'art. 25 legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche «esigenze organizzative e funzionali», cui l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione — che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze — è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il vulnus, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.

8.2. Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il «diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)» (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria — che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica — rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

9. Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.

La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti.

Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (cfr. sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del pregresso trattamento.

Nel caso di specie, l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che era già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.



Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011.

Il Presidente: SEVERINI

L'estensore: GIOVAGNOLI

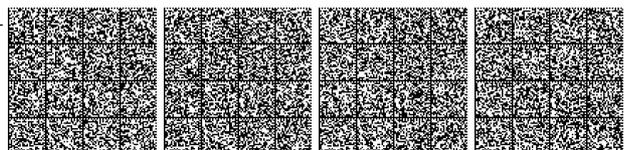
12C0133

N. 60

*Ordinanza del 3 gennaio 2012 emessa dal giudice tutelare del Tribunale di Spoleto
nel procedimento relativo a F.N.*

Aborto e interruzione volontaria della gravidanza - Interruzione della gravidanza nei primi novanta giorni dal concepimento - Facoltà della gestante (nella specie, minorenni) che accusi circostanze comportanti "serio pericolo" per la sua salute fisica o psichica - Incompatibilità di tale previsione con la definizione e la tutela dell'embrione umano enunciate dalla Corte di giustizia UE in sede di interpretazione del divieto di brevettabilità delle utilizzazioni di embrioni umani a fini industriali e commerciali (art. 6 della direttiva 98/44/CE) - Contrasto con la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo - Lesione del diritto alla vita dell'embrione (in quanto uomo *in fieri*) - Lesione del diritto fondamentale dell'individuo alla salute.

- Legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 4.
- Costituzione, artt. 2, 11, 32, primo comma, 117 [primo comma]; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 18 ottobre 2011, nel procedimento C-34/10, resa su rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* circa la corretta interpretazione dell'art. 6, n. 2, lett. c), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 98/44/CE del 6 luglio 1998.



IL TRIBUNALE

Esaminati gli atti del procedimento in epigrafe, introdotto con relazione della ASL 3 Umbria - Distretto sanitario di Spoleto del 2 gennaio 2012 - prot. 0024 concernente la manifestata volontà della minore N.F. (nata il 14 gennaio 1995) di sottoporsi ad interruzione volontaria della gravidanza senza coinvolgimento dei genitori;

Visto l'art. 12, secondo comma, legge n. 194/1978;

Premesso in fatto che:

il competente Servizio presso l'ASL 3 di Spoleto con la relazione indicata in premessa riferiva all'intestato giudice tutelare la situazione della minore N.F., compiutamente generalizzata in atti, la quale, proveniente da altro centro cittadino, si era presentata in data 27 dicembre 2011 presso il consultorio familiare spoletino accompagnata dal fidanzato, anch'egli minorenni, manifestando «con chiarezza e determinazione» la propria decisione di sottoporsi ad I.V.G. «in quanto non si ritiene in grado di crescere un figlio, né disposta ad accogliere un evento che non solo interferirebbe con i suoi progetti di crescita e di vita ma rappresenterebbe un profondo stravolgimento esistenziale».

Opportunamente invitata dalle assistenti sociali ad esternare anche le motivazioni più profonde della propria decisione, la ragazza, rifiutando di prendere in considerazione eventuali soluzioni alternative a norma di legge, si diceva «... certa che comunicare ai genitori l'accaduto determinerebbe una crisi intra familiare ingestibile: non solo i genitori non capirebbero e non sarebbero in grado di accoglierla, ma lei stessa, consapevole delle gravi questioni che la famiglia ha dovuto affrontare negli anni, verrebbe travolta da un senso di colpa che, sommato alla delicatezza del momento, le diverrebbe insostenibile».

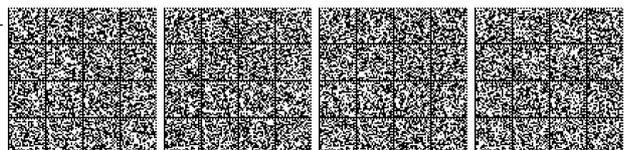
Nel successivo colloquio del 30 dicembre 2011 l'interessata aveva ribadito all'assistente sociale la propria decisione «in maniera ancora più accentuata», rivendicando nel contempo la propria maturità e capacità di compiere scelte autonome; contestualmente aveva sottolineato, per un verso, la fragilità dei propri genitori ed il timore di ferirli in maniera irreversibile e, per altro verso, il dialogo limitatissimo con essi esistente di talché «... parlare con i genitori significherebbe esporsi ad ulteriori tormenti».

Segnalando che la ragazza era «apparsa piuttosto matura e cosciente, contenuta nelle esternazioni», argomentava il servizio che seppur non si ravvisassero nella descritta situazione elementi concreti di gravità o elementi esplicitamente ostativi al coinvolgimento dei familiari, «la percezione che ha delle fragilità e debolezze dei genitori, sommata da una storia familiare oggettivamente difficile appare talmente condizionante per cui può ritenersi verosimile che in questo momento non vi siano i presupposti per poter effettuare una mediazione che richiede energie e tempi diversi da quelli indotti dall'emergenza attuale». Esprimeva dunque un parere sostanzialmente favorevole all'accoglimento della richiesta, seppur in parallelo ad un necessario percorso di sostegno ed elaborazione da effettuarsi in favore della giovane nei successivi mesi.

Alla relazione veniva allegato un referto datato 30 dicembre 2011 del servizio di ecografia-ostetrica dell'ospedale di Spoleto attestante una gravidanza alla sesta settimana in regolare evoluzione.

