

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 17

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Giovedì, 26 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

EDIZIONE STRAORDINARIA





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 91. Sentenza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Posti letto delle Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e delle Residenze sociosanitarie assistenziali (RSSA) - Determinazione secondo specifici parametri recepiti nel “Piano di rientro della Puglia e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011” di cui all’Accordo del 29 novembre 2011 - Prevista possibilità di attivare posti letto nell’ambito delle strutture stesse, a seguito della riconversione dei posti letto di ricovero per “acuti”, in deroga ai parametri fissati - Contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, diretti al contenimento della spesa pubblica, secondo cui gli interventi previsti dall’Accordo e nel relativo Piano sono vincolanti per la Regione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. b); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Sanità Pubblica - Norme della Regione Puglia - Aziende sanitarie locali e IRCCS - Divieto per gli anni 2010-2012 di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti dalla data di entrata in vigore della legge (c.d. blocco del *turn-over*) - Mancata inclusione, fra i destinatari del predetto vincolo di assunzione, delle aziende ospedaliero-universitarie - Lamentata alterazione del quadro finanziario di riferimento del Piano di rientro, sottoscritto dalla Regione Puglia il 29 novembre 2010, nel cui ambito erano stati computati anche i risparmi derivanti dal blocco del *turn-over* per le aziende ospedaliero-universitarie - Ricorso del Governo - Asserita violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Erronea interpretazione della norma impugnata - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, art. 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma. Pag. 1

N. 92. Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Procedimento di dismissione dei beni immobili e dei diritti reali immobiliari appartenenti allo Stato - Diritto di prelazione del Comune - Esercizio nel termine di quindici giorni anziché in sessanta giorni, decorrenti dalla comunicazione dell’amministrazione finanziaria - Asserita violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di eguaglianza in relazione ad analoghe ipotesi di esercizio del diritto di prelazione riconosciuto ad enti pubblici - Censura di norma già sostituita da altra alla data dell’ordinanza di rimessione - Omessa motivazione in ordine all’applicabilità della norma nel giudizio *a quo* - Insufficiente ponderazione del quadro normativo e difetto di motivazione sulla rilevanza della questione sollevata - Manifesta inammissibilità.

- Legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 14, comma 12.
- Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 6



N. 93. Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Modifiche al codice penale - Nuovi termini di prescrizione - Applicazione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Esclusione - Asserito contrasto con il principio convenzionale del diritto dell'accusato al trattamento più lieve - Carente descrizione della fattispecie concreta che si risolve in difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; CEDU, art. 7, come interpretato dalla Corte EDU. Pag. 10

N. 94. Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Guida in stato di ebbrezza - Lamentata applicazione della sanzione penale ai casi di conduzione di veicoli non a motore, ovvero mancata previsione di sanzioni differenziate per la conduzione di veicoli a motore e non a motore, proporzionate al tipo di rischio immesso nella circolazione - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena, nonché del principio di sufficiente determinatezza della legge penale - Censure prospettate in antitesi con la premessa interpretativa ritenuta preferibile dal rimettente - Questione formulata in modo contraddittorio, generico e apodittico - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 186, comma 2, in combinato disposto con l'art. 47.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma. Pag. 12

N. 95. Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Ammissione al patrocinio a spese dello Stato - Esclusione dal beneficio per coloro che siano stati condannati per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Preclusione al giudice di verificare se detti reati abbiano effettivamente prodotto un reddito tale da superare, per l'anno antecedente alla richiesta, la soglia massima stabilita per l'accesso al beneficio - Asserita irragionevolezza, lesione del principio di presunzione di non colpevolezza e del diritto di difesa - Motivazione perplessa e contraddittoria in punto di rilevanza, ovvero gravemente carente - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 91, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo e terzo comma, e 27, secondo comma. Pag. 16

N. 96. Sentenza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbri-
cati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima
dell'entrata in vigore della legge - Eccezione della Regione Umbria - Genericità delle
censure formulate dal rimettente - Reiezione.**

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, secondo comma, e 41, primo comma.

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbri-
cati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima
dell'entrata in vigore della legge - Eccezioni della Regione Umbria e della Comunità
montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte - Asserita inefficacia di una even-
tuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale, per l'omessa
censura dell'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 (Disciplina dell'agriturismo),
espressione di un principio fondamentale della materia del governo del territorio -
Diversità del contenuto prescrittivo delle due norme - Reiezione.**

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, secondo comma, e 41, primo comma.



**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbri-
cati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima
dell'entrata in vigore della legge - Eccezione della Regione Umbria - Non coincidenza
tra le censure svolte dalla parte e quelle prospettate dal rimettente - Asserita viola-
zione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato - Reiezione.**

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, secondo comma, e 41, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23.

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbri-
cati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima
dell'entrata in vigore della legge - Asserita irragionevolezza del limite cronologico
- Insussistenza - Attuazione di principio fondamentale nella materia "governo del
territorio", volto a promuovere l'attività agriturista e nel contempo a prevenire il
moltiplicarsi di attività puramente turistiche - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 3; legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 3, comma 1.

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbri-
cati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima
dell'entrata in vigore della legge - Asserita lesione del principio di libertà dell'iniziat-
tiva economica - Insussistenza - Limiti volti a preservare razionalmente il territorio,
non impeditivi dell'avvio di nuove iniziative o della concorrenza tra imprenditori
- Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 41, primo comma; legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 3, comma 1.

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbri-
cati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima
dell'entrata in vigore della legge - Ipotizzati effetti futuri di spopolamento e abban-
dono del territorio - Insussistenza - Attualità e concretezza dell'interesse primario
della tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 9, secondo comma; legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 3, comma 1. . . . Pag. 20

N. 97. Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentare - Dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese
da un deputato nel corso di una trasmissione televisiva della RAI in danno di altro
deputato - Giudizio per il risarcimento dei danni - Deliberazione della Camera dei
deputati di insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento
nell'esercizio delle sue funzioni - Ricorso del Giudice della I sezione civile del Tribu-
nale ordinario di Roma - Fase di ammissibilità - Sussistenza dei requisiti soggettivo
ed oggettivo - Ammissibilità del conflitto.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma. Pag. 30



N. 98. Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione Liguria - Tassa regionale per il diritto allo studio universitario - Sanzioni amministrative per la ritardata corresponsione - Determinazione in misura maggiore rispetto alle sanzioni stabilite, per i ritardati versamenti diretti, dalla legge statale - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tributi erariali e relative sanzioni - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* satisfattivo della pretesa di parte ricorrente - Rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta - Estinzione del giudizio.

- Legge della Regione Liguria 25 luglio 2011, n. 18, art. 1, comma 2, nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, art. 13.

Pag. 33

N. 99. Sentenza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - Compartecipazioni regionali ai tributi erariali - Previsione che gli accertamenti, in assenza dell'adeguamento delle norme di attuazione, siano effettuati sulla base degli indicatori disponibili, relativi ai gettiti tributari - Asserita attuazione unilaterale dell'art. 8 dello statuto in materia tributaria, con omissione dell'intervento della commissione paritetica di cui all'art. 56 dello statuto - Ricorso del Governo - Mancata dimostrazione della necessità che l'articolo 8 riceva attuazione attraverso la richiamata procedura - Inadeguatezza e genericità dei motivi del ricorso - Inammissibilità del ricorso.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 3, comma 1.
- Statuto della Regione Sardegna, artt. 4, 5, 8, 56; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 834.

Energia - Norme della Regione Sardegna - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas - Procedura semplificata applicabile solo per taluni soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio, giovani imprenditori agricoli, società agricole) - Contrasto con la normativa statale e comunitaria che prevede, in conformità con il generale orientamento di favore verso la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'adozione generalizzata di procedure abilitative semplificate - Facoltà per le Regioni di introdurre solo discipline di maggior favore - Violazione della competenza legislativa statale concorrente in materia di energia - Esorbitanza dalla competenza statutaria concorrente in materia di energia - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 17, comma 9.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, comma 9; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009; statuto della Regione Sardegna, art. 4, primo comma, lett. e).

Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) - Esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Onere di comunicazione al competente assessorato regionale di una attestazione concernente il diritto all'esenzione - Natura statale del tributo - Preclusione alla Regione di interventi eccedenti gli spazi normativi espressamente stabiliti dalla legislazione statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario statale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 18, comma 20.
- Costituzione art. 117, secondo comma, lett. e).



Energia - Norme della Regione Sardegna - Previsione che i consorzi di bonifica possano realizzare e gestire impianti di produzione elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga al limite dell'autoconsumo - Asserito contrasto con la definizione statale, attuativa di diritto comunitario, di autoproduttore - Ricorso del Governo - Genericità dei motivi di ricorso - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 18, comma 23, lett. c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 2, comma 2; direttiva 96/92/CE; statuto della Regione Sardegna, art. 4.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Sardegna - Disposizione di interpretazione autentica - Autorizzazione a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavori precari delle amministrazioni locali - Ricorso del Governo - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione interpretata dalla norma impugnata - Censura di norma che non può esplicare effetti nell'ordinamento - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 20, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e) e terzo; statuto della Regione Sardegna, art. 3, lett. a).

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Sardegna - Autorizzazione a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavori precari delle amministrazioni locali - Prescrizioni di attuazione - Dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione di cui la norma impugnata costituisce attuazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 20, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e) e terzo; statuto della Regione Sardegna, art. 3, lett. a).

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Sardegna - Misure volte al superamento del precariato - Predisposizione di un programma mirato a generare opportunità di lavoro per i qualificati come lavoratori socialmente utili - Riserva totale dei posti di lavoro al personale interno - Contrasto con la normativa statale di riferimento - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 97; d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, art. 12, comma 4.

Pag. 36

N. 100. Sentenza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parchi - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Parchi regionali, comunali e intercomunali - Divieto di nuove attività di ricerca e coltivazione delle sostanze minerali a eccezione di quelle relative alle pietre ornamentali comprese le cave di pietra ornamentale in sotterraneo e in aree di falde acquifere - Mancato divieto per le attività già in essere - Asserita riduzione della tutela nella fase di regime transitorio, in contrasto con la normativa statale sulle aree protette - Ricorso del Governo - Censura fondata sull'erroneo presupposto che la norma impugnata disciplini il regime transitorio - Questione riferita a norma inconferente - Inammissibilità.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22, comma 1, lett. d).

Acque - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disciplina degli scarichi - Assimilazione alle acque reflue domestiche delle acque utilizzate per scopi geotermici che non siano state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il codice dell'ambiente, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6, art. 24.
- Costituzione, art. 117, secondo comma lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 101, comma 7, lett. e), e 144, comma 5.

Pag. 48



N. 101. Sentenza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Straniero extracomunitario sottoposto a limitazioni della libertà personale - Revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato per mancata produzione della prescritta certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero - Efficacia solo dalla scadenza del termine di venti giorni dalla presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio - Asserita disparità di trattamento in danno dei soggetti in stato di libertà che sono esclusi sin dall'inizio dal beneficio - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 114.
- Costituzione, art. 3.

Spese di giustizia - Straniero extracomunitario sottoposto a limitazioni della libertà personale - Revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato per mancata produzione della prescritta certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero - Efficacia solo dalla scadenza del termine di venti giorni dalla presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio - Asserita disparità di trattamento in danno dei soggetti in stato di libertà che sono esclusi sin dall'inizio dal beneficio, essendo l'onere di documentazione previsto a pena d'inammissibilità dell'istanza - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 114.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 53

N. 102. Ordinanza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Norme della Regione Marche - Istituzione di un sistema regionale di accreditamento per l'abilitazione al rilascio delle certificazioni di sostenibilità energetico-ambientale - Ritenuta introduzione di una nuova figura professionale non prevista dai principi fondamentali stabiliti dallo Stato - Difetto di rilevanza in relazione all'omessa motivazione sulla sussistenza dell'interesse al ricorso con cui è stato introdotto il giudizio *a quo* innanzi al TAR Marche, e all'omessa descrizione delle disposizioni e dei contenuti della delibera impugnata e dei motivi di impugnazione prospettati nel ricorso medesimo - Mancato tentativo di dare alle disposizioni censurate una interpretazione costituzionalmente conforme - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Marche 17 giugno 2008, n. 14, artt. 6, commi 4 e 5, lett. b), e 14, comma 3, lett. b).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Pag. 58

N. 103. Ordinanza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Associazioni di volontariato - Atti costitutivi e atti onerosi *inter vivos* connessi allo svolgimento dell'attività delle organizzazioni medesime - Esenzione tributaria per le imposte di registro e di bollo e non anche per le imposte ipotecarie e catastali - Asserita disparità di trattamento tributario rispetto agli atti di donazione e alle attribuzioni di eredità o di legato, per i quali è prevista una esenzione fiscale totale - Insussistenza - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 8, comma 1.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 62



N. 104. Sentenza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Disposizioni integrative e correttive della disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa - Assoggettabilità alle disposizioni sul fallimento degli imprenditori che esercitano un'attività commerciale e non anche degli imprenditori agricoli e di quelli ad essi equiparati - Asserita ingiustificata disparità di trattamento in assenza di ragioni di distinzione fra l'imprenditore commerciale e l'imprenditore agricolo - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Inammissibilità della questione.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 1, nel testo introdotto dal d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 66

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 51. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni concernenti il Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale dipendente dell'Amministrazione regionale - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dalla competenza legislativa regionale nella materia concorrente della previdenza complementare e integrativa - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di previdenza sociale - Mancata considerazione delle inderogabili e urgenti esigenze di contenimento della spesa pensionistica conseguenti agli impegni internazionali presi.

- Legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. o), e terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3, art. 10.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni concernenti il Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale dipendente dell'Amministrazione regionale - Prevista erogazione da parte della Regione di un contributo annuale al Fondo fino al raggiungimento dell'equilibrio finanziario determinato dall'entrata a regime del sistema contributivo di cui alla legge impugnata - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei principi della vigente normativa contabile secondo cui, in attuazione del dettato costituzionale, ogni legge comportante nuovi o maggiori oneri deve indicare espressamente le previsioni di spesa per ciascun anno, nonché la puntuale copertura degli oneri.

- Legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, art. 4, comma 2.
- Costituzione, art. 81, comma quarto; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni concernenti il Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale dipendente dell'Amministrazione regionale - Possibilità, all'atto del collocamento in quiescenza, di liquidazione in forma di capitale delle prestazioni pensionistiche integrative - Ricorso del Governo - Denunciata applicazione di un più favorevole regime di imposizione fiscale suscettibile di determinare effetti negativi per la finanza pubblica in termini di minori entrate fiscali - Contrasto con la norma statale secondo cui le prestazioni pensionistiche integrative possono essere erogate in capitale fino ad un massimo del 50 per cento del montante finale accumulato - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, art. 7, comma 5.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo; legge 5 dicembre 2005, n. 252, art. 11, comma 3.....

Pag. 73



N. 52. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Previsione che il riconoscimento della Fondazione "T. Campanella" come ente di diritto pubblico ha effetto dalla data in cui, a cura del Presidente della Regione, è eseguita la cancellazione della Fondazione dal registro delle persone giuridiche private, prevista dall'art. 3, comma 3, della stessa legge regionale n. 35 del 2011 - Previsione che il Presidente della Regione provveda alla cancellazione della Fondazione in atto esistente dal registro delle persone giuridiche private nel rispetto di quanto previsto dal punto 4 delle "Proposte tecniche per l'integrazione/modifica del Piano di razionalizzazione e riqualificazione del servizio sanitario regionale della Regione Calabria" - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con il piano di rientro dal disavanzo sanitario e con le funzioni affidate al Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50, artt. 1 e 2;
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 13 dicembre 2009 n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Previsione, al fine di garantire la continuità assistenziale, che la Fondazione in atto esistente è autorizzata a bandire e a espletare procedure di selezione del personale conformi a quelle pubbliche previste per l'accesso ai ruoli degli enti del SSN - Previsione che la Fondazione può assumere il personale risultato idoneo nelle suddette procedure nei limiti della dotazione organica e compatibilmente con le risorse finanziarie ad essa assegnate - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dal Piano di rientro in materia di contenimento delle spese di personale, nonché di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria e dei principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

- Legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50, art. 3;
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, commi secondo, lett. e), e terzo; legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 174; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 6, commi 1, 6 e 8.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Previsione che l'effetto abrogativo dell'art. 21 della legge regionale 7 agosto 2002, n. 29 e delle delibere di Giunta regionale ad esso conseguenti e collegate si verifica dalla data dell'avvenuta trasformazione della Fondazione in atto esistente in ente di diritto pubblico - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con il Piano di rientro del disavanzo sanitario e con le funzioni affidate al Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50, art. 4;
- Costituzione, art. 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.....