Ritenuto in diritto che:

1) la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 ottobre 2011 nel procedimento C-34/10, resa su una domanda di pronunzia pregiudiziale ex art. 267 TFUE circa la corretta interpretazione dell'art. 6, n. 2, lettera C) della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 1998 - 98/44/CE sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, contiene fra l'altro (paragrafo 38 della motivazione) la definizione della nozione di «embrione umano»; al riguardo la Corte europea, dopo aver opportunamente rammentato (paragrafo 30 motivazione) che «quanto al significato da attribuire alla nozione di "embrione umano" prevista all'art. 6, n. 2, lettera c) della direttiva, si deve sottolineare che, sebbene la definizione dell'embrione umano costituisca un tema sociale particolarmente delicato in numerosi Stati membri, contrassegnato dalla diversità dei loro valori e delle loro tradizioni, la Corte non è chiamata, con il presente rinvio pregiudiziali, ad affrontare questioni di natura medica o etica, ma deve limitarsi ad un'interpretazione giuridica delle pertinenti disposizioni della direttiva» così testualmente si esprime (paragrafo 38 motivazione): «Alla luce delle precedenti considerazioni la prima questione deve essere risolta come segue: costituisce un "embrione umano" qualunque ovulo umano fin dalla fecondazione, qualunque ovulo umano non fecondato in cui



sia stato impiantato il nucleo di una cellula umana matura e qualunque ovulo umano non fecondato che, attraverso partenogenesi, sia stato indotto a dividersi e svilupparsi;»;

2) trattandosi di decisione resa in seguito a rinvio pregiudiziale, ex art. 267 TFUE, da parte di un giudice nazionale, il principio interpretativo affermato dalla Corte deve ritenersi assumere, per ciò solo, efficacia diretta e vincolante per tutti gli Stati membri (ex pluribus, Cassazione - sentenza 14468 del 22 dicembre 1999) i cui operatori del diritto sono dunque chiamati ad applicare la legislazione interna dello Stato in maniera armonica e non confliggente con quanto affermato dalla Corte europea; ciò in linea con la giurisprudenza costituzionale (da ultimo, con sentenza n. 227 del 2010) che, affermando il principio di prevalenza del diritto comunitario in forza dell'art. 11 della Costituzione, ha sancito il potere-dovere del giudice dello Stato di dare immediata applicazione alle norme comunitarie, se provviste di efficacia diretta, in luogo di norme nazionali che risultino in contrasto insanabile in via interpretativa ovvero, negli altri casi, di sollevare questione di legittimità costituzionale anche in relazione al novellato art. 117 della Costituzione;

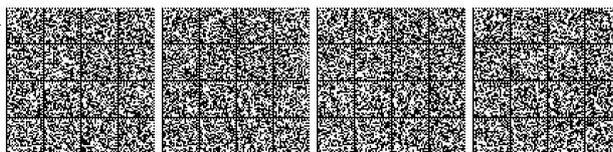
3) non può non intravedersi nel dictum della Corte europea l'affermazione, decisa ed inequivoca quanto mai prima d'ora, dell'assoluto rilievo giuridico attribuito all'«embrione umano», il quale non soltanto viene definito tale «sin dalla fecondazione» — così sgombrandosi il campo da qualsivoglia possibilità di interpretazione alternativa eventualmente finalizzata all'affermazione dell'esistenza di un embrione umano soltanto a partire da un determinata epoca successiva a quella della fecondazione dell'ovulo — ma considerato un soggetto di primario valore giuridico da tutelare in modo assoluto avverso il pericolo di qualsivoglia indebita utilizzazione mediante invenzioni per finalità industriali o commerciali e, ancor più espressamente, escludendosi qualsivoglia brevettabilità «... ove l'attuazione dell'invenzione richieda la distruzione di embrioni umani» (paragrafo 49 motivazioni Sentenza);

4) non sembra inesatto affermare, dunque, che l'«embrione umano» debba qualificarsi alla luce dell'intervenuta decisione europea come «essere» provvisto di una autonoma soggettività giuridica della cui tutela l'ordinamento deve farsi carico anche (e soprattutto) a cagione della mancanza di qualsivoglia capacità di auto-tutela da parte del diretto interessato; mutatis mutandis, sembra potersi richiamare in via analogica quella tutela che l'Ordinamento appresta in favore della persona umana anche allorché sia colpita da casi gravissimi di inabilità assoluta determinanti la perdita totale ed irreversibile delle funzioni primarie di comunicazione e locomozione proprie dell'individuo il quale, però, conservando integri i processi vitali primari e la propria sensibilità, proprio per questo non potrà mai esser retrocesso al rango di «cosa inanimata»;

5) e del resto, se tale non fosse stata l'argomentazione logico-giuridica sottesa al ragionamento della Corte europea, non potrebbe altrimenti comprendersi il perché delle relative conclusioni circa il divieto assoluto di brevettabilità delle invenzioni recanti lo sfruttamento a fini industriali-commerciali o addirittura la «distruzione» degli «embrioni umani»; vietare la «distruzione» dell'«embrione umano» equivale infatti ad affermare il disvalore assoluto in ogni caso, ai sensi dei principi fondanti il diritto dell'Unione europea, della perdita dell'embrione umano per consapevole intervento dell'uomo, se anche effettuato invocando esigenze di progresso scientifico; trattasi quindi di affermazione, nemmeno troppo implicita, della giuridica esistenza di un soggetto, l'«embrione umano» che, in ogni caso, deve trovare tutela in forma assoluta;

6) se tale interpretazione non erra, sembra necessario farne diretta applicazione nel diritto interno allo Stato e, per i fini qui ci occupano, porre d'ufficio la questione della compatibilità fra tale affermato principio e la facoltà prevista dall'art. 4 della legge n. 194/1978 di procedere volontariamente all'interruzione della gravidanza entro i primi novanta giorni dal concepimento: ciò comportando, come è ovvio, l'inevitabile risultato della distruzione di quell'embrione umano che, come si è visto, è stato riconosciuto quale soggetto da tutelarsi in modo assoluto nel diritto vivente della Corte europea;