Pag. 75

N. 53. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Toscana - Disciplina degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa - Obbligo di chiusura domenicale e festiva e limite massimo di apertura oraria di tredici ore - Previsione salvo deroghe rimesse alla discrezionalità dei Comuni - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che ha definitivamente liberalizzato orari e giorni di apertura degli esercizi commerciali - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti che essa comporta alla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di commercio - Richiamo alla sentenza n. 150 del 2011 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66, art. 88 [sostitutivo dell'art. 80 della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.



Commercio - Norme della Regione Toscana - Disciplina degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande - Orari di apertura e chiusura al pubblico - Determinazione consentita entro i limiti stabiliti dai Comuni - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che ha definitivamente liberalizzato orari e giorni di apertura degli esercizi commerciali - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti che essa comporta alla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di commercio - Richiamo alla sentenza n. 150 del 2011 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66, art. 89 [modificativo dell'art. 81, comma 1, della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.

Pag. 80

- N. 54. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Marche - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Marche - Applicazione della tassa automobilistica - Previsione, a decorrere dall'anno di imposta 2012, che il fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi stabiliti dalla normativa statale in materia (d.P.R. n. 39/1953, come modificato dall'art. 10, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388) - Denunciata violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di sistema tributario.

- Legge Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, art. 10;
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. e), e 119, comma secondo; decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, art. 5, comma 36.

Bilancio e contabilità pubblica - Pesca - Norme della Regione Marche - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della regione Marche - Previsione che non è consentito l'immissione nei corsi d'acqua di specie o popolazioni non autoctone, con la sola eccezione della carpa erbivora e della trota iridea - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi stabiliti dalla normativa statale in materia (d.P.R. n. 357/1997, art. 12, comma 3) - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Lesione di vincoli derivanti dalla normativa internazionale (Direttiva 92/43/CEE).

- Legge Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, art. 20;
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. s); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 12, comma 3.

Pag. 84

- N. 55. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Istituzione dell'Agenzia forestale regionale - Disposizioni in materia di esecuzione dei lavori e di opere - Attribuzione all'Agenzia del potere di realizzare in amministrazione diretta, fino all'importo di 200.000 euro, lavori e opere attinenti o funzionali alle proprie competenze - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza delle limitazioni previste dalla disciplina del codice dei contratti pubblici per l'assunzione in amministrazione diretta dei lavori - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Denunciato contrasto con la disciplina del codice dei contratti pubblici in materia di qualificazione e selezione dei concorrenti, di procedure di affidamento e di criteri di aggiudicazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e in quella dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Umbria 23 dicembre 2011, n. 18, art. 28, comma 1.
- Costituzione art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 125, commi 3 e 5.

Pag. 87



N. 63. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Liguria del 10 gennaio 2012.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento del trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Lesione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Violazione dei principi del giusto processo e di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 22.
- Costituzione, artt. 3, 36, 53, 101, comma secondo, 104, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 89

N. 64. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 18 novembre 2011

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) - Applicazione ai casi di omessa dichiarazione o denuncia, ovvero di dichiarazione o denuncia di valori assolutamente irrisori - Mancata previsione di un limite alla riduzione, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare dell'indennità - Lesione del diritto dell'espropriato ad un serio ristoro e del "ragionevole legame" tra indennità e valore venale del bene - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte europea.

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1, "oggi" art. 37, comma 7, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.
- Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, "anche in considerazione del disposto dell'art. 6 [della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848] e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

Pag. 101



N. 65. Ordinanza del Consiglio di Stato di Roma del 29 novembre 2011

Commercio - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali - Previsione della possibilità di apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive agli esercizi commerciali situati in ambiti territoriali a forte attrattività individuati secondo un elenco tassativamente determinato - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Violazione del principio di libertà d'iniziativa economica privata - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la mancanza di una specifica istruttoria finalizzata ad analizzare le realtà territoriali e ad effettuare una ponderazione comparativa di interessi in relazione a criteri orientativi previamente definiti - Violazione del principio di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia, 3 aprile 2000, n. 22, art. 5-bis, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 97, 103, 113 e 117.

Commercio - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali - Orari delle attività di vendita al dettaglio in sede fissa - Previsione della possibilità di apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive agli esercizi situati in ambiti territoriali a forte attrattività individuati secondo un elenco tassativamente determinato - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Violazione del principio di libertà d'iniziativa economica privata - Lesione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la mancanza di una specifica istruttoria finalizzata ad analizzare le realtà territoriali e ad effettuare una ponderazione comparativa di interessi in relazione a criteri orientativi previamente definiti - Violazione del principio di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia, 2 febbraio 2010, n. 6, art. 103, comma 13.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 97, 103, 113 e 117.

Pag. 109

N. 66. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana del 19 dicembre 2011.

Energia - Norme della Regione Siciliana - Fondo regionale di garanzia per l'installazione di impianti fotovoltaici - Previsione dell'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità di copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete - Previsione dell'obbligo di comunicazione, ai fini della celerità dei procedimenti, della sede legale istituita dal richiedente in Sicilia e dell'impegno al mantenimento nel territorio della Regione per il tempo di efficacia dell'autorizzazione - Previsione dell'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione - Obbligo di realizzare gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW a distanza non inferiore a 10 Km l'uno dall'altro, o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia civile - Violazione della sfera di competenza concorrente statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia per il contrasto con i principi sanciti *in subjecta* materia dal decreto legislativo n. 387 del 2003 - Violazione del principio di libera circolazione delle persone e dei beni tra le Regioni.

- Legge della Regione Siciliana 12 maggio 2010, n. 11, art. 105.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi secondo e terzo, e 120; Statuto Regione Siciliana, art. 14.

Pag. 116



- N. 67. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 19 dicembre 2011.

Energia - Norme della Regione Siciliana - Fondo regionale di garanzia per l'installazione di impianti fotovoltaici - Previsione dell'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità di copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete - Previsione dell'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione - Previsione dell'obbligo di realizzare gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW a distanza non inferiore a 10 Km l'uno dall'altro, o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia civile - Violazione della sfera di competenza concorrente statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia per il contrasto con i principi sanciti in subiecta materia dal decreto legislativo n. 387 del 2003 - Violazione del principio di libera circolazione delle persone e dei beni tra le Regioni.

- Legge della Regione Siciliana 12 maggio 2010, n. 11, art. 105.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi secondo e terzo, e 120; Statuto Regione Siciliana, art. 14.

Pag. 123

- N. 68. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana del 19 dicembre 2011.

Energia - Norme della Regione Siciliana - Fondo regionale di garanzia per l'installazione di impianti fotovoltaici - Previsione dell'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità di copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete - Previsione dell'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione - Previsione dell'obbligo di realizzare gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW a distanza non inferiore a 10 Km l'uno dall'altro, o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia civile - Violazione della sfera di competenza concorrente statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia per il contrasto con i principi sanciti in subiecta materia dal decreto legislativo n. 387 del 2003 - Violazione del principio di libera circolazione delle persone e dei beni tra le Regioni.

- Legge della Regione Siciliana 12 maggio 2010, n. 11, art. 105.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi secondo e terzo, e 120; Statuto Regione Siciliana, art. 14.

Pag. 129



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 91

Sentenza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Posti letto delle Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e delle Residenze sociosanitarie assistenziali (RSSA) - Determinazione secondo specifici parametri recepiti nel “Piano di rientro della Puglia e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011” di cui all’Accordo del 29 novembre 2011 - Prevista possibilità di attivare posti letto nell’ambito delle strutture stesse, a seguito della riconversione dei posti letto di ricovero per “acuti”, in deroga ai parametri fissati - Contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, diretti al contenimento della spesa pubblica, secondo cui gli interventi previsti dall’Accordo e nel relativo Piano sono vincolanti per la Regione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. b); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Sanità Pubblica - Norme della Regione Puglia - Aziende sanitarie locali e IRCCS - Divieto per gli anni 2010-2012 di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti dalla data di entrata in vigore della legge (c.d. blocco del *turn-over*) - Mancata inclusione, fra i destinatari del predetto vincolo di assunzione, delle aziende ospedaliero-universitarie - Lamentata alterazione del quadro finanziario di riferimento del Piano di rientro, sottoscritto dalla Regione Puglia il 29 novembre 2010, nel cui ambito erano stati computati anche i risparmi derivanti dal blocco del *turn-over* per le aziende ospedaliero-universitarie - Ricorso del Governo - Asserita violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Erronea interpretazione della norma impugnata - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, art. 3.
- 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 3 della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, recante «Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e *hospice* e disposizioni urgenti in materia sanitaria», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso, notificato l’8-16 giugno 2011, depositato in cancelleria il 13 giugno 2011 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2011.



Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;
udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;
uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Tiziana Colelli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso, spedito per la notifica in data 8 giugno 2011, ricevuto il successivo 16 giugno e depositato il 13 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 3 della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, recante «Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria», in relazione all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

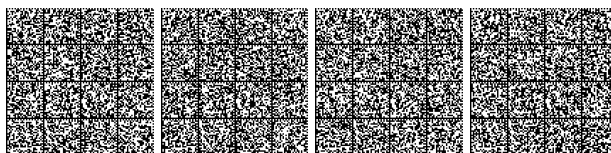
1.1.— In particolare, l'art. 1, comma 1, della predetta legge regionale n. 5 del 2011 è impugnato nella parte in cui stabilisce che i parametri fissati dall'art. 41 della precedente legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), in materia di posti letto di Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e di Residenze sociosanitarie assistenziali (RSSA), non costituiscono limite per la determinazione di quelli da attivare nell'ambito delle stesse strutture, a seguito della riconversione dei posti letto di ricovero per «acuti», di cui al regolamento regionale di riordino della rete ospedaliera del 16 dicembre 2010, n. 18 (Regolamento di riordino della rete ospedaliera della Regione Puglia per l'anno 2010).

In tal modo, la citata norma, ponendosi in contrasto con i parametri di cui al citato art. 41 della legge regionale n. 4 del 2010, recepito nel «Piano di Rientro della Puglia e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011», oggetto dell'Accordo stipulato dalla Regione Puglia il 29 novembre 2011 ed approvato con legge regionale 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012), il quale, al punto 1.1.4., «nel recepire i parametri stabiliti dal citato art. 41, determina in 5100 i posti letto sociosanitari», si porrebbe in contrasto con il predetto Piano e quindi con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) ed all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), secondo i quali gli interventi previsti dall'Accordo e nel relativo Piano «sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

1.2.— Quanto all'impugnato art. 3 della medesima legge regionale n. 5 del 2011, il ricorrente ne sostiene l'illegittimità costituzionale nella parte in cui vieta, per gli anni 2010, 2011 e 2012, ai direttori generali delle aziende sanitarie locali e degli IRCCS pubblici di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti a partire dalla data di entrata in vigore della legge. Con tale disposizione – ricorda il ricorrente – è stato modificato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12 (Piano di rientro 2010-2012. Adempimenti) che era stato oggetto di impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale nella parte in cui, imponendo il predetto divieto anche ai direttori generali delle aziende ospedaliere-universitarie, ometteva di prevedere una specifica intesa tra Regioni ed Università, in violazione dell'art. 33 Cost. La disposizione regionale censurata, tuttavia, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, modificando il precedente testo dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2010, piuttosto che introdurre la necessaria intesa tra Regione ed Università, avrebbe escluso totalmente le aziende ospedaliere-universitarie dal novero dei soggetti tenuti ai richiamati vincoli di assunzione, determinando, in tal modo, l'alterazione del quadro finanziario di riferimento del Piano di rientro sottoscritto dalla Regione Puglia in data 29 novembre 2010 e compromettendo il conseguimento dei risparmi ivi previsti, fra i quali erano stati computati anche quelli derivanti dal blocco del turn-over per le aziende ospedaliere-universitarie.

2.— Nel giudizio si è costituita la Regione Puglia, chiedendo che il ricorso venga dichiarato infondato.

2.1.— Quanto alle censure sollevate nei confronti dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2011, la resistente ritiene che la norma impugnata non si ponga in contrasto con quanto previsto dal Piano di rientro 2010-2012, ma si limiti ad ampliare la capacità di presa in carico del paziente attraverso una rete completa di strutture socio-sanitarie territoriali, sulla base di un'attenta riprogrammazione dell'allocazione delle risorse per la spesa a fini riabilitativi per i disabili e le persone gravemente non autosufficienti, ivi compresi gli anziani con gravi demenze senili, secondo quanto previsto dal medesimo Piano di rientro.



La Regione ricorda che il Consiglio regionale, con la norma impugnata, volendo garantire la continuità assistenziale attraverso servizi territoriali nei territori in cui sono stati disattivati gli ospedali, in seguito al regolamento n. 18 del 2010, ha ritenuto di poter derogare ai parametri di cui all'art. 41 della legge regionale n. 4 del 2010 in quanto ritenuti non più esaustivi dell'effettivo fabbisogno regionale.

2.2.— Anche le censure promosse in relazione all'art. 3 della stessa legge regionale n. 5 del 2011 sarebbero, secondo la Regione, prive di fondamento.

Se, infatti, la norma censurata, in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale, ha modificato il testo dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2010, escludendo dal novero degli enti soggetti al blocco del turn-over ivi indicati le aziende ospedaliero-universitarie, ciò non avrebbe comportato alcuna alterazione del quadro finanziario di riferimento del Piano di rientro, nel quale erano stati presi in considerazione anche gli effetti dei risparmi derivanti dal blocco del turn-over per le predette aziende ospedaliero-sanitarie. La resistente osserva che tale blocco era stato già ribadito nella legge regionale n. 2 del 2011 di approvazione del Piano di rientro che, al paragrafo B.3.4, individua anche le aziende ospedaliero-universitarie di Foggia e Policlinico di Bari fra gli assoggettati al predetto blocco; inoltre, a seguito dell'entrata in vigore della norma impugnata, è stato anche recepito negli appositi protocolli d'intesa che la Regione, in linea con le indicazioni di cui alla sentenza n. 217 del 2011, ha provveduto a sottoscrivere con le Università. A dimostrazione di ciò la resistente richiama il Protocollo d'intesa Regione-Università degli Studi di Foggia, approvato con delibera della Giunta regionale n. 1398 del 27 giugno 2011, che, all'art. 4, comma 4, esplicitamente prescrive il rispetto delle norme nazionali e regionali in materia sia di assunzioni che di dotazioni organiche, richiamando sia le leggi regionali n. 12 del 2010 e n. 2 del 2011, sia l'art. 12 del Patto per la salute 2010-2012 e l'art. 2, commi 71 e 72, della legge n. 191 del 2009, secondo cui anche per le aziende ospedaliero-universitarie le consistenze della dotazione organica vanno diminuite, con conseguente ridimensionamento dei fondi della contrattazione integrativa, attraverso una riorganizzazione delle strutture operative che garantiscono economie di scala nell'erogazione delle prestazioni.

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

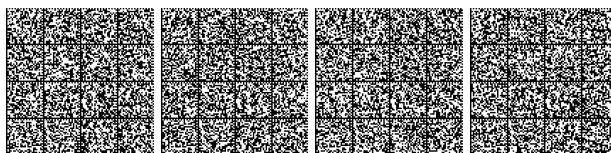
Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 3 della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, recante «Norme in materia di residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria», in riferimento al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

1.1.— Il ricorrente ritiene che l'art. 1, comma 1, della citata legge regionale, prevedendo che i parametri fissati dall'art. 41 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), in materia di posti letto delle Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e delle Residenze sociosanitarie assistenziali (RSSA), non costituiscono limite per la determinazione di quelli da attivare nell'ambito delle stesse strutture, che risultino dalla riconversione di posti letto di ricovero per acuti, violerebbe quanto previsto nel «Piano di rientro della Puglia e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011», che ha recepito il citato art. 41 e che è stato oggetto dell'Accordo stipulato dalla Regione Puglia il 29 novembre 2011, approvato con legge regionale 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012). In tal modo, esso si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica dettati dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), secondo i quali gli interventi previsti dall'Accordo e nel relativo Piano, «sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

1.1.1.— La questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).



Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 163 del 2011; n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma ha, infatti, reso vincolanti – al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.

A tal proposito questa Corte ha anche precisato che «lo speciale contributo finanziario dello Stato, (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali deficit del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario» (sentenza n. 98 del 2007). D'altro canto, «la scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi (...) non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi» (sentenza n. 98 del 2007).

Nella specie, la Regione Puglia ha stipulato il 29 novembre 2010, nei termini previsti dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 1º ottobre 2010, n. 163, l'Accordo con il Ministro della salute ed il Ministro dell'economia e delle finanze, comprensivo del Piano di rientro del disavanzo sanitario ("Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011"). Tale Piano è stato, poi, approvato con la legge regionale 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012). Nel predetto Piano, al punto 1.1.4. relativo al «Livello di assistenza territoriale», è individuato, fra gli obiettivi, quello della «razionalizzazione della rete ospedaliera», che potrà portare alla «riduzione dei posti letto», liberando «risorse umane preziose, per quantità e per profili, al fine di implementare una rete più articolata e capillare di prestazioni domiciliari a bassa e media intensità assistenziale». Con specifico riferimento alle RSA e RSSA nel medesimo Piano si evidenzia espressamente che «per effetto della modifica all'art. 8 della L.R. n. 26/2006, introdotta con la L.R. n. 4/2010», in specie dall'art. 41, «il fabbisogno massimo di posti letto viene ridefinito» in conformità con i parametri individuati dal predetto art. 41, il cui rispetto consentirà di ottenere che «a pieno regime, la Puglia potrà contare su un totale di 5.100 posti letto a carattere sociosanitario, pari a circa 6,85 p.l. ogni 100 anziani».

Alla luce di ciò appare evidente che la norma ora impugnata, nella parte in cui prevede che gli specifici parametri inerenti ai posti letto per le RSA e per le RSSA, accolti nel Piano di rientro, possono essere unilateralmente derogati, peraltro senza neppure individuare entro quali limiti tali deroghe siano consentite, si pone in contrasto con il Piano di rientro e quindi con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

1.2.— È, inoltre, impugnato l'art. 3 della medesima legge regionale n. 5 del 2011, nella parte in cui vieta per gli anni 2010, 2011 e 2012 ai direttori generali delle aziende sanitarie locali e degli IRCCS pubblici di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti a partire dalla data di entrata in vigore della legge. Tale disposizione ha modificato l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2010, che era stato oggetto di impugnativa dinanzi a questa Corte nella parte in cui, imponendo il predetto divieto anche ai direttori generali delle aziende ospedaliere-universitarie, ometteva di prevedere una specifica intesa tra Regioni ed Università, in violazione dell'art. 33 Cost. Il citato art. 3 è quindi impugnato nella parte in cui, piuttosto che introdurre la necessaria intesa fra Regione ed Università, escluderebbe totalmente le aziende ospedaliere-universitarie dal novero dei soggetti ai richiamati vincoli di assunzione. In tal modo, la norma impugnata determinerebbe l'alterazione del quadro finanziario di riferimento del Piano di rientro, sottoscritto dalla Regione Puglia in data 29 novembre 2010, e comprometterebbe il conseguimento dei risparmi previsti nel citato Piano di rientro, nel cui ambito erano stati computati



anche gli effetti dei risparmi derivanti dal blocco del turn-over per le aziende ospedaliero-universitarie, in violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 ed all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

1.2.1.— La questione non è fondata.

La norma impugnata ha modificato l'art. 2 della legge regionale 24 settembre 2010, n. 12 (Piano di rientro 2010-2012. Adempimenti), disponendo la soppressione, al comma 1 del citato art. 2, delle parole "Aziende ospedaliero-universitarie". Tale ultima disposizione era stata fatta oggetto di impugnativa davanti a questa Corte, che, successivamente all'entrata in vigore dell'impugnato art. 3 della legge regionale n. 5 del 2011, l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 217 del 2011) nella parte in cui includeva fra le strutture sanitarie oggetto del divieto anche le aziende ospedaliero-universitarie. Questa Corte ha, infatti, affermato che, al fine di rispettare l'autonomia universitaria costituzionalmente garantita, tutte le determinazioni incidenti sul personale delle aziende ospedaliero-universitarie devono essere prese d'intesa con le rispettive Università, e quindi anche quelle relative alla necessaria riduzione delle dotazioni organiche delle predette, realizzate eventualmente con il blocco del turn-over. In sostanza, questa Corte ha riconosciuto che il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, che impone l'osservanza dei Piani di rientro oggetto di accordo, non può essere realizzato, con riguardo alle aziende ospedaliero-universitarie, in violazione dell'autonomia universitaria, costituzionalmente tutelata all'art. 33 Cost. (v. anche sentenza n. 68 del 2011). Pertanto, le misure necessarie a garantire il rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa di cui al Piano di rientro concordato con lo Stato dovranno essere individuate, quanto alle suddette aziende ospedaliero-universitarie, mediante appositi protocolli d'intesa fra la Regione e le specifiche Università.

Sulla base di tali argomenti, la questione proposta nei confronti della norma impugnata risulta priva di fondamento, in quanto frutto di un'erronea interpretazione della disposizione medesima. Infatti, detta norma si è solo limitata ad escludere dal novero degli enti automaticamente assoggettati, per unilaterale volontà della Regione, alla misura del blocco del turn-over anche le aziende ospedaliero-universitarie, per le quali la determinazione del regime del personale non può che essere il frutto di una collaborazione con le Università mediante appositi protocolli di intesa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, recante «Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Puglia n. 5 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

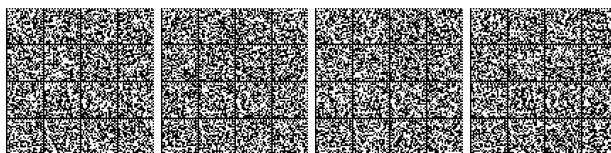
Il Redattore: TESAURO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120091



N. 92

Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Procedimento di dismissione dei beni immobili e dei diritti reali immobiliari appartenenti allo Stato - Diritto di prelazione del Comune - Esercizio nel termine di quindici giorni anziché in sessanta giorni, decorrenti dalla comunicazione dell'amministrazione finanziaria - Asserita violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di eguaglianza in relazione ad analoghe ipotesi di esercizio del diritto di prelazione riconosciuto ad enti pubblici - Censura di norma già sostituita da altra alla data dell'ordinanza di rimessione - Omessa motivazione in ordine all'applicabilità della norma nel giudizio *a quo* - Insufficiente ponderazione del quadro normativo e difetto di motivazione sulla rilevanza della questione sollevata - Manifesta inammissibilità.

- Legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 14, comma 12.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 12, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), promosso dalla Corte d'appello di Brescia nel procedimento vertente tra il Comune di Spino d'Adda e l'Immobiliare Cà Nova s.r.l. ed altri, con ordinanza del 30 maggio 2011, iscritta al n. 194 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione del Comune di Spino d'Adda, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato Claudio Linzola per il Comune di Spino d'Adda e l'avvocato dello Stato Maurizio Di Carlo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 30 maggio 2011, la Corte d'appello di Brescia ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 12, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui – sostituendo l'art. 3, comma 99, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) – ha fissato in quindici giorni, anziché in sessanta giorni, il termine, decorrente dalla comunicazione dell'amministrazione finanziaria, per l'esercizio del diritto di prelazione da parte del Comune previsto dal comma 113 del medesimo art. 3;

che la Corte rimettente premette che il comma 99 dell'art. 3 della legge n. 662 del 1996, come sostituito dall'art. 14, comma 12, della legge n. 449 del 1997, stabilisce che «i beni immobili ed i diritti reali immobiliari appartenenti allo Stato non conferiti nei fondi di cui al comma 86, possono essere alienati dall'Amministrazione finanziaria quando il loro valore di stima, determinato sulla base del miglior prezzo di mercato, non superi i 300 milioni di lire, a trattativa privata, ovvero, per importi superiori, mediante asta pubblica e, qualora quest'ultima vada deserta, mediante trattativa privata»;



che la medesima disposizione prevede, altresì, che, nel caso di vendita a trattativa privata, l'amministrazione finanziaria debba «informare della determinazione di vendere e delle relative condizioni il comune dove il bene è situato», al fine di consentire l'esercizio del diritto di prelazione previsto dal comma 113 del medesimo art. 3, soggiungendo che «L'esercizio del diritto da parte del comune deve avvenire entro i quindici giorni successivi al ricevimento della comunicazione»;

che, nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, il Ministero delle finanze – Dipartimento del territorio aveva indetto il 18 novembre 1998 un'asta pubblica per la vendita di un terreno sito in Comune di Spino d'Adda, appartenente al patrimonio disponibile dello Stato;

che, essendo andata deserta l'asta, il 26 giugno 2000 il Ministero aveva pubblicato un avviso di vendita del bene a trattativa privata, nel quale si precisava che l'aggiudicazione non avrebbe potuto considerarsi definitiva, rimanendo condizionata all'eventuale esercizio del diritto di prelazione spettante agli enti territoriali, ai sensi dell'art. 3, comma 113, della legge n. 662 del 1996 e dell'art. 14 della legge n. 449 del 1997; prelazione da esercitare «entro quindici giorni successivi al ricevimento della comunicazione» da parte dell'ufficio procedente, «mediante specifica delibera consigliare»;

che il 28 luglio 2000 il bene era stato aggiudicato a una società, quale migliore offerente, fatto salvo il suddetto diritto di prelazione;

che il Ministero aveva dato, quindi, comunicazione al Comune di Spino d'Adda dell'avvenuta aggiudicazione il 1° agosto 2000;

che, con delibera del 7 agosto 2000, la Giunta comunale di Spino d'Adda aveva espresso la volontà di esercitare il diritto di prelazione;

che la società aggiudicataria aveva, peraltro, contestato l'idoneità di detta delibera allo scopo, in quanto emessa da organo incompetente, dovendo l'esercizio del diritto di prelazione essere deliberato dal Consiglio comunale;

che, a fronte di ciò, il Consiglio comunale di Spino d'Adda, con atto del 26 settembre 2000, aveva nuovamente deliberato di procedere all'acquisto del terreno al prezzo di aggiudicazione;

che – contestando l'efficacia anche di tale ulteriore delibera, in quanto intervenuta successivamente alla scadenza del termine previsto dalla norma censurata – la società aggiudicataria aveva convenuto in giudizio il Ministero delle finanze e il Comune di Spino d'Adda, chiedendo che venisse dichiarato l'avvenuto perfezionamento del contratto di vendita tra il Ministero convenuto e la società attrice;

che, con sentenza del 26 maggio 2005, l'adito Tribunale di Brescia aveva accolto la domanda;

che avverso la sentenza aveva proposto appello il Comune di Spino d'Adda, reiterando l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 12, della legge n. 449 del 1997, già disattesa dal giudice di primo grado;

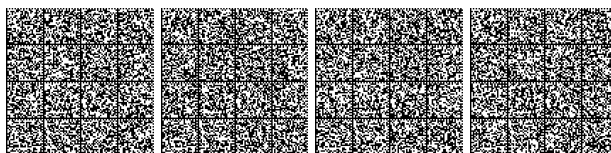
che, ad avviso della Corte rimettente, la questione di legittimità costituzionale prospettata dall'appellante sarebbe rilevante e non manifestamente infondata;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* assume che la norma censurata stabilirebbe, per l'esercizio del diritto di prelazione da parte dell'ente territoriale, «un termine troppo ristretto, che vanifica lo scopo della norma stessa e pregiudica di fatto l'esercizio del diritto»;

che la volontà dell'ente locale di avvalersi della prelazione potrebbe essere, infatti, manifestata unicamente dal Consiglio comunale, posto che gli acquisti immobiliari rientrano tra gli «atti fondamentali» rimessi alla competenza esclusiva di tale organo dall'art. 42 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);

che nel breve termine di quindici giorni il Comune dovrebbe, d'altra parte, non soltanto convocare il Consiglio, ma anche espletare tutta l'attività preliminare alla relativa deliberazione, verificando la possibilità di copertura della spesa, prevedendo le eventuali modifiche al bilancio e svolgendo una indispensabile indagine di fatto, intesa a valutare la convenienza e l'interesse pubblico all'acquisto;

che la ristrettezza del termine non potrebbe ritenersi giustificata né dall'esigenza di concludere in tempi rapidi il procedimento di dismissione del bene immobile da parte dello Stato, posto che la disciplina di detto procedimento non prevede alcun altro termine acceleratorio, oltre a quello censurato; né dall'avvenuta pubblicazione, in precedenza, dell'avviso di vendita a trattativa privata, trattandosi di adempimento inidoneo a permettere lo svolgimento del procedimento finalizzato all'adozione della delibera del Consiglio comunale, in quanto l'opportunità dell'esercizio del diritto di prelazione può essere valutata solo allorché – a seguito della comunicazione dell'aggiudicazione – siano resi noti il prezzo e le condizioni del contratto nel quale l'ente dovrebbe subentrare;



che la previsione di un termine tanto breve, non imposta da ragioni di urgenza, si porrebbe, dunque, in contrasto con l'art. 97 Cost., in forza del quale il legislatore deve assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione, garantendo alla stessa le condizioni per poter utilmente operare nel pubblico interesse;

che la disposizione censurata violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost., prevedendo un termine irrazionalmente più ristretto di quello stabilito in rapporto ad altre ipotesi analoghe di esercizio del diritto di prelazione, previste dall'ordinamento sia in favore dei privati (ad esempio, in tema di contratti agrari, di divisione ereditaria o di locazioni immobiliari); sia – e soprattutto – in favore di enti pubblici, ai quali, proprio in considerazione del maggior tempo del quale gli stessi necessitano per formalizzare la volontà di esercitare il diritto in questione, verrebbe, in generale, accordato un termine di almeno due mesi;

che particolarmente significativo, in proposito, sarebbe il termine di sessanta giorni per l'esercizio del diritto di prelazione nell'acquisto di beni culturali, stabilito dall'art. 61 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 13), sia perché si tratterebbe di istituto sorretto da una *ratio* analoga a quella della prelazione in esame, sia perché detto termine è previsto non solo a favore dello Stato, ma anche degli enti territoriali (art. 62);

che anche per l'ipotesi che qui interessa il termine dovrebbe essere, dunque, stabilito in sessanta giorni, trattandosi di uno spazio temporale coerente con quello previsto in casi analoghi e idoneo a soddisfare le esigenze dell'ente territoriale, senza dilatare eccessivamente i tempi del procedimento;

che la questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*, nel quale, da un lato, non risulta contestata la competenza esclusiva del Consiglio comunale a decidere sull'esercizio del diritto di prelazione, e, dall'altro, la delibera del Consiglio comunale di Spino d'Adda – intervenuta tardivamente rispetto al breve termine stabilito dalla norma censurata – risulterebbe viceversa tempestiva ove lo stesso venisse sostituito con quello di sessanta giorni;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità della questione per inesatta identificazione da parte della Corte rimettente delle norme da sottoporre a scrutinio, e ha chiesto, altresì, nel merito, che la questione venga dichiarata infondata;

che si è costituito il Comune di Spino d'Adda, che ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata nei termini indicati nell'ordinanza di rimessione.