7) sembra dunque necessario e imprescindibile per l'intestato giudice — assolutamente consapevole e rispettoso dei profili di delicatezza e drammaticità che la scelta di procedere ad comporta per qualsiasi donna — sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'indicata norma dell'art. 4 legge n. 194/1978 in correlazione ai principi generali della Carta costituzionale e, in particolare, a quelli di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) e del diritto fondamentale alla salute dell'individuo (art. 32, primo comma), fermi restando i già ricordati rapporti di rilievo costituzionale fra diritto comunitario e diritto interno ricavabili dall'interpretazione sistematica degli articoli 11 e 117 della Costituzione;



8) in relazione all'art. 2 della Costituzione, poiché dalla definizione di principio contenuta nella decisione della Corte europea sembra doversi ritrarre la conclusione sostanziale che l'«embrione umano» è suscettibile di tutela assoluta in quanto «uomo» in senso proprio, seppur ancora nello stadio di sua formazione/costituzione mediante il progressivo sviluppo delle cellule germinali: si legge infatti nelle motivazioni della decisione (paragrafo 16), nella parte in cui si richiamano le direttive europee: «considerando che il diritto dei brevetti dev'essere esercitato nel rispetto dei principi fondamentali che garantiscono la dignità e l'integrità dell'uomo; che occorre ribadire il principio secondo cui il corpo umano, in ogni stadio della sua costituzione e del suo sviluppo, comprese le cellule germinali la semplice scoperta di uno dei suoi elementi o di uno dei suoi prodotti, nonché la sequenza o sequenza parziale di un gene umano, non sono brevettabili;»; se dunque l'«embrione umano» deve ritenersi correttamente qualificabile come «uomo», seppur «in fieri», per il diritto vivente europeo, necessaria conseguenza logico-giuridica è il ritenere costituzionalmente illegittima qualsivoglia norma di legge che, prevedendo la facoltà di addivenire alla volontaria distruzione dell'«embrione umano» leda irrimediabilmente quel diritto alla vita che è il primo fra i «diritti inviolabili» dell'uomo;

9) in relazione all'art. 32, primo comma della Costituzione, poiché la volontaria distruzione dell'«embrione umano» sembra costituire condotta fortemente violativa anche di quel diritto alla salute che viene affermato e tutelato in quanto «fondamentale diritto dell'individuo» e dunque spettante a chiunque possieda una individualità giuridicamente rilevante: tale è il caso dell'«embrione umano» che, anche qualora volesse disattendersi la definizione di «uomo in fieri» come sopra delineata, è di certo qualificabile come «individuo» in senso proprio, tale dovendosi definire quel centro di imputazione soggettiva di relazioni giuridicamente rilevanti che sia diverso, sotto il profilo ontologico, dalle cose inanimate e, sotto il profilo di genere e specie, dai vegetali e dagli animali.

Se dunque l'«embrione umano» è di certo qualificabile almeno come «individuo» in senso proprio ad esso è sicuramente da riconoscersi quella tutela del fondamentale diritto alla salute che è sancita dall'art. 32, primo comma della Carta costituzionale;

10) le considerazioni sopra brevemente esposte militano a favore della rilevanza ai fini dell'odierna decisione della delineata questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 legge n. 194/1978, la cui non-manifesta infondatezza impone al giudice di sollevarla di ufficio contestualmente disponendo la sospensione del procedimento nelle forme di legge e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, oltretutto le prescritte notifiche ex art. 23, ultimo comma legge n. 87/1953.

Per ovvie ragioni di riservatezza la presente ordinanza dovrà essere comunicata all'interessata mediante consegna di copia a mani proprie esclusivamente per il tramite del competente Servizio sociale ASL 3 Spoleto, il quale curerà le forme più idonee a garantire in ogni caso l'assoluta riservatezza.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 22 maggio 1978, n. 194, in relazione agli articoli 2, 32, primo comma, 11 e 117 della Carta costituzionale.

Solleva d'ufficio la suddetta questione.

Dispone la sospensione del procedimento in corso e l'immediata trasmissione di tutti gli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia comunicata alla parte interessata per il tramite del competente servizio sociale ASL 3 mediante consegna di copia a mani proprie, curandosi in ogni caso le forme più idonee a garantire l'assoluta riservatezza.

Dispone inoltre che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.

Manda alla Cancelleria per le comunicazioni e gli adempimenti di competenza.

Spoleto, 3 gennaio 2012

Il Giudice tutelare



N. 61

*Ordinanza del 24 ottobre 2011 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di S. M.*

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità di cui al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) sull'aggravante della recidiva reiterata - Violazione del principio di uguaglianza, per la parità di trattamento di situazioni di diversa gravità - Contrasto con i principi di offensività e di proporzionalità della pena.

- Codice penale, art. 69, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, e 27.

TRIBUNALE CIVILE E PENALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale contro S. M., nato il 10 gennaio 1990 in Gabon, sedicente, attualmente detenuto per questa causa presso la Casa circondariale di Torino, difeso fiduciarmente dall'avv. Alessandro Gasparini del Foro di Torino, detenuto presente, imputato del reato di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 per avere illegalmente detenuto e ceduto a C. C. g 0,40 lordi di cocaina.

In Torino il 12 ottobre 2011.

Recidivo reiterato specifico infraquinquennale.

Alle ore 16,50 del 12 ottobre 2011 militari della Compagnia Carabinieri di Torino - «Oltre Dora» notarono l'odierno imputato che, nascostosi dietro un furgone in sosta, dopo breve trattativa cedeva al quarantaquattrenne C. C., un piccolo involucro, poi risultato contenere cocaina, dietro pagamento del prezzo di 20,00 euro.

Cedente e acquirente furono separatamente raggiunti dai militari e identificati. Le successive perquisizioni consentirono di sequestrare al C. la sostanza stupefacente e all'imputato il denaro.

Tratto in arresto, e presentato in udienza per la convalida del provvedimento restrittivo e contestuale giudizio direttissimo, S. M. ha ammesso l'addebito senza riserve.

Incardinato il giudizio direttissimo, infine, l'imputato ha chiesto di essere giudicato con rito abbreviato, che è stato discusso dalle parti all'odierna udienza.

Lo scrivente ritiene necessario, per poter addivenire ad una corretta decisione della causa, il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine a uno specifico aspetto del rapporto attualmente vigente fra circostanze attenuanti e recidiva reiterata. La fattispecie concreta oggetto di giudizio presenta infatti le seguenti caratteristiche:

A) l'episodio per cui si procede è sicuramente attenuato a norma dell'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990: si tratta di un banale caso di «spaccio di strada», concernente un quantitativo minimale di cocaina (il peso di grammi 0,40, stimato dai militari operanti, è comprensivo di involucro e sostanza da taglio), venduto a un prezzo parimenti irrisorio (venti euro); le modalità di vendita (sulla pubblica via, senza alcuna particolare precauzione) sono elementari e non presentano alcun aspetto di callidità; quanto all'acquirente, egli non è persona vulnerabile, per età o caratteristiche psico-fisiche, bensì un uomo di oltre quarant'anni che ha liberamente deciso «di fare uso saltuario di sostanze stupefacenti» (così il verbale di assunzione di informazioni a firma C. C.); quanto alla persona dell'agente, infine, si tratta di uno straniero irregolarmente presente in Italia, senza fissa dimora, in condizioni di vita individuale sicuramente difficili, ed ha lealmente ammesso l'addebito;

B) al S. è contestata la recidiva reiterata, essendo egli gravato da quattro condanne irrevocabili per i seguenti reati:

1) violazione della disciplina degli stupefacenti (art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990), dell'immigrazione e falsità personale commessi il 23 ottobre 2006: sentenza del Tribunale di Torino in data 13 aprile 2007 (irrevocabile il 29 maggio 2007) con condanna a mesi sei di reclusione più multa e pena condizionalmente sospesa;



2) cessione illecita di stupefacenti (art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990) commessa il 9 novembre 2006: sentenza del Tribunale di Torino in data 11 novembre 2006 (irrevocabile il 16 gennaio 2007) con condanna a mesi dieci di reclusione più multa e pena condizionalmente sospesa;

3) tre episodi di cessione illecita di stupefacenti (art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990) commessi il 18, 19 e 26 maggio 2007, più un episodio di falsità personale commesso il 26 maggio 2007: sentenza del Tribunale di Torino in data 14 ottobre 2008 (irrevocabile il 30 dicembre 2008) con condanna ad anni uno e mesi sei di reclusione più multa;

4) due violazioni della disciplina degli stupefacenti commesse l'8 febbraio 2010, più altri episodi di resistenza a pubblico ufficiale, falsità personale e violazione della disciplina dell'immigrazione: sentenza del Tribunale di Torino in data 31 marzo 2010 (irrevocabile il 12 novembre 2010) con condanna ad anni uno e mesi tre di reclusione più multa.

La presente ordinanza torna a proporre, a distanza di qualche anno, dubbi di costituzionalità dell'art. 69, comma 4 c.p. così come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.

Come è noto, dopo l'entrata in vigore della legge n. 251/2005 moltissimi giudici di merito, e la stessa Corte di cassazione, sollevarono incidenti di costituzionalità dell'art. 69, comma 4 c.p., nel nuovo testo, nella parte in cui esclude, in via generale, la prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata, lamentandone il contrasto con gli articoli 3, 25 e 27 Cost. sotto molteplici profili.

Come è parimenti noto, la Corte costituzionale dichiarò sempre inammissibili le questioni sollevate, senza mai pervenire a una decisione di merito, perché tutte le ordinanze di rimessione muovevano dal presupposto che, dopo la novella legislativa del 2005, la recidiva reiterata fosse divenuta obbligatoria.

La Corte evidenziò l'erroneità di tale presupposto (sentenza n. 192 del 2007, ordinanze n. 409 del 2007, 33, 90, 193 e 257 del 2008 e infine n. 171 del 2009), additando una diversa interpretazione: l'unica ipotesi di recidiva obbligatoria attualmente esistente è quella di cui al vigente comma 5 dell'art. 99 c.p., mentre quella di cui al comma 4 resta facoltativa, nel senso che il giudice conserva il potere discrezionale di escluderla ovvero di riconoscerla «allorché il nuovo episodio delittuoso appaia concretamente significativo, in rapporto alla natura e al tempo di commissione dei precedenti, della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo» (così tutte le pronunce sopra citate). E una volta discrezionalmente esclusa la recidiva, proseguì la Corte, era possibile ritenere che venisse meno il divieto di prevalenza delle attenuanti.

Tale autorevole lettura fu poi condivisa dalla Corte di cassazione in numerosissime pronunce succedutesi fra il 2007 e il 2009 e culminate nella conforme sentenza a Sezioni unite n. 35738 del 27 maggio/5 ottobre 2010.