Considerato che la Corte d'appello di Brescia dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 12, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui – sostituendo l'art. 3, comma 99, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) – ha stabilito in quindici giorni, anziché in sessanta giorni, il termine, decorrente dalla comunicazione dell'amministrazione finanziaria, entro il quale il Comune può esercitare il diritto di prelazione previsto dal comma 113 del citato art. 3, nell'ambito del procedimento di dismissione dei beni immobili e dei diritti reali immobiliari appartenenti allo Stato;

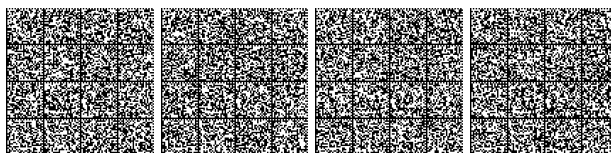
che, ad avviso della Corte rimettente, la disposizione censurata violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione, in quanto prevederebbe un termine manifestamente inadeguato per difetto, avuto riguardo ai tempi necessari per la convocazione del Consiglio comunale – unico organo competente a deliberare l'esercizio del diritto di prelazione – e per lo svolgimento dell'attività istruttoria preliminare alla delibera, impedendo, così, all'amministrazione municipale di «operare utilmente nel pubblico interesse»;

che risulterebbe, inoltre, violato l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto ad analoghe ipotesi di esercizio del diritto di prelazione riconosciuto ad enti pubblici, e particolarmente alla prelazione in materia di acquisto dei beni culturali disciplinata dagli artt. 61 e 62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 13), prelazione per il cui esercizio è previsto un più congruo termine di sessanta giorni;

che la questione è manifestamente inammissibile;

che il giudice *a quo* sottopone, infatti, a scrutinio l'art. 3, comma 99, della legge n. 662 del 1996, nel testo risultante a seguito della sostituzione operata dall'art. 14, comma 12, della legge n. 449 del 1997;

che, peraltro, prima ancora della pubblicazione dell'avviso della vendita a trattativa privata che ha originato il giudizio *a quo* (pubblicazione avvenuta, secondo quanto riferisce la Corte rimettente, il 26 giugno 2000), il citato art. 3, comma 99, della legge n. 662 del 1996 era già stato oggetto di una ulteriore, integrale sostituzione ad opera dell'art. 4, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2000)», in vigore dal 1° gennaio 2000;



che, a seguito di tale ulteriore novella legislativa, la norma in discussione non prevede più il censurato termine di quindici giorni, ma demanda, senza ulteriori specificazioni, la determinazione delle «modalità di esercizio» del diritto di prelazione previsto dal comma 113 dell'art. 3 agli appositi programmi di alienazione dei beni immobili dello Stato, definiti dal Ministro competente;

che successive disposizioni – posteriori, peraltro, alla vicenda oggetto del giudizio *a quo*: in particolare, i commi 436 e 437 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», poi sostituiti dall'art. 2, comma 223, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2010)» – nel regolare le procedure di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato, hanno nuovamente previsto un termine di quindici giorni per l'esercizio del diritto di prelazione da parte degli enti territoriali, identificandone, tuttavia, in modo diverso la data di decorrenza (in base all'art. 1, comma 437, della legge n. 311 del 2004, come sostituito dalla novella del 2009, detto termine decorre, in specie, «dal ricevimento della determinazione a vendere comunicata dall'Agenzia del demanio prima dell'avvio delle procedure»);

che la Corte rimettente non fa, tuttavia, alcun riferimento alle ricordate modifiche normative – e, in particolare, a quella operata dall'art. 4, comma 3, della legge n. 488 del 1999 – omettendo correlativamente di chiarire per quali ragioni ritenga applicabile, nel giudizio *a quo*, una disposizione che, non soltanto alla data dell'ordinanza di rimessione, ma già all'epoca dell'esercizio del diritto di prelazione di cui si discute, risultava sostituita da altra priva della previsione della cui legittimità costituzionale si dubita;

che tale onere motivazionale non viene meno a fronte della circostanza – riferita dal giudice *a quo* – che nell'avviso di vendita il Ministero delle finanze avesse indicato in quindici giorni, a decorrere dalla comunicazione dell'ufficio procedente, il termine per l'esercizio del diritto di prelazione da parte degli enti territoriali, citando specificamente anche l'art. 14 della legge n. 449 del 1997: è evidente, infatti, che il mero (e non motivato) riferimento dell'amministrazione finanziaria a una disciplina normativa già in precedenza sostituita non esclude che il rimettente debba verificare se detta disciplina sia realmente operante in rapporto al caso di specie, esplicitandone, nel caso di conclusione affermativa, i motivi;

che, pertanto — indipendentemente dall'ulteriore eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato e a prescindere, altresì, da ogni rilievo in ordine al merito della questione, sia per quanto attiene alla pretesa impossibilità, per il Comune, di esercitare il diritto di prelazione nel termine in discussione, sia per quel che concerne la discrezionalità, che al legislatore va riconosciuta, nel bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti nelle procedure di cui si tratta (quello dello Stato al conseguimento di risorse finanziarie, quello del Comune a beneficiare la comunità territoriale e quello dell'aggiudicatario alla certezza del proprio acquisto) – l'omessa verifica dell'incidenza delle ricordate modifiche legislative, risolvendosi in una insufficiente ponderazione del quadro normativo e in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione sollevata, contempla la manifesta inammissibilità di quest'ultima (*ex plurimis*, ordinanze n. 341 del 2011 e n. 76 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 12, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Brescia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2012.

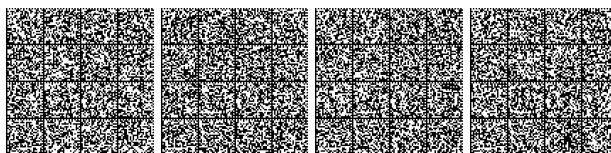
Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: FRIGO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



N. 93

Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Modifiche al codice penale - Nuovi termini di prescrizione - Applicazione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Esclusione - Asserito contrasto con il principio convenzionale del diritto dell'accusato al trattamento più lieve - Carente descrizione della fattispecie concreta che si risolve in difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; CEDU, art. 7, come interpretato dalla Corte EDU.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promossi dalla Corte d'appello di Messina con ordinanza dell'11 maggio 2011 e dalla Corte di cassazione con ordinanza del 20 luglio 2011, iscritte ai nn. 225 e 239 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 46 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 7 marzo 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che la Corte di cassazione, quinta sezione penale, con ordinanza del 20 luglio 2011 (r.o. n. 239 del 2011), ha sollevato, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti «CEDU»), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), che esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione;

che il giudice *a quo* premette che, con sentenza emessa il 23 marzo 2010, la Corte d'appello di Roma aveva confermato la sentenza del Tribunale di Roma, che aveva condannato A.D.B. per il reato di bancarotta fraudolenta societaria ex art. 223, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 e che l'imputato aveva proposto, a mezzo del proprio difensore, ricorso per cassazione contro la sentenza di secondo grado, chiedendone l'annullamento ed eccependo, in via preliminare, l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 per contrasto con l'art. 117 Cost.;



che, in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* richiama, in particolare, l'ordinanza n. 22357 del 27 maggio 2010, con cui la Corte di cassazione aveva già sollevato analoga questione di legittimità costituzionale (decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 2011, successiva all'ordinanza di rimessione in esame);

che, inoltre, la Corte rimettente richiama, da un lato, la giurisprudenza costituzionale, secondo cui le norme della CEDU integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., e, dall'altro, la sentenza della Grande camera della Corte EDU del 17 settembre 2009 (ric. n. 10249/03, Scoppola contro Italia), secondo cui «l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve», sancendo non solo il principio dell'irretroattività della legge penale più severa, ma anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa;

che la questione, inoltre, sarebbe rilevante, perché «la disciplina prescrittiva del reato di bancarotta aggravato è difforme rispetto alla normativa precedente, prevedendo termini più brevi di estinzione del reato»;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 6 dicembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata alla luce della sentenza n. 236 del 2011;

che la Corte d'appello di Messina, con ordinanza emessa l'11 maggio 2011 (r.o. n. 225 del 2011), dubita, del pari, della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte EDU;

che il giudice *a quo* reputa la questione proposta rilevante ai fini della decisione, perché «ove dovesse venir meno (...) la richiamata disposizione normativa e, quindi, la doverosità della applicazione dei termini di prescrizione più lunghi (ovverosia di quindici anni), per i procedimenti già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione, il reato ascritto all'imputato nel presente procedimento si sarebbe già prescritto in data 6.1.2007, tenuto conto dell'epoca del commesso reato (21.3.2005), e pur aggiungendosi al termine di anni sette e mesi sei ulteriori anni quattro, mesi tre e giorni sedici conseguenti ai periodi di sospensione del decorso del termine prescrizionale a causa dei rinvii del dibattimento disposti, su istanza o per impedimento del difensore o dell'imputato (...) in primo grado (per anni tre e giorni diciassette) e secondo grado (per anni uno, mesi due e giorni ventinove)»;

che, in ordine alla fondatezza della questione, il rimettente richiama e riporta testualmente l'ordinanza n. 22357 del 27 maggio 2010, con cui la Corte di cassazione aveva già sollevato analoga questione di legittimità costituzionale, manifestando di condividerne le argomentazioni.

Considerato che la Corte di cassazione, quinta sezione penale, con ordinanza del 20 luglio 2011 (r.o. n. 239 del 2011), e la Corte d'appello di Messina, con ordinanza dell'11 maggio 2011 (r.o. n. 225 del 2011), dubitano della legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione»;

che la norma indicata sarebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretato dalla sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 17 settembre 2009 (ric. n. 10249/03, Scoppola contro Italia), secondo cui «l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve»;

che le ordinanze di rimessione sollevano questioni analoghe, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione;

che le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Corte di cassazione e dalla Corte d'appello di Messina sono manifestamente inammissibili;



che, infatti, entrambe le ordinanze presentano carenze di descrizione della fattispecie concreta che si risolvono in un difetto di motivazione sulla rilevanza, omettendo, in particolare, entrambe di indicare se l'appello fosse pendente al momento dell'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005 e l'ordinanza della Corte d'appello di Messina anche il reato per il quale si procede (ordinanza n. 43 del 2012);

che «l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie, non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell'atto di rimessione, preclude il necessario controllo in punto di rilevanza (*ex plurimis*: ordinanze nn. 6 e 3 del 2011; nn. 343, 318 e 85 del 2010; nn. 211, 201 e 191 del 2009)» (sentenza n. 338 del 2011).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione) sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, quinta sezione penale, e dalla Corte d'appello di Messina, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: LATTANZI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120093

N. 94

Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Guida in stato di ebbrezza - Lamentata applicazione della sanzione penale ai casi di conduzione di veicoli non a motore, ovvero mancata previsione di sanzioni differenziate per la conduzione di veicoli a motore e non a motore, proporzionate al tipo di rischio immesso nella circolazione - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena, nonché del principio di sufficiente determinatezza della legge penale - Censure prospettate in antitesi con la premessa interpretativa ritenuta preferibile dal rimettente - Questione formulata in modo contraddittorio, generico e apodittico - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 186, comma 2, in combinato disposto con l'art. 47.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 186, comma 2, e 47 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Tribunale di Trento nel procedimento penale a carico di M.T. con ordinanza del 15 giugno 2011, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 7 marzo 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che il Tribunale di Trento, con ordinanza del 15 giugno 2011 (r.o. n. 227 del 2011), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dell'articolo 186, comma 2, in «combinato disposto» con l'articolo 47 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), laddove «prevede il ricorso allo strumento penale per sanzionare la guida in stato di ebbrezza di chi conduca qualunque tipo [di] veicolo, compreso il velocipede, e non lo utilizzi invece limitatamente alla guida di veicoli a motore (dotati di un potenziale di rischio altamente più elevato), o comunque non prevede sanzioni differenziate tra veicoli a motore e non a motore, proporzionate al tipo di rischio immesso nella circolazione»;

che il rimettente premette di procedere nei confronti di un imputato accusato del reato di cui all'art. 186, commi 2, lettera c), e 2-sexies, del decreto legislativo n. 285 del 1992, commesso il 27 giugno 2010, per aver guidato un velocipede in stato di ebbrezza conseguente all'uso di bevande alcoliche (tasso alcolemico accertato tra le ore 22,00 e le ore 7,00 pari a 2,78 g/l e 2,71 g/l);

che, ad avviso del rimettente, in considerazione dell'eterogeneità dei mezzi per la circolazione su strada attualmente esistenti, il legislatore ha provveduto a una classificazione dei veicoli, includendo in questa, tra gli altri, i velocipedi (art. 47, comma 1, lettera c, del codice della strada) e stabilendo poi una puntuale disciplina per i differenti veicoli (artt. da 48 a 63 del medesimo codice);

che, vietando la guida in stato di ebbrezza e sanzionandola variamente in relazione al tasso alcolemico accertato, l'art. 186 del codice della strada non richiama la nozione di veicolo di cui al citato art. 47 e, nondimeno, «il legislatore, pur potendo utilizzare sostantivi maggiormente generici nella descrizione della condotta censurata, ne sceglie uno, e cioè “guida”, che si connota per essere comunemente applicato in tema di automezzi, vale a dire di autoveicoli»;

che da tale rilievo discenderebbe il primo sospetto che la norma incriminatrice non possa essere applicata indiscriminatamente a tutti i veicoli elencati dall'art. 47 del codice della strada;

che, sottolinea ancora il giudice *a quo*, all'applicazione della sanzione penale si accompagna l'automatica sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida e, in determinate ipotesi, la confisca del veicolo con il quale è stato commesso il reato;

che la natura delle sanzioni accessorie indicate renderebbe palese che «il legislatore ha creato questa disposizione di legge avendo preso a riferimento i soli veicoli a motore, la cui complessità quanto a conduzione e il cui potenziale lesivo ne impongono l'utilizzo ai soli soggetti muniti di apposita licenza»;

che, sulla base di queste premesse, il Tribunale di Trento prospetta l'indicata questione di legittimità costituzionale, articolandola sotto tre profili;

che, sotto il primo profilo, verrebbe in rilievo la violazione del principio di ragionevolezza, in forza del quale situazioni identiche ovvero ontologicamente assimilabili devono ricevere lo stesso trattamento – anche sanzionatorio – e, all'opposto, situazioni diverse devono ricevere trattamenti differenziati;



che, alla luce dell'oggetto giuridico del reato in esame, che mira a proteggere la sicurezza della circolazione stradale e, indirettamente, l'incolumità personale, la conduzione di veicoli non a motore in condizione di alterazione psicofisica potrebbe comportare qualche pericolo per la sicurezza stradale, ma tale rischio sarebbe quantitativamente diverso e certamente molto inferiore a quello creato dalla circolazione, in analoghe condizioni, di veicoli a motore;

che, ad avviso del rimettente, tale osservazione rende preferibile l'interpretazione restrittiva della norma che esclude la possibilità di integrazione del reato in relazione a «veicoli che, per natura, non sono in grado di immettere nella circolazione stradale un grado di rischio equivalente e paragonabile a quello dei veicoli a motore», interpretazione che troverebbe conferma nelle «correlazioni sistematiche tra il comma 2 dell'art. 186 e i commi successivi, che (...) chiariscono come il legislatore abbia inteso riferirsi esclusivamente ai veicoli a motore»;

che sarebbe dunque sproporzionato e irragionevole punire con la stessa sanzione prevista per i veicoli a motore fattispecie che, come quella in esame, destano un minor allarme sociale;

che, sotto il secondo profilo, il Tribunale di Trento censura la norma in questione per violazione del principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), interpretato alla luce del principio di ragionevolezza;

che, come rileva il rimettente, la risposta sanzionatoria al reato può costituire giusta retribuzione della trasgressione realizzata ed efficace monito rispetto a nuove condotte illecite, così da essere portatrice di reale forza dissuasiva, solo nel caso in cui sia proporzionata al concreto disvalore del fatto commesso: «tale non sarebbe, invece, il caso del trattamento sanzionatorio previsto per la conduzione in stato di ebbrezza di un velocipede, giacché la fattispecie risulta addirittura assoggettata ad una sanzione altamente restrittiva della libertà personale, vale a dire la pena detentiva dell'arresto fino ad un anno qualora il tasso alcolemico accertato superi 0,8 g/l»;

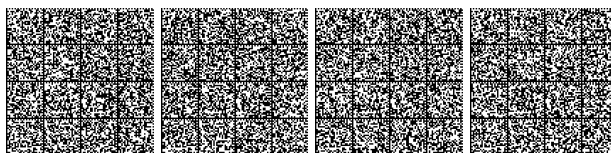
che, sotto il terzo profilo, la norma censurata violerebbe il principio di determinatezza della legge penale, corollario del principio di legalità, previsto dall'art. 25, secondo comma, Cost. e dall'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848;

che infatti il principio di legalità sarebbe rispettato nella forma, ma eluso nella sostanza, se la legge che prevede un fatto come reato lo configurasse in termini così generici da non lasciar individuare con sufficiente precisione il comportamento penalmente sanzionato;

che il principio di tassatività, caratterizzato dalla stessa ragione ispiratrice del principio di legalità, tende a salvaguardare il cittadino contro eventuali abusi, ponendolo in condizione di discernere senza ambiguità tra l'area del lecito e quella dell'illecito, laddove l'art. 186 del codice della strada «è norma né chiara, né precisa: non è dato rinvenirvi una scelta nitida di incriminazione da parte del legislatore, poiché la condotta ivi descritta (...) sembra abbracciare condotte del tutto eterogenee».