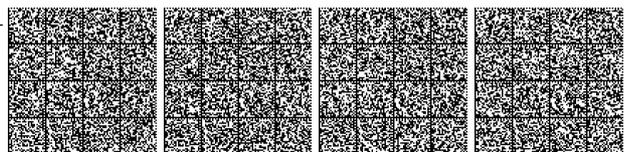
Questa evoluzione giurisprudenziale sembra aver appianato tutte le difficoltà che si possono incontrare nella prassi. In realtà essa ha aperto la strada a una ridda di decisioni di merito assai diverse su casi sostanzialmente analoghi, decisioni spesso determinate in misura preponderante dalle diverse sensibilità individuali dei giudici di merito: si è così assistito a veri e propri «equilibrismi dialettici» per motivare l'esclusione della recidiva — in situazioni che ragionevolmente non l'avrebbero consentito — pur di evitare l'assurdo dell'inflizione di sei anni di reclusione in ipotesi di cessione di una singola dose di sostanza stupefacente; ipotesi questa in cui — al contrario — altri giudici, preso atto dell'esistenza di condanne pregresse, hanno inflitto sei anni di reclusione (ovvero quattro in sede di giudizio abbreviato, ma non fa differenza) senza chiedersi se ciò fosse rispettoso dei principi di proporzionalità e personalità della pena, e trincerandosi dietro lo schermo della disposizione legislativa.

Un intervento normativo avente lo scopo dichiarato di arginare la discrezionalità del giudice nella quantificazione della pena ha perciò finito col divaricare ancor più le decisioni e con l'esaltare proprio il momento discrezionale.

Il problema, ancora aperto nonostante la sent. 192/2007 della Corte costituzionale, deriva dal fatto che il riconoscere o escludere la recidiva reiterata facoltativa è operazione valutativa radicalmente diversa dal «bilanciare» quella recidiva con concorrenti circostanze attenuanti: esistono situazioni in cui, giudicando con onestà intellettuale, la recidiva non può essere esclusa, e tuttavia viene sentito come ingiusto negare la prevalenza di determinate attenuanti.

In nessun campo ciò risulta tanto evidente come in materia di sostanze stupefacenti.

È appena il caso di ricordare nozioni di comune esperienza per gli operatori del diritto: la vigente disciplina penale del traffico di stupefacenti è fondamentalmente articolata in due disposizioni — il comma 1 e il comma 5 dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 — le quali rispecchiano due situazioni enormemente diverse dal punto di vista criminologico: al comma 1 è prevista la condotta del grande trafficante, che dispone di significative risorse economiche e muove quantitativi rilevanti di sostanze stupefacenti senza mai esporsi in luoghi pubblici; al



comma 5 è invece contemplata la condotta del piccolo spacciatore, per lo più straniero e disoccupato, che si procura qualcosa per vivere svolgendo «sulla strada» la più rischiosa attività di vendita al minuto delle sostanze stupefacenti.

Tenendo giustamente conto di queste differenze il legislatore ha punito con la pena della reclusione da sei a venti anni (più multa) la condotta del grande trafficante e con la reclusione da uno a sei anni (più multa) la condotta del piccolo spacciatore di strada. Non si sottolineerà mai abbastanza che la seconda condotta viene sanzionata con una pena detentiva che, nel minimo edittale, è pari ad appena un sesto della pena prevista per la prima. Questo assetto normativo, per cui una circostanza attenuante riduce la pena edittale minima da sei a un anno di reclusione, costituisce un unicum nel nostro sistema penale, e spiega perché la presente questione di costituzionalità venga proposta con specifica limitazione al rapporto tra l'art. 69, comma 4 c.p. e la disposizione del comma 5 dell'art. 73 T.U. stupefacenti.

Va poi messo in evidenza che, legiferando in materia di stupefacenti, il legislatore ha fatto ricorso a una tecnica normativa peculiare: mentre in alcuni casi la legge prevede la pena per le ipotesi meno gravi (e più frequenti nella prassi) e aggiunge una serie di circostanze aggravanti per le ipotesi di maggiore allarme sociale (così, tra i tanti esempi possibili, per i delitti di lesioni, furto, truffa, rapina, ecc.), in altri casi la legge fissa la pena base per le ipotesi più gravi e prevede poi circostanze attenuanti per adeguare la sanzione ai casi più lievi e frequenti. È questo, tra l'altro, il caso dell'art. 73 comma 5 T.U. stupefacenti (che si tratti di circostanza attenuante e non ipotesi autonoma di reato è conclusione ormai stabilmente raggiunta dalla giurisprudenza di legittimità).

Nei casi da ultimo citati il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata produce conseguenze sanzionatorie devastanti, perché finisce con l'equiparare quoad poenam casi oggettivamente lievi a casi di particolare allarme sociale. Per esemplificare, mentre l'autore di furti, per quanti furti commetta, subirà, in caso di riconosciute attenuanti equivalenti, una pena detentiva edittale minima sempre pari a sei mesi di reclusione, il piccolo spacciatore recidivo reiterato — ove non venga in concreto esclusa la recidiva — vedrà la pena detentiva edittale minima «schizzare» da uno a sei anni di reclusione.

Torna in gioco, a questo punto, la possibilità di escludere discrezionalmente la recidiva. Tuttavia questa possibilità non sempre è praticabile, e segnatamente, volendo giudicare con onestà intellettuale, non è praticabile nel presente processo. Se è vero, come la Corte costituzionale insegna (e la dottrina e giurisprudenza tradizionalmente confermano), che per escludere la recidiva occorre valorizzare la natura e il tempo di commissione dei precedenti (così, espressamente, tutte le ordinanze della Consulta sopra richiamate), non si può non vedere che le condanne già riportate dall'imputato (elencate più sopra) attengono tutte e quattro a violazioni della disciplina degli stupefacenti, e per di più commesse in momenti assai vicini al presente: un arco temporale che va dal 2006 fino al 2010. «Natura e tempo di commissione dei reati» indicano perciò con chiarezza che il reato ora sub iudice è espressione della medesima «devianza» già denotata in occasione dei precedenti reati, ed è perciò sicura manifestazione di maggior colpevolezza e pericolosità dell'imputato. Non sarebbe dunque corretto escludere, nella presente vicenda, la recidiva reiterata.

Allo stesso tempo, tuttavia, il reato commesso dal S. è e rimane una modesta violazione sussumibile nel quinto comma dell'art. 73 T.U. stupefacenti, e non sembra conforme ai principi costituzionali che il riconoscimento della recidiva reiterata imponga al giudice di trascurare integralmente questo dato di realtà.

Le ragioni di «frizione» con la Carta costituzionale sono molteplici, e sono state convincentemente esposte nelle ordinanze di rimessione che tra il 2006 e il 2008 hanno investito la Corte costituzionale del problema. Basterà qui una breve sintesi:

a) violazione dell'art. 3 Cost.: l'art. 69, comma 4 c.p., nella parte in cui vieta di riconoscere la prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 73, comma 5 T.U. stupefacenti sulla recidiva, urta contro il principio di eguaglianza perché conduce, in determinati casi, ad applicare pene identiche a violazioni di rilievo penale enormemente diverso: il recidivo reiterato implicato nel grande traffico di stupefacenti (art. 73, comma 1) che ottenga le attenuanti generiche viene punito con la stessa pena prevista per quello stesso recidivo reiterato qualora effettui un banale «spaccio di strada» di infime quantità e gli vengano parimenti riconosciute (oltre all'attenuante di cui all'art. 73, comma 5 T.U. stupefacenti) le attenuanti generiche. L'enorme differenza oggettiva, naturalistica, criminologica delle due condotte viene completamente obliterata in virtù di una esclusiva considerazione dei precedenti penali del loro autore;



b) violazione dell'art. 25, comma 2 Cost.: come è noto, con il suo espresso richiamo al «fatto commesso» l'art. 25, comma 2 della nostra Carta costituzionale ha inteso riconoscere rilievo fondamentale all'azione delittuosa per il suo obiettivo disvalore, e non solo in quanto manifestazione sintomatologica di pericolosità sociale. Ne discende la costituzionalizzazione del «principio di offensività», il che implica la necessità di un trattamento penale differenziato per fatti diversi, senza che la considerazione della mera pericolosità dell'agente possa legittimamente avere rilievo esclusivo;

c) violazione dell'art. 27 Cost.: viene in rilievo particolarmente il comma 2, secondo cui «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato». La formulazione del principio, come è noto, richiama e costituzionalizza il principio di proporzionalità della pena (nelle sue due funzioni retributiva e rieducativa), perché una pena sproporzionata alla gravità del reato commesso da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice: essa gli apparirà solo come brutale e irragionevole vendetta dello stato, suscitatrice di ulteriori istinti antisociali.

Non richiede giustificazione, perché si impone come un dato autoevidente, che l'infrazione di sei anni di reclusione per la cessione di una singola modesta dose di sostanza stupefacente, chiunque ne sia l'autore, non può essere in alcun modo considerata una risposta sanzionatoria proporzionata. Per convincersene è sufficiente vivere l'esperienza quotidiana delle aule di giustizia e osservare l'espressione di incredula disperazione che si dipinge sul volto del condannato alla lettura di certi dispositivi. È sufficiente considerare, ancora e per concludere, che la pena edittale minima per il piccolo spaccio del recidivo reiterato è più grave di quella prevista, ad esempio, per la partecipazione ad associazioni terroristiche o mafiose (articoli 270-bis e 416-bis c.p.), per la concussione (art. 317 c.p.), per le lesioni dolose con pericolo di vita della vittima (art. 583, comma 1 c.p.), per la rapina aggravata e l'estorsione (articoli 628, 629 c.p.), per la violenza sessuale (art. 609-bis c.p.) e per l'introduzione illegale di armi da guerra nel territorio dello stato (art. 1, legge n. 895/1967).

In virtù delle considerazioni che precedono questo giudice chiede un intervento della Corte costituzionale che ponga rimedio all'urgenza sopra evidenziata, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4 c.p. nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 possa essere dichiarata prevalente sulla riconosciuta recidiva reiterata.

La questione si appunta sulla sola circostanza attenuante specificamente indicata, senza carattere di generalità, perché in altre situazioni parzialmente analoghe (si vedano per esempio le attenuanti di cui agli articoli 648, comma 2 c.p. o 609-bis, ultimo comma c.p.) i risultati sanzionatori che attualmente si producono sono assai meno stridenti col principio di proporzionalità, ovvero possono trovare giustificazione in altri valori costituzionalmente protetti (in particolare la libertà sessuale per quanto concerne il secondo esempio citato).

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 e seguenti, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4 c.p. come sostituito dall'art. 3, legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata, per violazione degli articoli 3, 25 e 27 Cost. come esplicitato in motivazione.

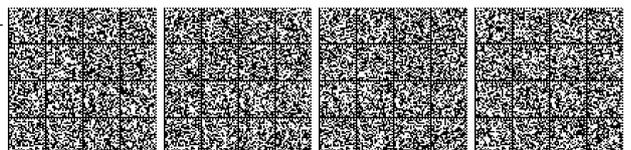
Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, 24 ottobre 2011

Il Giudice: GALLO



N. 62

Ordinanza del 20 ottobre 2011 emessa dalla Commissione tributaria regionale della Sicilia - Sez. staccata di Catania sul ricorso proposto da Diamante Fruit contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Acireale

Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Esecutività della sentenza della commissione tributaria regionale impugnata con ricorso per cassazione - Possibilità di sospensione quando dalla esecuzione possa derivare all'esecutato un "grave ed irreparabile danno" - Esclusione, in base all'espressa previsione di inapplicabilità al processo tributario dell'art. 337 c.p.c. (e dell'art. 373, dal primo richiamato) - Contrasto con il principio di uguaglianza, con il diritto di difesa, nonché con i principi del giusto processo e della pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 113.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha emesso il seguente ordinanza - manuale, sull'appello n. 1929/09 avverso la sentenza n. 499/17/11 proposto da Diamante Fruit; controparte agenzia delle entrate ufficio Acireale.