Considerato che il Tribunale di Trento, con ordinanza del 15 giugno 2011 (r.o. n. 227 del 2011), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dell'articolo 186, comma 2, in «combinato disposto» con l'articolo 47 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), perché «prevede il ricorso allo strumento penale per sanzionare la guida in stato di ebbrezza di chi conduca qualunque tipo [di] veicolo, compreso il velocipede, e non lo utilizzi invece limitatamente alla guida di veicoli a motore (dotati di un potenziale di rischio altamente più elevato), o comunque non prevede sanzioni differenziate tra veicoli a motore e non a motore, proporzionate al tipo di rischio immesso nella circolazione»;

che il rimettente ritiene «preferibile» un'interpretazione «restrittiva» della norma incriminatrice, tale da escludere la possibilità di integrazione del reato nel caso di conduzione di «veicoli che, per natura, non sono in grado di immettere nella circolazione stradale un grado di rischio equivalente e paragonabile a quello dei veicoli a motore»;



che, nella stessa prospettiva interpretativa, il rimettente sottolinea come il vocabolo intorno al quale è costruita normativamente la fattispecie incriminatrice – «guida» – si connoti «per essere comunemente applicato in tema di automezzi, vale a dire di autoveicoli», il che farebbe pensare che la norma censurata non possa essere applicata indiscriminatamente a tutti i veicoli elencati dall'art. 47 del codice della strada;

che, ad avviso del rimettente, per un verso la natura della sospensione della patente di guida e della confisca renderebbe palese che «il legislatore ha creato questa disposizione di legge avendo preso a riferimento i soli veicoli a motore, la cui complessità quanto a conduzione e il cui potenziale lesivo ne impongono l'utilizzo ai soli soggetti muniti di apposita licenza» e, per altro verso, le «correlazioni sistematiche tra il comma 2 dell'art. 186 e i commi successivi» chiarirebbero «come il legislatore abbia inteso riferirsi esclusivamente ai veicoli a motore»;

che, sempre nella prospettiva delineata dal tribunale rimettente, il rischio connesso alla guida di veicoli non a motore in condizione di alterazione psicofisica sarebbe inferiore al rischio creato dalla circolazione, in analoghe condizioni, di veicoli a motore, il che offrirebbe ulteriore conforto all'interpretazione «restrittiva» della norma incriminatrice ritenuta «preferibile»;

che, al di là di qualsiasi considerazione sull'interpretazione «restrittiva» della norma censurata, privilegiata dal rimettente (interpretazione in contrasto con l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione in varie pronunce, tra le quali, ad esempio, Cass., sez. IV, 14 novembre 2007, n. 3454/08), è da rilevare che essa risulta in palese contrasto con il presupposto delle censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.;

che, infatti, il rimettente, da un lato, propende per un'interpretazione della norma censurata tale da escludere dalla sfera applicativa del reato di guida in stato di ebbrezza la condotta del conducente di un velocipede, mentre, dall'altro, censura la norma stessa in quanto «prevede il ricorso allo strumento penale per sanzionare la guida in stato di ebbrezza di chi conduca qualunque tipo [di] veicolo, compreso il velocipede, e non lo utilizzi invece limitatamente alla guida di veicoli a motore (dotati di un potenziale di rischio altamente più elevato), o comunque non prevede sanzioni differenziate tra veicoli a motore e non a motore, proporzionate al tipo di rischio immesso nella circolazione»;

che le censure indicate sono dunque prospettate «in antitesi con la premessa interpretativa svolta dal rimettente» (ordinanza n. 127 del 2009), il che determina la manifesta inammissibilità della questione, in quanto formulata in modo contraddittorio;

che alla stessa conclusione deve giungersi con riguardo alle censure relative alla ipotizzata violazione del «principio di sufficiente determinatezza della legge penale» (artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU);

che per costante giurisprudenza di questa Corte al fine di «verificare il rispetto del principio di tassatività o di determinatezza della norma penale occorre non già valutare isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, bensì collegarlo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa s'inserisce» (così, *ex plurimis*, la sentenza n. 282 del 2010);

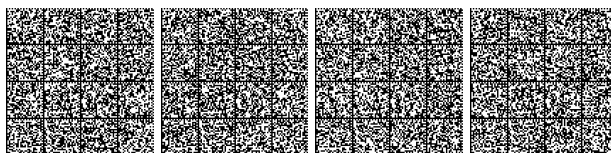
che il rimettente, da una parte, lamenta la violazione del principio di determinatezza della fattispecie incriminatrice, mentre dall'altra, contraddittoriamente, fa leva su alcuni canoni interpretativi, di carattere letterale e sistematico, che lo conducono ad accogliere la già indicata interpretazione «restrittiva» della norma incriminatrice;

che, dunque, anche con riferimento alle censure relative agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., la questione è formulata in modo contraddittorio e deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che, inoltre, le censure relative agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., sono formulate «in modo generico e apodittico» (ordinanza n. 126 del 2011), in quanto il rimettente si limita ad affermare che la norma censurata non sarebbe né chiara, né precisa e che non sarebbe rinvenibile «una scelta nitida di incriminazione da parte del legislatore, poiché la condotta ivi descritta (...) sembra abbracciare condotte del tutto eterogenee»;

che, pertanto, anche da questo punto di vista la questione è manifestamente inammissibile.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 2, in «combinato disposto» con l'articolo 47 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: LATTANZI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120094

N. 95

Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Ammissione al patrocinio a spese dello Stato - Esclusione dal beneficio per coloro che siano stati condannati per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Preclusione al giudice di verificare se detti reati abbiano effettivamente prodotto un reddito tale da superare, per l'anno antecedente alla richiesta, la soglia massima stabilita per l'accesso al beneficio - Asserita irragionevolezza, lesione del principio di presunzione di non colpevolezza e del diritto di difesa - Motivazione perplessa e contraddittoria in punto di rilevanza, ovvero gravemente carente - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 91, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo e terzo comma, e 27, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

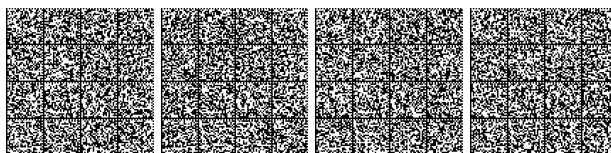
Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 91, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), promossi dal Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Campi Salentina, con ordinanze del 5 e del 26 maggio 2011, iscritte ai nn. 203 e 204 del registro ordinanze del 2011, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2011.



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

udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Campi Salentina, con ordinanza del 5 maggio 2011, ha sollevato – in riferimento agli articoli 3, 24, secondo e terzo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, comma 1, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui esclude l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato di coloro che siano stati condannati per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, precludendo al giudice di verificare se detti reati abbiano effettivamente prodotto un reddito tale da superare, per l'anno antecedente alla richiesta, la soglia massima stabilita per l'accesso al beneficio;

che il rimettente è chiamato a deliberare, nell'ambito di un procedimento di esecuzione penale, sulla domanda di patrocinio a spese dell'erario proposta da persona che, in epoca molto risalente, ha riportato condanne in ordine al delitto di associazione di tipo mafioso e, più volte, riguardo a violazioni di norme penali tributarie;

che lo stesso rimettente, salva l'eventualità di verifiche puntuali (specie riguardo ad eventuali proventi ricavati da alcuni terreni «di famiglia», citati in un rapporto dei servizi sociali), stima attendibile la dichiarazione del richiedente d'aver conseguito redditi inferiori alla soglia fissata dalle legge per l'accesso al patrocinio, anche alla luce delle condizioni personali e familiari dell'interessato (totalmente invalido, con figlia invalida e con connessi redditi da pensione);

che il Tribunale ritiene dunque superabile, nel caso concreto, la presunzione relativa di «abbienza» posta dal comma 4-*bis* dell'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella portata assunta per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 139 del 2010, dichiarativa della illegittimità della norma nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva in ordine a determinati reati (tra i quali il delitto di associazione mafiosa) il reddito si dovesse ritenere superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocinio, non ammetteva la prova contraria;

che non sarebbe invece superabile – prosegue il Tribunale – la preclusione assoluta posta, con riguardo ai reati tributari, dal primo comma dell'art. 91 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002, tale da inibire (in quanto inutile) ogni eventuale approfondimento a proposito dei mezzi finanziari e dei redditi effettivamente conseguiti dall'istante;

che la norma censurata, tuttavia, sarebbe esposta agli stessi rilievi che hanno indotto la Corte costituzionale ad intervenire, con la citata sentenza n. 139 del 2010, sulla preclusione concernente i reati associativi ed ulteriori fattispecie delittuose;

che la Corte avrebbe ribadito, in particolare, come la legittimità delle presunzioni assolute sia subordinata, nella prospettiva del principio di uguaglianza, alla ragionevolezza della generalizzazione che le sorregge, e come dunque difetti ogni volta che sia agevole immaginare fattispecie concrete difformi dalla tipologia dei fatti soggetti al meccanismo presuntivo;

che il principio, applicato alle regole di valutazione del reddito, avrebbe rivelato l'illegittimità di presunzioni assolute fondate sulla pregressa commissione di reati, senza limiti connessi al decorso del tempo e con riguardo indiscriminato a numerose ed eterogenee tipologie di illecito;

che lo stesso rimettente rileva come la Corte costituzionale, con la pronuncia citata, non avesse giudicato illegittima in sé la connotazione presuntiva della regola di accertamento, ma piuttosto il carattere insuperabile della presunzione di «abbienza» posta dalla norma dichiarata incostituzionale;

che un intervento dello stesso genere sarebbe necessario, secondo il Tribunale, riguardo alla preclusione sancita dalla disposizione censurata;

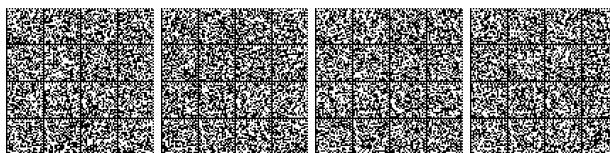
che, in primo luogo, la previsione non potrebbe essere giustificata quale regola presuntiva di accertamento della disponibilità di redditi non dichiarati;

che, infatti, detta regola sarebbe irragionevole, se riferita a persone già condannate per reati tributari, in forza delle ragioni indicate nella sentenza della Corte costituzionale n. 139 del 2010, e risulterebbe ingiustificata, a maggior ragione, riguardo a persone solo accusate dei reati in questione (giungendo in questa prospettiva, pure irrilevante nel caso di specie, a violare la presunzione di non colpevolezza di cui al secondo comma dell'art. 27 Cost.);

che la vicenda sottoposta al giudizio del Tribunale costituirebbe una dimostrazione paradigmatica circa l'inattendibilità della presunzione di «abbienza», visto che il richiedente risulta condannato per reati tributari commessi circa venticinque anni prima della sua istanza di ammissione al patrocinio a spese dell'erario;

che la norma censurata non potrebbe essere giustificata neppure secondo un criterio di (non) meritevolezza del beneficio, in rapporto alla violazione di regole espressive dei vincoli essenziali di solidarietà sociale;

che il terzo comma dell'art. 24 Cost., infatti, assicura il diritto all'assistenza difensiva sulla base del solo criterio di «non abbienza», non consentendo di limitare l'accesso al patrocinio in base a considerazioni di opportunità, le quali del resto non potrebbero valere nei casi in cui manchi l'accertamento definitivo della responsabilità per reati tributari (art. 27, secondo comma, Cost.);



che la denunciata illegittimità sussisterebbe, infine, quand'anche si ritenesse che la norma censurata disciplini una sanzione accessoria, collegata al compimento dei reati tributari;

che non si giustificerebbe, in questa chiave, l'applicazione del divieto nei confronti dei soggetti indagati o imputati (art. 27, secondo comma, Cost.), e comunque si darebbe rilevanza, ancora una volta, ad un criterio diverso dall'unico costituzionalmente ammissibile, cioè quello della capacità economica di retribuire il difensore (art. 3 ed art. 24, comma terzo, Cost.);

che il rimettente osserva, in punto di rilevanza, come l'accoglimento delle questioni sollevate possa nella specie condurre all'accoglimento della domanda di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, al momento insuperabilmente precluso dalla norma censurata;

che l'apprezzamento delle questioni non sarebbe pregiudicato, secondo il Tribunale, dalle precedenti decisioni della Corte costituzionale sulla norma censurata, ed in particolare dall'ordinanza n. 94 del 2004, nel cui ambito non sarebbe stata espressa alcuna considerazione circa il merito delle odierne censure;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 25 ottobre 2011;

che le questioni proposte, secondo la difesa dello Stato, sarebbero inammissibili, anzitutto in quanto giudice *a quo*, pur dando atto della disponibilità di «terreni di famiglia» in capo al richiedente, non avrebbe espresso alcuna valutazione sui redditi pertinenti, e comunque non avrebbe compiuto alcun approfondimento circa i profitti conseguiti dal medesimo richiedente mediante i reati tributari per i quali è intervenuta condanna;

che dovrebbe essere riscontrato, di conseguenza, un difetto di motivazione circa le condizioni di rilevanza della questione sollevata (sono citate le ordinanze della Corte costituzionale n. 251 del 2005 e n. 136 del 2007);

che le questioni, in ogni caso, sarebbero manifestamente infondate, posto che la norma censurata, senza esprimere una logica sanzionatoria o discriminatoria, si fonderebbe sulla difficoltà, considerata non superabile, di accertare attendibilmente i redditi a disposizione di persone che abbiano riportato condanne per reati tributari;

che la valutazione legislativa di inattendibilità delle dichiarazioni rese dal richiedente, nei casi in esame, si fonderebbe sull'*id quod plerumque accidit*, e che proprio la regola presuntiva censurata varrebbe a prevenire ingiustificate analogie di trattamento tra persone con redditi effettivamente ridotti e persone munite, in realtà, di mezzi finanziari più consistenti;

che il Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Campi Salentina, con ordinanza del 26 maggio 2011, ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, e 27, secondo comma, Cost. – questione di legittimità costituzionale dell'art. 91, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui esclude l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato di coloro che siano stati condannati per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, precludendo al giudice di verificare se detti reati abbiano effettivamente prodotto un reddito tale da superare, per l'anno antecedente alla richiesta, la soglia massima stabilita per l'accesso al beneficio;

che il Tribunale è chiamato a valutare una istanza di ammissione al patrocinio in relazione ad una procedura esecutiva penale, che riguarda lo stesso soggetto interessato al giudizio principale cui si riferisce l'ordinanza del 5 maggio precedente (r.o. n. 203 del 2011);

che la procedura concerne, nel caso di specie, l'eventuale applicazione delle norme in materia di reato continuato o concorso formale riguardo a più delitti di ricettazione di assegni, posti ad oggetto di diverse sentenze passate in giudicato;

che il rimettente, a proposito dei redditi dichiarati e conseguiti dall'interessato, espone nuovamente i fatti già riassunti in relazione al primo giudizio, svolgendo considerazioni analoghe alle precedenti in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 25 ottobre 2011;

che le questioni sollevate sarebbero inammissibili o infondate, secondo la difesa dello Stato, per le ragioni già indicate in sede di intervento nel giudizio promosso con l'ordinanza del 5 maggio 2011.

Considerato che il Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Campi Salentina, con ordinanze del 5 e del 26 maggio 2011, ha sollevato – in riferimento agli articoli 3, 24, secondo e terzo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui esclude l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato di coloro che siano stati condannati per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, precludendo al giudice di verificare se detti reati abbiano effettivamente prodotto un reddito tale da superare, per l'anno antecedente alla richiesta, la soglia massima stabilita per l'accesso al beneficio;

che i giudizi, data l'analogia di oggetto, possono essere riuniti al fine di una trattazione unitaria delle relative questioni;

che le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura generale dello Stato non sono fondate, posto che il rimettente ha espressamente formulato una valutazione di attendibilità delle dichiarazioni dell'istante circa l'indisponibilità di redditi superiori alla soglia di legge, tale addirittura da superare la presunzione contraria posta dal



comma 4-bis dell'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, ed ha constatato, per altro verso, come la preclusione assoluta che discende dalla norma censurata renda priva di rilevanza, allo stato, ogni eventuale ed ulteriore verifica;

che, tuttavia, le questioni sollevate sono manifestamente inammissibili per motivi diversi ed in parte concomitanti;

che non può essere trattata nel merito, anzitutto, la censura riferita al secondo comma dell'art. 27 Cost., dato il carattere perplesso e contraddittorio della relativa motivazione in punto di rilevanza;

che più volte, infatti, lo stesso rimettente ha rilevato come, nei casi di specie, non venga in considerazione il preteso contrasto tra la preclusione sfavorevole alle persone indagate o imputate per reati tributari e la presunzione di non colpevolezza, posto che il divieto di ammissione del richiedente al patrocinio si fonda, nei giudizi *a quibus*, su decisioni irrevocabili di condanna maturate in altri procedimenti;

che, riguardo agli ulteriori parametri costituzionali evocati, le questioni sono inammissibili per le gravi carenze motivazionali in punto di rilevanza, avuto particolare riguardo alla qualità dei reati cui si riferiscono i procedimenti di esecuzione condotti dal giudice *a quo*;

che va premesso in proposito come questa Corte abbia chiarito, con l'ordinanza n. 94 del 2004, che la norma censurata pone un divieto di ammissione al patrocinio nel caso di procedimenti (anche esecutivi) che abbiano ad oggetto i reati in essa elencati, e non quando l'accusato o il condannato abbiano in precedenza subito procedimenti o condanne per i reati medesimi;

che la stessa opzione interpretativa è stata in seguito assunta anche dalla Corte di cassazione (tra le altre, sentenza n. 31177 del 2004);

che va ribadito come i giudici rimettenti siano chiamati, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, non solo ad indicare le circostanze che incidono sulla rilevanza delle questioni sollevate, ma anche ad illustrare, quando sia il caso, i presupposti interpretativi che implicano, nel loro giudizio, la necessità di fare applicazione della norma censurata (*ex multis*, ordinanza n. 61 del 2007 e sentenza n. 249 del 2010);

che nella specie il Tribunale, avuto riguardo al giudizio cui si riferisce l'ordinanza r.o. n. 203 del 2011, non ha fornito alcuna indicazione circa l'oggetto del procedimento esecutivo in funzione del quale è stata formulata l'istanza di ammissione al patrocinio, così da precludere la necessaria valutazione di questa Corte circa l'effettiva rilevanza della questione sollevata;

che nell'ulteriore ordinanza (r.o. n. 204 del 2011), di contro, il rimettente ha specificato trattarsi della richiesta di operare il cumulo giuridico tra le pene separatamente inflitte per più reati di ricettazione concernenti assegni bancari, senza formulare alcuna motivazione, nel contempo, circa le ragioni per le quali dovrebbe applicare la norma censurata in un giudizio che non concerne reati tributari;

che dunque, e come anticipato, tutte le questioni sollevate sono manifestamente inammissibili.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 91, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), sollevate dal Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Campi Salentina, in riferimento agli articoli 3, 24, secondo e terzo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2012.

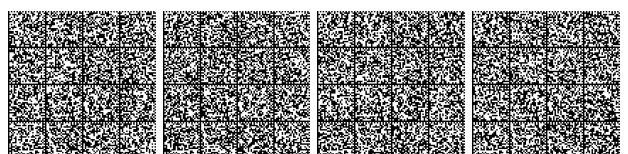
Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: SILVESTRI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



N. 96

Sentenza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbricati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge - Eccezione della Regione Umbria - Genericità delle censure formulate dal rimettente - Reiezione.

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, secondo comma, e 41, primo comma.

Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbricati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge - Eccezioni della Regione Umbria e della Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte - Asserita inefficacia di una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale, per l'omessa censura dell'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 (Disciplina dell'agriturismo), espressione di un principio fondamentale della materia del governo del territorio - Diversità del contenuto prescrittivo delle due norme - Reiezione.

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, secondo comma, e 41, primo comma.

Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbricati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge - Eccezione della Regione Umbria - Non coincidenza tra le censure svolte dalla parte e quelle prospettate dal rimettente - Asserita violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato - Reiezione.

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, secondo comma, e 41, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23.

Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbricati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge - Asserita irragionevolezza del limite cronologico - Insussistenza - Attuazione di principio fondamentale nella materia "governo del territorio", volto a promuovere l'attività agriturista e nel contempo a prevenire il moltiplicarsi di attività puramente turistiche - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 3; legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 3, comma 1.

Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbricati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge - Asserita lesione del principio di libertà dell'iniziativa economica - Insussistenza - Limiti volti a preservare razionalmente il territorio, non impeditivi dell'avvio di nuove iniziative o della concorrenza tra imprenditori - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 41, primo comma; legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 3, comma 1.

Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Attività agrituristica - Fabbricati rurali - Possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge - Ipotizzati effetti futuri di spopolamento e abbandono del territorio - Insussistenza - Attualità e concretezza dell'interesse primario della tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 9, secondo comma; legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 3, comma 1.



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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28 (Disciplina delle attività agrituristiche), promosso dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria nel procedimento vertente tra la ditta Conforti Aldo e la Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte ed altri, con ordinanza del 31 gennaio 2011, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2011, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione della ditta Conforti Aldo, della Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte e l'atto di intervento della Regione Umbria;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la ditta Conforti Aldo, Paola Manuali per la Regione Umbria e Roberto Baldoni per la Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 31 gennaio 2011, il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 9, secondo comma, e 41, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28 (Disciplina delle attività agrituristiche), nella parte in cui prevede che possono essere utilizzate per l'attività agrituristica soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge medesima.

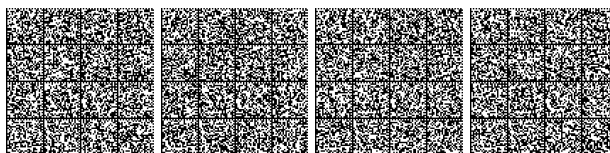
1.1. – Il rimettente è chiamato a decidere sul ricorso, presentato dalla ditta Conforti Carlo (*rectius*: Aldo), nei confronti della Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte, della Regione Umbria e del Comune di San Venanzo, per ottenere l'annullamento di due provvedimenti emessi dal dirigente del Servizio promozione, agricoltura, lavori e patrimonio della indicata Comunità montana, nonché delle note con le quali i predetti provvedimenti sono stati comunicati, e di ogni altro atto presupposto, connesso o collegato.

Le determinazioni dirigenziali impugnate (n. 62 e n. 63 del 17 febbraio 2010) hanno ad oggetto, rispettivamente, il «parere negativo alla richiesta di estensione dell'autorizzazione per l'esercizio dell'agriturismo alla ditta Conforti Aldo relativamente al fabbricato costituente ampliamento di una preesistenza», e la mancata estensione della iscrizione della medesima ditta nell'albo degli operatori agrituristiche per il servizio di alloggio in riferimento al suddetto fabbricato.

1.2. – Il giudice *a quo* evidenzia che i provvedimenti di diniego sono stati adottati in applicazione dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Umbria n. 28 del 1997, giacché l'immobile da utilizzare a scopo agrituristico, «ancorché assentito [...] con permessi di costruire del Comune di San Venanzo n. 167 dell'8 ottobre 2003 e del 10 maggio 2005», non era esistente alla data del 4 settembre 1997, quando è entrata in vigore la legge reg. Umbria n. 28 del 1997.

Il rimettente riferisce inoltre che la parte ricorrente ha formulato censure di eccesso di potere e violazione di legge, ed ha eccepito, in subordine, l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale citata, per l'asserito contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost.

1.3. – Il Tribunale amministrativo dell'Umbria, dopo aver affermato che «oggetto del contendere sono provvedimenti di natura per così dire “commerciale”», in quanto non sono in contestazione i permessi di costruire, espone le ragioni per le quali reputa il ricorso infondato.



Osserva il rimettente che l'art. 3, comma 3, della legge reg. Umbria n. 28 del 1997 ha limitato, senza equivoci, l'utilizzo a fini agrituristici alle sole strutture esistenti nell'azienda prima del 4 settembre 1997. Non sarebbe perciò condivisibile la tesi della parte ricorrente, secondo cui anche il nuovo edificio, risultante dall'ampliamento di una costruzione preesistente al 4 settembre 1997, dovrebbe ritenersi utilizzabile per l'agriturismo. Oltretutto, sempre secondo il rimettente, la circostanza dell'intervento su di una struttura antecedente sarebbe priva di adeguata documentazione.

Ad avviso del giudice *a quo*, il testo della disposizione regionale non lascerebbe spazio ad interpretazioni estensive: il riferimento alle "strutture esistenti" alla data indicata varrebbe a identificare unicamente «gli edifici già fisicamente presenti nel territorio a quella data, quale pacificamente non è il fabbricato in questione».

Non emergerebbe, peraltro, la denunciata disarmonia tra questa interpretazione e la normativa regionale in materia di edilizia: per un verso, infatti, l'art. 35, comma 1, della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale) consente l'ampliamento degli edifici rurali soltanto se esistenti alla data del 13 novembre 1997 e, per altro verso, l'art. 32, comma 2, lettera c), della medesima legge precisa che possono considerarsi esistenti gli edifici legittimamente presenti nelle zone agricole «purché siano stati ultimati i lavori relativi alle strutture alla data del 13 novembre 1997». Ciò dimostrerebbe che, anche ai fini edilizi, l'esistenza dell'immobile è collegata al completamento delle opere strutturali.

Infine, secondo il rimettente, nemmeno sussisterebbe l'asserito *deficit* motivazionale dei provvedimenti di diniego oggetto di impugnazione, essendo sufficiente il richiamo alla disciplina prevista dall'art. 3, comma 3, della legge reg. Umbria n. 28 del 1997, per effetto della quale «i provvedimenti in questione si connotano come vincolati».

Il rimettente ritiene invece condivisibili, «seppur per considerazioni in larga parte diverse», e in riferimento a parametri parzialmente differenti, i dubbi di costituzionalità prospettati dalla parte ricorrente.

1.4. – Secondo il Tribunale amministrativo dell'Umbria la disposizione regionale violerebbe l'art. 3 Cost. per «irrazionalità intrinseca». Essa avrebbe infatti «congelato» l'esercizio dell'attività di agriturismo nel territorio regionale alla data del 4 settembre 1997, così impedendo «il flessibile utilizzo delle aziende agricole in relazione all'andamento del mercato ed alla necessità di favorire la permanenza sul territorio degli operatori agricoli, con i correlati benefici per l'economia e, segnatamente, per l'ambiente». Ciò si porrebbe in aperto conflitto con le finalità dichiarate dall'art. 1 della medesima legge reg. Umbria n. 28 del 1997, tra le quali, in particolare, quelle di agevolare la permanenza dei produttori agricoli nelle zone rurali; di permettere il miglioramento delle condizioni sociali ed economiche degli operatori del settore, secondo il principio della multifunzionalità dell'impresa agricola; di contribuire allo sviluppo ed al riequilibrio tra le diverse realtà del territorio.

1.5. – La disposizione regionale violerebbe inoltre l'art. 41, primo comma, Cost., avendo introdotto un impedimento ingiustificato all'iniziativa economica.

A parere del rimettente il limite all'ampliamento dell'attività agrituristica avrebbe creato, di fatto, «una sorta di oligopolio a favore degli agriturismi esistenti alla data del 4 settembre 1997», in palese contrasto con i principi in materia di libertà economica, i quali implicano, nell'attuale contesto comunitario, lo sviluppo dell'attività economica e della concorrenza.

1.6. – Sono illustrate, infine, le ragioni dell'asserito contrasto della norma censurata con l'art. 9, secondo comma, Cost.

Il rimettente muove dalla considerazione che l'attività agricola non sia oggi sufficientemente redditizia, soprattutto nelle zone collinari e montane, che sono anche, di regola, le zone di maggiore interesse turistico ed ambientale.

In tale prospettiva sarebbe evidente come la norma regionale censurata, che impedisce alle imprese agricole l'utilizzo agrituristico delle strutture realizzate dopo il 1997, finisca per agevolare il fenomeno della «marginalizzazione» ed il conseguente, progressivo abbandono delle campagne, vale a dire l'effetto che l'art. 1 della stessa legge reg. Umbria n. 28 del 1997 si propone di contrastare, nella parte in cui individua le finalità della disciplina dell'agriturismo.

All'abbandono delle campagne, assume ancora il rimettente, seguirà necessariamente il deterioramento del territorio e degli edifici agricoli, ciò che contrasta con la tutela del paesaggio e del patrimonio edilizio rurale, valori entrambi garantiti dall'art. 9, secondo comma, Cost.

1.7. – In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* afferma che i provvedimenti oggetto di impugnazione risultano immuni da vizi, essendo meramente applicativi della norma regionale censurata.

2. – Con atto depositato il 17 maggio 2011, si è costituita la ditta Conforti Aldo, ricorrente nel giudizio principale, per chiedere l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

2.1. – La parte privata svolge argomenti a sostegno delle prospettate questioni a partire dalla ricostruzione del quadro normativo nel quale si colloca la disposizione censurata, avuto riguardo sia al riparto di competenze Stato-Regioni sia alla *ratio* della disciplina statale e di quella regionale in materia di agriturismo.



La definizione dell'attività agrituristica è dettata dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), secondo il quale per attività agrituristiche si devono intendere quelle di ricezione e di ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli «attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione rispetto all'attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali».

Sul piano del riparto di competenze, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 339 del 2007, ha affermato che l'attività agrituristica è riconducibile in via immediata alle materie dell'agricoltura e del turismo le quali, a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, sono attribuite alla competenza residuale delle Regioni. La Corte ha peraltro precisato come le Regioni debbano altresì uniformare la disciplina dell'agriturismo ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in relazione agli ambiti materiali di potestà legislativa concorrente.

Ciò posto, la disciplina statale e regionale della materia in esame, secondo la parte privata, sarebbe volta principalmente a favorire l'attività di agriturismo, «in quanto funzionale alla prevenzione dell'abbandono delle campagne».

La legge 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell'agriturismo), indicava tra le finalità anche la tutela ambientale, la salvaguardia del territorio e del paesaggio rurale, attraverso una migliore utilizzazione del patrimonio naturale.

La successiva e vigente legge n. 96 del 2006 non si sarebbe discostata nei contenuti dalla legge n. 730 del 1985, rafforzando la promozione di forme di turismo rurale, finalizzate a valorizzare le risorse di ciascun territorio, il mantenimento di attività remunerative nelle aree rurali, il recupero e la valorizzazione del patrimonio edilizio rurale.

La legge della Regione Umbria n. 28 del 1997, di cui è censurato l'art. 3, comma 3, sarebbe a sua volta in linea con la normativa statale, come si ricaverebbe dall'art. 1 della medesima legge, che indica le finalità generali, ponendo accanto all'obiettivo economico, quello ambientale e quello socio-culturale.

2.2. – Procedendo all'esame delle singole questioni, la parte privata ne rileva la pertinenza al dato della soglia temporale introdotta dalla norma censurata, in forza della quale l'attività agrituristica è consentita esclusivamente mediante gli immobili esistenti nell'azienda prima della data di entrata in vigore della legge regionale n. 28 del 1997.

Tale limite temporale, non rinvenibile né nella legislazione statale né in quella di altre Regioni, comporterebbe che soltanto in Umbria sia vietato l'esercizio di attività agrituristica sugli immobili edificati successivamente alla predetta data.

Sarebbe dunque di tutta evidenza l'irragionevolezza della norma censurata, la quale, «di fatto, cristallizza l'esercizio dell'attività agrituristica su fabbricati esistenti, non già al momento dell'istanza autorizzatoria, quanto piuttosto ad una data arbitrariamente definita». È richiamata giurisprudenza costituzionale che, secondo la parte, avrebbe rilevato lo sviamento strumentale della funzione legislativa, con violazione dell'art. 3 Cost., nei casi di contrasto tra il fine perseguito dal legislatore ed il mezzo utilizzato (sentenze n. 102 del 1991 e n. 198 del 1986). Sul tema del sindacato di ragionevolezza, quale «apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere», sono richiamate le sentenze n. 245 del 2007 e n. 89 del 1996.

La difesa della parte privata sottolinea anche l'effetto discriminatorio che discenderebbe dalla censurata soglia temporale: il trattamento riservato agli operatori del settore nella Regione Umbria risulterebbe significativamente peggiore rispetto a quello degli omologhi che svolgono la propria attività nel resto del territorio nazionale.

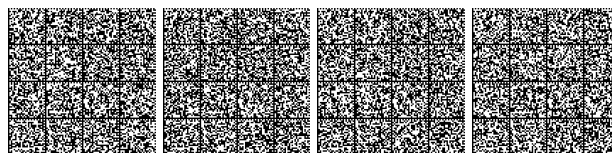
2.3. – La disposizione regionale censurata, sempre secondo la parte costituita, contrasterebbe con gli artt. 3 e 41, primo comma, Cost. in quanto precluderebbe l'iniziativa economica ai privati i quali intendano esercitare l'attività agrituristica utilizzando edifici legittimamente realizzati sul fondo in epoca successiva al 4 settembre 1997, creando, inoltre, una evidente disparità di trattamento tra gli operatori interessati.

Come evidenziato anche dal giudice *a quo*, si sarebbe creato un oligopolio a favore delle imprese di agriturismo già esistenti nel 1997, giacché solo ad esse è consentito, di fatto, l'esercizio della predetta attività. Tale situazione si porrebbe in aperto contrasto con il principio della libera concorrenza, a sua volta espressione del principio della libertà d'iniziativa economica che è declinato dalla giurisprudenza costituzionale come «principio di non discriminazione tra imprese che agiscono sullo stesso mercato in rapporto di concorrenza» (sono citate le sentenze n. 64 del 2007 e n. 443 del 1997).

2.4. – A sostegno della censura prospettata in riferimento all'art. 9, secondo comma, Cost., la parte privata propone argomenti sostanzialmente coincidenti con quelli svolti dal rimettente.

3. – Con atto depositato il 17 maggio 2011, si è costituita nel giudizio incidentale la Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte, ed ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

3.1. – La difesa della Comunità montana osserva innanzitutto che la disciplina dell'agriturismo rientra pacificamente tra quelle attribuite alla competenza concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alle quali spetta alle Regioni legiferare nel quadro dei principi fondamentali fissati dallo Stato.