Atti impugnati.

ORDINANZA

La Commissione, letti gli atti e sentite le parti costituite,

OSSERVA

La Diamante Fruit s.r.l., con ricorso presentato il 3 giugno 2011, ha proposto istanza di sospensione della esecuzione della sentenza di questa commissione n. 499/17/09, depositata in segreteria il 12 novembre 2009, con la quale, accogliendo parzialmente l'appello di essa società, era stato annullato in parte l'avviso di accertamento relativo al reddito dell'anno 2005, precisando di avere proposto, avverso detta decisione, ricorso per cassazione, allegato agli atti, depositato il 16 gennaio 2011, al pari di quanto aveva fatto l'Agenzia delle Entrate..

A sostegno dell'istanza la ricorrente ha esposto che, nelle more del ricorso, l'agente della riscossione ha notificato una cartella di pagamento, con la quale, in esecuzione della sentenza, è stata richiesta la somma di Euro 2.411.538, 30, e che, quindi, attesa la applicabilità al processo tributario dell'art. 373 c.p.c. in pendenza del giudizio di Cassazione, come confermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 217 del 17 giugno 2010, e da tempo ritenuto da autorevole dottrina, nel rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale, la richiesta di sospensione andrebbe accolta, sussistendo nel caso di specie, a prescindere dal *fumus borri iuris* (desumibile comunque dai motivi del ricorso) l'unico requisito del *periculum in mora* (tenuto conto dall'ammontare delle somme iscritte a ruolo, superiore alle disponibilità finanziarie della società).

L'istanza ripropone il controverso tema dell'applicabilità al processo tributario dell'articolo 373 c.p.c., secondo il quale il ricorso per cassazione non sospende l'esecuzione della sentenza, ma il giudice *a quo* può, su istanza di parte, disporre che la esecuzione sia sospesa qualora dalla esecuzione stessa possa derivare grave ed irreparabile danno. Sull'argomento questa sezione ha già avuto modo di pronunciarsi, il 14 aprile 2011, dopo la pubblicazione della ricordata sentenza n. 217 del 2010, giungendo alla conclusione, (dalla quale, anche alla luce delle indicazioni dell'odierna ricorrente, non ritiene di avere motivo di discostarsi), secondo cui la esclusione della applicabilità, al processo tributario, dell'art. 337 c.p.c., e dell'articolo 373, da esso richiamato, esplicitamente disposta dall'art. 49 d.lgs. n. 546 del 31 dicembre 1992, non può che riguardare la norma nella sua interezza, comprensiva cioè della regola, enunciata nel primo comma, e delle eccezioni relative, enunciate nel secondo comma, atteso che l'art. 373 prevede unitariamente,



nel primo comma, tanto la regola della esecutività delle sentenze gravate di ricorso per cassazione, che le eccezionali ipotesi in cui è possibile la sospensione della esecuzione.

Come osservato in quella sede, mentre la giurisprudenza prevalente si è da tempo orientata nel senso della inapplicabilità al processo tributario delle disposizioni che prevedono la possibilità di sospendere la esecuzione delle sentenze gravate di ricorso per cassazione, con interpretazione più volte ritenuta legittima dalla Corte costituzionale (con le Ordinanze n. 165/2000 e 325/2001, e poi ancora con le Ordinanze n. 310/2002 e 119/2007), con la Sentenza n. 217 del 17 giugno 2010, invocata dalla ricorrente, la Corte ha ancora dichiarato inammissibile la questione proposta (con riferimento agli artt. 3, 23, 24, 111 e 113 della Costituzione); in questa occasione, tuttavia, il giudice delle leggi, pur adombrando la possibile inesistenza dei requisiti, con argomentazioni che potrebbero anche attagliarsi al caso in esame (in cui il ricorso risulta presentato con grande ritardo rispetto al deposito della decisione) ha rilevato la omessa valutazione, da parte del giudice remittente, della possibilità di interpretare la disposizione denunciata in modo diverso e costituzionalmente orientato, assumendo che, in assenza di pronunzie della Corte di Cassazione, i contrastanti orientamenti della giurisprudenza di merito non potrebbero essere considerati diritto vivente.

Si tratta, come è evidente, di un parere autorevole ma non vincolante, e quindi, come riconosce la stessa ricorrente, di una decisione tale da non imporre, in modo automatico e generalizzato, di considerare attribuito al giudice il potere di sospendere la esecutività della sentenza di appello gravata di ricorso, ai sensi dell'art. 373 del codice di rito civile, in quanto, come rilevato da una attenta dottrina, in base alla normativa complessiva dettata dal legislatore in materia cautelare (avallata dalla stessa Corte Costituzionale con le pronunce anteriori alla sentenza n. 217/2010) questa deve ritenersi limitata, nell'ambito del processo tributario, al primo grado di giudizio.