La normativa statale vigente al momento dell'emanazione della norma regionale censurata, e cioè la legge n. 730 del 1985, indicava tra le proprie finalità il migliore utilizzo del patrimonio rurale naturale ed edilizio (art. 1). La stessa legge prevedeva: all'art. 3, primo comma, l'utilizzabilità per l'attività agrituristica dei «locali siti nell'abitazione dell'imprenditore agricolo ubicata nel fondo, nonché gli edifici o parte di essi esistenti nel fondo e non più necessari alla conduzione dello stesso»; all'art. 3, terzo comma, che «le leggi regionali disciplinano gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio di attività agrituristiche»; all'art. 3, quarto comma, che «il restauro deve essere eseguito nel rispetto delle caratteristiche tipologiche ed architettoniche degli edifici esistenti e nel rispetto delle caratteristiche ambientali delle zone interessate». Infine, ai sensi dell'art. 10, quarto comma, lettera c), della medesima legge n. 730 del 1985, spettava alle Regioni «la sintetica indicazione del patrimonio di edilizia rurale esistente suscettibile di utilizzazione agrituristica».

In sostanza, prosegue la Comunità montana, è lo stesso legislatore statale ad avere previsto che l'attività agrituristica possa essere esercitata utilizzando esclusivamente il patrimonio edilizio esistente, e non anche ricorrendo a nuove edificazioni. Ciò emergerebbe sia dalle disposizioni che direttamente fanno riferimento al patrimonio edilizio esistente ad un dato momento, sia da quelle che circoscrivono al solo recupero gli interventi attuabili sugli immobili da destinare all'attività in oggetto.

Sarebbe stato fissato così, fin dal 1985, un principio fondamentale della materia, in base al quale occorre evitare che siano realizzate *ex novo* strutture destinate all'esercizio dell'attività agrituristica, dovendo quest'ultima rappresentare uno dei modi di riqualificazione del patrimonio di edilizia rurale esistente.

La disciplina statale attualmente vigente è contenuta nella legge n. 96 del 2006, che ha abrogato la legge n. 730 del 1985, senza peraltro discostarsi, per quanto qui interessa, dall'impostazione di quest'ultima.

Tra le finalità dichiarate all'art. 1 della nuova legge vi è quella di recuperare il patrimonio edilizio rurale, tutelando le peculiarità paesaggistiche; all'art. 3, comma 1, è previsto che «possono essere utilizzati per le attività agrituristiche gli edifici o parti di essi già esistenti nel fondo»; ancora all'art. 3, comma 2, è previsto che «le regioni disciplinano gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio di attività agrituristiche, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi».

Risulterebbe così confermato il principio fondamentale, vincolante per la legislazione regionale, secondo cui le attività agrituristiche possono e devono essere esercitate utilizzando il patrimonio di edilizia rurale esistente – ciò che non esclude gli edifici aventi diversa destinazione, come gli annessi, né la stessa abitazione dell'imprenditore agricolo –, mentre non può farsi ricorso a nuove edificazioni.

Secondo la parte, la sintonia tra la disciplina regionale ed i principi fondamentali dettati dallo Stato avrebbe dovuto indurre il rimettente a censurare anche le fonti di rango statale. Mancando tali censure, le questioni sollevate sarebbero inammissibili.

3.2. – Nel merito, la difesa della Comunità montana osserva come il limite, posto dalla norma regionale censurata, alla indiscriminata utilizzabilità di edifici rurali a fini agrituristiche trovi ragione e giustificazione nella pluralità di interessi pubblici coinvolti dalla materia in esame.

Attraverso la «moratoria temporale» si intenderebbe, innanzitutto, riqualificare il patrimonio edilizio esistente in ambito rurale, riutilizzando, previe ristrutturazioni e restauri conservativi, i manufatti esistenti in condizioni di abbandono, o inutilizzati o, comunque, con destinazione non residenziale.

Ciò non toglie che in futuro, una volta che si sia attinto al patrimonio rurale esistente, il legislatore regionale possa nuovamente intervenire per fissare un diverso e più ravvicinato limite temporale entro il quale dovranno essere stati realizzati i manufatti agricoli da impiegare a fini agrituristiche, con la conseguenza di una necessaria ridefinizione del concetto di «patrimonio edilizio esistente», utilizzabile per lo svolgimento dell'attività agrituristica.

In ogni caso, e diversamente da quanto sottinteso dal rimettente, l'attività agrituristica non sarebbe configurata nell'ordinamento come indiscriminatamente libera: l'art. 4, comma 1, della legge n. 96 del 2006 dispone che «le regioni, tenuto conto delle caratteristiche del territorio regionale o di parti di esso, dettano criteri, limiti ed obblighi amministrativi per lo svolgimento dell'attività agrituristica». Tra i limiti in questione, possono figurare anche quelli diretti a circoscrivere l'utilizzazione del patrimonio edilizio, ai fini agrituristiche, agli immobili già esistenti e funzionalmente connessi all'esercizio dell'attività agricola in un dato momento. Quest'ultima limitazione, nella specie, troverebbe giustificazione nelle peculiari caratteristiche del territorio regionale, allo scopo sia di evitare l'eccessiva edificazione di ambiti rurali che sovente presentano caratteristiche di notevole pregio ambientale, sia di recuperare il patrimonio rurale esistente.



3.3. – Quanto alla infondatezza della censura condotta in riferimento all'art. 3 Cost., per l'irragionevolezza intrinseca della disposizione censurata a fronte delle finalità della legge regionale, la Comunità montana richiama le argomentazioni svolte in merito alla *ratio* della disciplina statale e di quella regionale in materia di agriturismo.

Sarebbe del resto erronea la considerazione del rimettente, secondo cui il limite temporale fissato dalla norma censurata «congelerebbe l'esercizio dell'agriturismo al 4 settembre 1997». L'asserito congelamento, invero, non sarebbe riferibile all'attività agrituristica in sé, essendo possibile iniziare tale attività o ampliare quella preesistente destinando allo scopo immobili già presenti nell'azienda agricola.

Analogamente, risulterebbero erronei i rilievi svolti dal rimettente a proposito del contrasto tra la disposizione regionale e l'art. 41, primo comma, Cost., giacché la limitazione temporale non riguarderebbe le imprese agrituristiche esistenti alla data del 4 settembre 1997, bensì gli edifici esistenti a quella data, sicché non si sarebbe creato alcun oligopolio.

Quanto, infine, al prospettato contrasto con l'art. 9 Cost., la difesa della Comunità montana ribadisce come il legislatore regionale sia stato indotto a contingentare – quanto meno fino ad oggi – l'edificazione del territorio agricolo a fini agrituristiche, e a privilegiare il restauro di manufatti già esistenti, proprio allo scopo di preservare al meglio i valori che il territorio rurale può esprimere.

4. – Con atto depositato il 16 maggio 2011, è intervenuta nel giudizio incidentale la Regione Umbria ed ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

4.1. – La difesa regionale osserva come le questioni non possano essere affrontate senza il previo esame del contenuto della legislazione statale in materia di agriturismo, in particolare dell'art. 3 della legge n. 96 del 2006, riguardante i «locali per attività agrituristiche». La disposizione citata costituisce infatti, per le Regioni, principio fondamentale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto attinente al governo del territorio (è richiamata la sentenza n. 339 del 2007 della Corte costituzionale).

La difesa regionale osserva come, dal raffronto tra la disciplina statale previgente e quella attuale, emerga che anche in base alla normativa vigente l'abitazione dell'imprenditore agricolo, o meglio parte di essa, può essere utilizzata per l'attività agrituristica.

La mancanza di qualsiasi riferimento all'abitazione rurale dell'imprenditore agricolo dimostra che l'offerta agrituristica si è affrancata dalla originaria dimensione familiare della casa rurale, in linea con lo sviluppo che il settore ha conosciuto negli ultimi anni, e tuttavia la formula utilizzata dal legislatore statale del 2006 nell'art. 3, comma 1, è comprensiva di ogni fabbricato sito nel fondo, e dunque anche dell'abitazione dell'imprenditore agricolo.

Ancora, prosegue la difesa regionale, dall'esame congiunto delle disposizioni statali succedutesi nel tempo risulta chiaro che sono utilizzabili per attività agrituristiche gli edifici o parti di essi «già esistenti nel fondo». Peraltro, ai fini del presente giudizio, rileva solo il dato per cui gli immobili da destinare all'attività agrituristica devono trovarsi nell'azienda agricola, essendo escluso che l'imprenditore possa edificare nuovi fabbricati *ad hoc*.

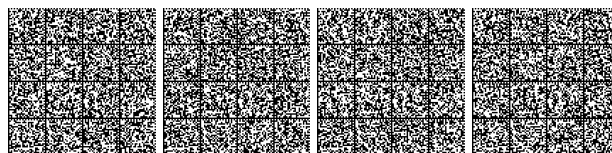
Tale interpretazione coincide del resto con uno degli scopi perseguiti da entrambe le citate leggi statali in materia di agriturismo, e cioè il miglior utilizzo del patrimonio rurale naturale ed edilizio (art. 1 della legge n. 730 del 1985), ovvero il recupero di tale patrimonio, tutelando le peculiarità paesaggistiche (art. 1, comma 1, lettera e, della legge n. 96 del 2006).

4.2. – La Regione Umbria prosegue l'esame del quadro normativo sottolineando che la legge regionale n. 28 del 1997, pure emanata nella vigenza della legge n. 730 del 1985, non è stata modificata dopo l'entrata in vigore della legge n. 96 del 2006, in quanto ritenuta conforme ai principi fondamentali contenuti in quest'ultima, anche con riferimento all'art. 3, comma 3, oggetto di censura.

La disposizione appena citata, infatti, sarebbe perfettamente adeguata ai principi sopra indicati, nella parte in cui stabilisce che possono essere utilizzate per attività agrituristiche «le strutture di cui ai precedenti commi», se esistenti nell'azienda «prima dell'entrata in vigore della presente legge».

Con riferimento specifico alla fattispecie oggetto del giudizio principale, la difesa regionale segnala che è lo stesso rimettente a definire «nuovo» l'immobile della cui utilizzabilità a fini di agriturismo si discute (punto 5 dell'ordinanza), ciò che del resto emergerebbe dai documenti in atti. Il primo permesso di costruire risale all'ottobre del 2003, e nel corso dei lavori è stato richiesto il permesso di costruire in variante «prima che vi fosse stata una qualsiasi utilizzazione della porzione di edificio allo scopo inizialmente ipotizzato».

La situazione contrasterebbe, quindi, non solo con la norma regionale ma anche con il principio fondamentale posto dall'art. 3 della legge n. 96 del 2006, con la conseguenza che, non avendo il giudice *a quo* censurato anche la norma statale, le questioni aventi ad oggetto soltanto la norma regionale sarebbero inammissibili.



4.3. – Nel merito, la difesa regionale si sofferma nuovamente sulla disciplina statale dell'attività agrituristica, la cui finalità primaria, secondo quanto indicato all'art. 1 della legge n. 96 del 2006, è di assicurare sostegno all'agricoltura mediante la promozione di molteplici misure. Tra queste ultime vi è anche quella, già evidenziata, di recuperare il patrimonio edilizio rurale, tutelando le peculiarità paesaggistiche (art. 1, comma 1, lettera e).

Avuto riguardo poi alla natura dell'attività agrituristica, la Regione Umbria sottolinea la necessaria connessione con l'attività agricola, che deve rimanere «prevalente», come sancito sia all'art. 2135, ultimo comma, del codice civile, sia dagli artt. 2, comma 1, e 4, comma 2, della legge n. 96 del 2006. Il regime speciale che assiste l'attività agrituristica, comprensivo di benefici di natura fiscale, non può prescindere dalla presenza di requisiti oggettivi e soggettivi, tra i quali l'esistenza di un'azienda condotta da un imprenditore agricolo, l'esercizio dell'attività attraverso l'utilizzazione della stessa azienda, e la prevalenza dell'attività primaria rispetto a quella di gestione dell'agriturismo.

In realtà, prosegue la difesa regionale, l'agriturismo viene considerato come una delle forme più significative di gestione alternativa del territorio, che assicura il rispetto dell'ambiente e, al contempo, favorisce la crescita economica del settore agricolo. Ma la presenza nell'attività in esame di interessi diversi, di rilievo costituzionale, tra i quali è necessario trovare un bilanciamento, non può non riguardare anche l'individuazione degli immobili da utilizzare per l'esercizio della attività stessa. Ecco quindi che se, da un lato, l'edilizia rurale riceve dall'agriturismo una importante opportunità di recupero e di riqualificazione, dall'altro lato occorre impedire che lo svolgimento di tale attività comporti una eccessiva edificazione nelle campagne. Inoltre, la disciplina dell'agriturismo deve essere conciliata con le problematiche legate al tema della concorrenza con altre imprese del settore turistico, in particolare con quelle che svolgono la loro attività in ambito rurale, e che non godono delle stesse agevolazioni di cui beneficia l'attività agrituristica.

4.4. – Procedendo all'esame delle censure prospettate dal rimettente, la Regione Umbria, dopo averne denunciato la genericità, rileva l'erroneità dell'affermazione secondo cui «la norma in rassegna congela l'esercizio dell'agriturismo al 4 settembre 1997». Si tratterebbe solo, ed in effetti, di un vincolo, nell'esercizio dell'impresa, all'utilizzo di immobili esistenti alla data indicata, che sarebbe poi tutt'altro che irragionevole, in quanto costituisce attuazione dell'obiettivo già richiamato di «recuperare il patrimonio edilizio rurale tutelando le peculiarità paesaggistiche», e realizza un giusto temperamento con gli altri scopi previsti dalla normativa in materia. Al riguardo la difesa regionale richiama l'attenzione sulla specificità del paesaggio rurale umbro, che è disseminato di edifici rurali, i quali ne costituiscono una componente essenziale da salvaguardare e recuperare.

Anche la prospettata lesione del principio di libertà di iniziativa economica risulterebbe basata su una erronea interpretazione della norma regionale censurata. Per un verso, infatti, gli immobili costruiti *ex novo* in zona rurale dopo il 1997 possono essere utilizzati per l'esercizio di attività turistica diversa da quella agrituristica; per altro verso, quest'ultima non può essere considerata completamente libera, dovendo sottostare ai limiti derivanti sia dalla sua particolare natura, sia dai fini di utilità sociale di cui al secondo comma dell'art. 41 Cost., tra i quali la tutela del paesaggio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali di cui esso si compone.

Infine, secondo la Regione Umbria, sarebbe da escludere la violazione dell'art. 9 Cost., tenuto conto che la limitazione degli immobili da destinare all'esercizio dell'attività agrituristica contribuisce a realizzare il giusto equilibrio tra tutti gli interessi sopra indicati, e quindi, contrariamente all'assunto del rimettente, anche alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio agricolo rurale.

5. – In prossimità dell'udienza, tutte le parti hanno depositato memorie, nelle quali sono richiamati gli argomenti svolti nei rispettivi atti di costituzione, con osservazioni aggiuntive.

5.1. – Con memoria depositata il 28 febbraio 2012 la ricorrente ditta Conforti Aldo controdeduce sull'eccezione di inammissibilità delle questioni, formulata dalle difese della Comunità montana e della Regione Umbria, in relazione alla pretesa necessità che le censure si estendessero anche alla norma statale di riferimento.

Invero, secondo la parte privata, la normativa statale e quella regionale sull'agriturismo conterrebbero una disciplina del tutto differente in relazione agli immobili ad uso agrituristico: in particolare, nell'art. 3 della legge n. 96 del 2006 la nozione di esistenza degli edifici non sarebbe collegata ad un riferimento temporale specifico, potendosi intendere che siano utilizzabili a fini agrituristici tutti gli immobili che “già” insistono sul fondo, purché legittimamente realizzati in base alle norme urbanistiche ed edilizie vigenti.

A nulla rileverebbe, dunque, la data di edificazione degli edifici ma solo il diverso rilievo per cui «la presenza di un edificio sul fondo non possa essere *ab origine* giustificata esclusivamente da finalità “agrituristiche” (titolo abilitativo non esistente) ma, evidentemente, per gli scopi connessi all'esercizio e alla conduzione dell'attività agricola».

Del resto, osserva la difesa della parte privata, se lo Stato avesse voluto impedire l'utilizzo a fini agrituristici di edifici realizzati successivamente ad una certa data, lo avrebbe disposto, mentre così non è, dovendosi escludere che la locuzione contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 possa essere interpretata come se l'esistenza degli edifici nel fondo sia riferita alla data di entrata in vigore della medesima legge statale.



6. – Nella memoria depositata il 28 febbraio 2012, la Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte si riporta alle argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, ed ulteriormente osserva come la disposizione censurata «concerna propriamente l'assetto del territorio [...], più che quella particolare attività recettiva che va sotto la definizione di "attività agrituristica"».