È questa, come ampiamente riconosciuto, una soluzione insoddisfacente (specie ove si considerino le nuove e più incisive forme di riscossione dei tributi), in quanto la natura di giurisdizione esclusiva a carattere generale ormai assunta dalla giurisdizione tributaria, comporta che la tutela cautelare, anche questo campo, dovrebbe avvicinarsi, per quanto possibile, alle forme previste nel campo civile ed amministrativo, in forza di vari principi costituzionali e comunitari, come pure di quello fissato dall'articolo 8 dello Statuto dei diritti del contribuente, che prevede la tutela della integrità patrimoniale del medesimo, come valore sotteso ai vari diritti in esso riconosciuti. Una soluzione al problema non può però essere data attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata, la quale, a parte quanto in precedenza osservato, per la natura stessa del relativo giudizio, difficilmente potrà essere esaminata ed ottenere l'avallo della Corte di Cassazione, e finirebbe per dare luogo, oltretutto, a soluzioni divergenti, ispirate alla logica del caso per caso.

Sembra evidente che la questione dovrebbe essere opportunamente risolta dal legislatore, che potrebbe valutare come conciliare la idoneità della tutela cautelare in ambito tributario, con le peculiari, eventualmente accettabili esigenze del settore, tenendo conto anche delle connesse ragioni organizzative; peraltro, in assenza di un auspicabile intervento legislativo, non resta che inviare nuovamente gli atti alla Corte costituzionale, perché, anche alla luce dei nuovi orientamenti emersi, intervenga, se del caso, con efficacia erga omnes, dichiarando l'incostituzionalità della normativa che limita la tutela cautelare nel processo tributario, con una eccessiva e ingiustificata compressione dei diritti del contribuente.

Invero, la inapplicabilità al processo tributario delle disposizioni che prevedono la possibilità di sospendere la esecuzione delle sentenze gravate di ricorso per cassazione deriva direttamente dall'art. 49 d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546 e viene confermata dalla limitazione al primo grado del giudizio della possibilità di sospendere la esecuzione dell'atto impugnato (desumibile dal tenore letterale dell'art. 47 d.lgs. n. 546), come pure dalla peculiare regolamentazione del sistema di riscossione dei tributi in pendenza di giudizio di cui all'art. 68, che appare incompatibile con la disciplina propria della esecutività delle sentenze civili, oltre che dalla previsione (di cui all'art. 19 d.lgs. n. 472/1997) che consente solo in via eccezionale, e quindi non estensibile in via analogica, alla C.T.R. di sospendere la esecuzione dei soli provvedimenti di irrogazione delle sanzioni tributarie, per cui è da escludere che tale principio possa essere superato in via interpretativa, come pure dalla ricorrente sostenuto, anche alla stregua dei suggerimenti contenuti nella sentenza n. 217/2010, che, come si è visto, non sembrano suscettibili di unanime e pacifico consenso.

Quanto sopra osservato, del resto, è in buona parte riconosciuto dalla stessa difesa della ricorrente, la quale, con riferimento alla limitazione della possibilità di sospensione dell'esecuzione in appello, limitata alle sanzioni e non ai tributi, parla (riportando anche significative citazioni di dottrina) di «serie perplessità circa la legittimità costituzionale di siffatta esclusione», riferendo anche di un serio sospetto di incostituzionalità «alimentato pure dagli artt. 18 comma 4 e 19 comma 2 del d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472», - in quanto sarebbe da escludere la sussistenza di valide ragioni giustificative della diversità di trattamento tra le statuizioni concernenti i tributi e quelle concernenti le sanzioni.



Non rimane, quindi, che rimettere ancora una volta la decisione al giudice delle leggi, perché valuti la legittimità della normativa indicata, in relazione ai principi costituzionali di uguaglianza e di diritto alla difesa, come pure del giusto processo e della pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, consacrati negli articoli 3, 24, 111 e 113 della Costituzione.

La questione sollevata è di evidente rilevanza ai fini della decisione sulla domanda avanzata, che, alla stregua di quanto esposto, non può prescindere dalla sua soluzione.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11.3.1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 d.lgs. n. 546 del 31.12.1992, nella parte in cui esclude l'applicabilità degli artt. 337 e 373 c.p.c. al processo tributario, con riferimento agli articoli 3, 24, 111 e 113 della Costituzione.

Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale e dispone la sospensione del giudizio in attesa della decisione richiesta.

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata in copia ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

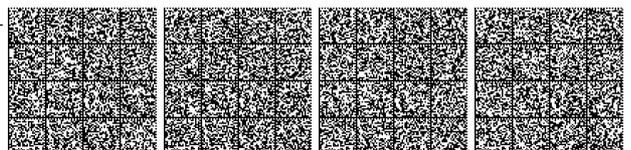
Catania, addì 20 ottobre 2011

Il presidente estensore: PUGLISI

12C0136

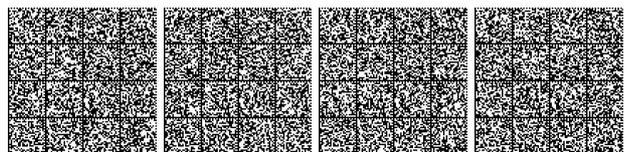
ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-016) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.









MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





GAZZETTA UFFICIALE

 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
 validi a partire dal 1° GENNAIO 2012**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)*
 - annuale € **300,00**
 (di cui spese di spedizione € 73,81)*
 - semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)*
 - annuale € **86,00**
 (di cui spese di spedizione € 20,77)*
 - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
 (€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

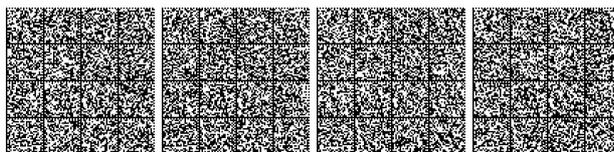
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

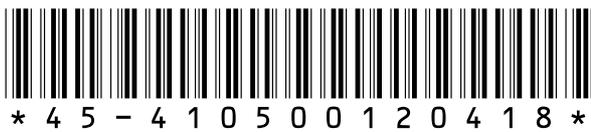
Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 12,00