Sarebbe dunque la pianificazione dell'uso del territorio agricolo ad essere oggetto della indicata norma, con la finalità del «recupero funzionale del patrimonio edilizio rurale esistente», evitando che il territorio agricolo venga sovraccaricato di nuove volumetrie. In questa prospettiva risulterebbe fuori luogo il richiamo alla legislazione delle altre Regioni in materia di agriturismo, atteso il pregio ambientale e paesaggistico del contesto agricolo del territorio dell'Umbria.

7. – Nella memoria depositata il 28 febbraio 2012, la Regione Umbria ribadisce le eccezioni di inammissibilità delle questioni per irrilevanza, oltre che per genericità delle censure, e prospetta altresì l'inammissibilità delle questioni per violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, posto che il rimettente avrebbe sottoposto alla Corte costituzionale questioni diverse, per contenuto e parametri evocati, da quelle prospettate dalla parte ricorrente in via di eccezione nel giudizio principale.

Avuto riguardo al profilo di inammissibilità delle questioni per irrilevanza, la difesa regionale osserva come, se l'immobile che la parte ricorrente vorrebbe utilizzare a fini agrituristici costituisce una «nuova costruzione», realizzata tra il 2003 e il 2005, secondo quanto affermato dallo stesso rimettente, ne deriva che, pur dopo l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale, l'immobile rimarrebbe non utilizzabile a tale scopo, stante il disposto dell'art. 3 della legge statale n. 96 del 2006, che prevede l'utilizzo a fini agrituristici di immobili «preesistenti», nel senso di «già destinati al servizio dell'attività agricola».

Come affermato più volte dalla giurisprudenza costituzionale, la questione è irrilevante quando la fattispecie oggetto del giudizio principale, pur a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, rimanga comunque disciplinata alla stessa maniera, per effetto di altra disposizione legislativa (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 199 del 1985, n. 1 del 1977 e n. 122 del 1976).

7. 1. – Nel merito, la difesa regionale richiama nuovamente la disciplina statale dell'agriturismo e quindi esamina le disposizioni dettate in materia dalle altre Regioni, osservando come, in riferimento agli immobili da destinare all'attività agrituristica, le discipline regionali vigenti risultino diversificate, in coerenza con le peculiarità di ciascun territorio.

Il territorio della Regione Umbria, priva di sbocchi al mare e di grandi montagne, si caratterizza proprio per il paesaggio rurale, «ricco di edifici rurali in disuso».

In questo contesto, la «moratoria temporale» introdotta dalla norma censurata sarebbe finalizzata a riqualificare il patrimonio edilizio esistente e ad evitare speculazioni e «travisamenti delle stesse finalità proprie delle leggi sull'agriturismo, attraverso un eccessivo sfruttamento delle capacità edificatorie del fondo utilizzato, favorito dalle agevolazioni di cui gode l'esercizio dell'attività agrituristica».

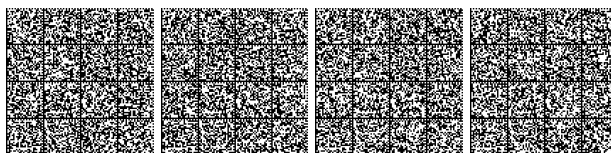
La difesa regionale ribadisce che, in futuro, la scelta potrà essere rivista nel senso di consentire l'esercizio dell'attività agrituristica in immobili di più recente costruzione, pur sempre edificati a fini di conduzione dell'azienda agricola. Peraltro, e conclusivamente, la Regione Umbria sottolinea come tale scelta si sia rivelata non irragionevole, in considerazione del significativo sviluppo dell'attività agrituristica regionale negli anni successivi all'entrata in vigore della legge regionale n. 28 del 1997.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria dubita, in riferimento agli articoli 3, 9, secondo comma, e 41, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28 (Disciplina delle attività agrituristiche), nella parte in cui prevede che possono essere utilizzate per l'attività agrituristica soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge medesima.

2. – Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità delle questioni, sollevate dalla Regione Umbria e dalla Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte.

La Regione Umbria ha eccepito, sin dall'atto di intervento, l'inammissibilità delle questioni per la genericità delle censure formulate dal rimettente.



2.1. – L'eccezione è priva di fondamento in quanto il rimettente ha svolto argomenti specifici a sostegno dell'asserito contrasto tra la norma regionale censurata ed i parametri evocati.

2.2. – Ancora, la Regione Umbria e la Comunità montana assumono che il rimettente avrebbe dovuto censurare anche la norma statale contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), ove è previsto che «possono essere utilizzati per attività agrituristiche gli edifici o parte di essi già esistenti nel fondo». La disposizione citata, in quanto espressione di un principio fondamentale della materia del governo del territorio, di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., troverebbe applicazione anche nella Regione Umbria, con la conseguenza che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale non varrebbe a rendere utilizzabile, a fini di agriturismo, l'immobile di nuova costruzione, oggetto dei provvedimenti impugnati nel giudizio principale.

2.3 – L'eccezione non è fondata.

La norma regionale censurata e la norma statale citata al paragrafo precedente dettano prescrizioni diverse, anche se non contrastanti, ma anzi dirette ad un unico fine. La norma statale, che contiene, come sarà specificato in seguito, un principio fondamentale nella materia «governo del territorio» – attribuita dal terzo comma dell'art. 117 Cost. alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni – limita l'utilizzabilità degli edifici per attività agrituristiche a quelli «già esistenti» sul fondo, mentre nella norma regionale è fissato un preciso limite temporale (la data di entrata in vigore della legge reg. n. 28 del 1997). Il giudice rimettente ritiene, con motivazione non implausibile, che l'eventuale accoglimento della questione sollevata inciderebbe, con l'eliminazione del limite temporale, sulla decisione che lo stesso rimettente è chiamato ad assumere nel giudizio *a quo*, in relazione al ricorso presentato da un privato avverso due provvedimenti della Comunità montana Orvietano-Narnense-Amerino-Tuderte. È evidente come il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria debba applicare nel processo principale la norma regionale censurata, mentre resterebbe comunque a lui affidata la valutazione circa l'applicabilità e la portata della norma statale di principio, non censurata nel presente giudizio di costituzionalità, nell'ipotesi che la questione fosse accolta da questa Corte.

2.4. – Infine, nella memoria illustrativa, la Regione Umbria ha ulteriormente eccepito l'inammissibilità delle questioni per violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, e dunque dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Secondo la difesa regionale il giudice *a quo*, dopo avere dichiarato, nell'ordinanza di rimessione, di condividere i dubbi di costituzionalità prospettati dalla parte ricorrente, avrebbe dovuto sottoporre alla Corte la questione nei termini in cui era stata formulata dalla parte stessa, in applicazione della regola contenuta nell'art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953.

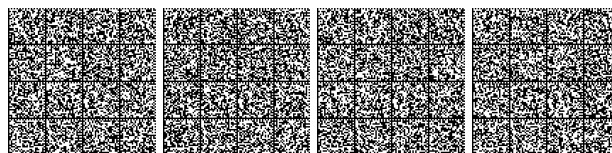
L'eccezione è destituita di fondamento, in quanto il giudice *a quo*, dopo aver dato atto che la parte ricorrente aveva eccepito l'illegittimità costituzionale della norma regionale, ha sollevato d'ufficio le questioni, precisando che le ragioni del dubbio di costituzionalità si fondano su «considerazioni in larga parte diverse» da quelle svolte dalla parte a sostegno dell'eccezione, come confermato dall'evocazione di parametri solo in parte coincidenti.

3. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Umbria n. 28 del 1997, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.

3.1. – Questa Corte ha affermato che l'attività agriturbistica, pur rientrando, in via immediata, nelle materie agricoltura e turismo, di competenza regionale residuale, «interferisce con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato». Di conseguenza, le Regioni «devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato» (sentenza n. 339 del 2007).

Come già accennato nel paragrafo 2.3, la disposizione censurata nel presente giudizio è compresa, in modo prevalente, nella materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente. I limiti alla utilizzabilità per fini agriturbistici dei fabbricati rurali sono infatti posti dalla legge per regolare in modo razionale l'inserimento nei territori agricoli di attività connesse, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, destinate alla ricezione ed all'ospitalità, «mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata» (art. 2135 del codice civile). L'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 – come pure l'art. 3, primo comma, della precedente legge 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell'agriturismo) – contiene un principio fondamentale, la cui *ratio* è quella di promuovere l'attività agriturbistica, senza tuttavia consentire edificazioni nuove ed estranee allo svolgimento delle attività agricole in senso stretto, allo scopo di garantire il mantenimento della natura peculiare del territorio e preservarlo così dalla proliferazione di fabbricati sorti in vista soltanto dell'esercizio di attività ricettive in immobili non facenti parte, *ab origine*, dell'azienda agricola.

3.2. – La norma statale sopra citata si limita all'enunciazione di un principio, destinato a trovare specifiche attuazioni nelle legislazioni delle diverse Regioni, in conformità alle caratteristiche morfologiche, storiche e culturali di ciascuna di esse. Tale principio pone un limite rigoroso, escludendo che possano essere destinati ad attività agritu-



ristiche edifici costruiti *ad hoc*, non «già esistenti sul fondo» prima dell'inizio delle attività medesime. Si vuole in sostanza prevenire il sorgere ed il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che finiscano con il prevalere su quelle agricole, in violazione della norma codicistica prima citata e con l'effetto pratico di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le vere e proprie attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell'impresa agricola.

3.3. – Le Regioni hanno variamente attuato il principio fondamentale posto dalla legge statale, che, come già evidenziato, lascia alle stesse la determinazione delle modalità concrete – da inserire, come prescrizioni, nelle proprie leggi – volte ad individuare con precisione il limite temporale imposto, in via generale, dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

La modalità attuativa scelta dalla Regione Umbria consiste nella fissazione di un limite cronologico certo (la data di entrata in vigore della legge reg. n. 28 del 1997), allo scopo di consentire e promuovere l'utilizzazione per attività agrituristiche dell'ingente patrimonio edilizio esistente nelle campagne umbre, in parte fatiscente e in rovina, il cui recupero viene incentivato in diversi modi. Il senso dell'indicazione di una data precisa è quello di bloccare nuove costruzioni, destinate sin dall'inizio a fini agrituristiche, negli stessi territori ove sorgono quelle storiche e già impiegate nelle attività agricole in senso stretto. La norma è particolarmente rigorosa, in quanto tende a neutralizzare la costruzione di complessi edilizi destinati, in tempi relativamente brevi, alla prestazione prevalente di servizi turistici, che si inserirebbero pertanto in modo forzato nel contesto territoriale storico delle campagne umbre.

Alla luce di quanto detto sopra, la norma censurata non è manifestamente irragionevole, in quanto obbedisce ad una scelta di politica legislativa di particolare rigidità, compatibile tuttavia con la finalità di una razionale disciplina del territorio agricolo. Né si può dire che la stessa norma produca un "congelamento" delle attività agrituristiche, giacché il limite temporale in essa indicato non si riferisce all'ingresso nel mercato di nuovi soggetti o all'avvio di nuove iniziative in questo campo. La norma in esame prescrive, piuttosto, che ogni attività di agriturismo, vecchia o nuova, si avvalga di fabbricati esistenti sui fondi rustici in data anteriore all'entrata in vigore della legge regionale. Non è impedito in tal modo che nuovi soggetti possano avviare attività agrituristiche, avvalendosi degli edifici di cui sopra, purché sia rispettato il criterio di prevalenza dell'attività agricola, ex art. 2135 cod. civ., al quale è strettamente legato il divieto di adibire ad agriturismo edifici costruiti appositamente per tale scopo.

3.4. – Il trascorrere del tempo può determinare, ad un certo punto, come segnalato dal rimettente, la necessità di rivedere il limite, spostandolo eventualmente in avanti. Tale intervento può essere effettuato però soltanto dallo stesso legislatore regionale, giacché per stabilire una nuova data, superando quella oggi fissata, sarebbe necessaria comunque una valutazione concreta del grado di utilizzazione delle strutture anteriori e delle condizioni in cui si trovano i territori agricoli dell'Umbria dopo l'avvio e lo sviluppo delle numerose iniziative in campo agrituristiche registratesi negli ultimi decenni. Se questa valutazione concreta non fosse necessaria, sarebbe sufficiente la fissazione di un limite temporale unico su scala nazionale. L'indirizzo del legislatore statale è stato invece diverso, in considerazione del fatto che le scelte politiche in questo settore sono strettamente legate alle caratteristiche delle diverse parti del territorio nazionale e non possono quindi obbedire a decisioni centralizzate e forzosamente uniformi.

Se l'uniformità forzata del limite temporale non può essere frutto di una scelta legislativa nazionale, valida per tutte le Regioni, *a fortiori* essa non può discendere da una decisione di questa Corte, in quanto estranea alla funzione di controllo di legittimità costituzionale.

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Umbria n. 28 del 1997, proposta con riferimento all'art. 41, primo comma, Cost., non è fondata.

4.1. – Gli stessi motivi che portano ad escludere la manifesta irragionevolezza della norma censurata valgono a ritenerla immune dal denunciato vizio di legittimità costituzionale derivante dalla violazione dell'art. 41, primo comma, Cost.

L'iniziativa economica privata in campo agrituristiche è libera, in quanto a nessuno è inibito l'accesso a questo settore di attività imprenditoriale, purché segua determinate modalità, uguali per tutti, ritenute dal legislatore nazionale e da quello regionale indispensabili a mantenere le attività agrituristiche nel proprio alveo, senza sovrapposizioni prevaricanti sull'attività agricola o aggiramenti della prescrizione fondamentale contenuta nell'art. 2135 cod. civ. È ben possibile, ad esempio, acquisire in proprietà edifici già esistenti nei fondi agricoli prima della data indicata nella legge regionale, così come è possibile utilizzare per la prima volta, a fini agrituristiche, fabbricati già posseduti dall'imprenditore agricolo, che voglia avviare, *ex novo*, l'attività di cui sopra. Non v'è quindi un limite all'avvio di nuove iniziative, né alla concorrenza tra gli imprenditori del settore, ma solo una restrizione nell'uso di beni immobili, allo scopo di preservare razionalmente il territorio e di valorizzarne le caratteristiche specifiche, in coerenza con le finalità perseguite da tutte le leggi in materia di urbanistica.



5. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Umbria n. 28 del 1997, proposta con riferimento all'art. 9 Cost., non è fondata.

5.1. – Il rimettente segnala l'ipotetico pericolo che un'eccessiva restrizione all'uso di fabbricati situati in fondi rustici – anche costruiti dopo la data indicata dalla norma censurata – possa determinare l'abbandono degli stessi fondi ed il progressivo spopolamento delle zone collinari dell'Umbria, che costituiscono gran parte del territorio di questa Regione, con conseguente compromissione del suo paesaggio.

Tale preoccupazione non solo è legata ad incerte previsioni economico-sociali, non verificabili nella sede di un giudizio di legittimità costituzionale, ma contrappone un rischio futuro ipotizzato ad una necessità di tutela del paesaggio attuale e concreta, giustificata dalla comune esperienza. Emerge infatti in modo evidente l'interesse primario, sia della comunità nazionale, sia di quella regionale, a che le campagne non diventino luoghi di edificazioni massicce, che facciano ad esse perdere la loro intrinseca natura, per trasformarle in parchi turistici, nei quali l'attività agricola non sarebbe più reale e operante, ma solo fittizia e subalterna ad attività alberghiere. Ciò determinerebbe l'alterazione del paesaggio, che deve essere invece tutelato e mantenuto, pur nella cura e nel rinnovamento delle strutture esistenti, nella sua essenziale natura agreste.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Umbria 14 agosto 1997 n. 28 (Disciplina delle attività agrituristiche), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, secondo comma, e 41, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: SILVESTRI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120096

N. 97

Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentare - Dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese da un deputato nel corso di una trasmissione televisiva della RAI in danno di altro deputato - Giudizio per il risarcimento dei danni - Deliberazione della Camera dei deputati di insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Ricorso del Giudice della I sezione civile del Tribunale ordinario di Roma - Fase di ammissibilità - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo - Ammissibilità del conflitto.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, 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

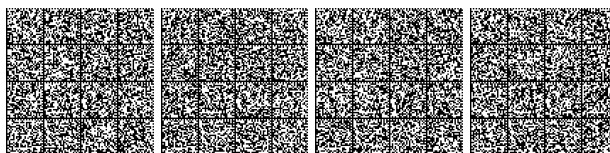
ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a séguito della deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Silvio Berlusconi nei confronti dell'on. Antonio Di Pietro, promosso dal Giudice della I sezione civile del Tribunale ordinario di Roma, con ricorso del 25 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 1° dicembre 2011 ed iscritto al n. 13 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, il Giudice della I sezione civile del Tribunale ordinario di Roma, con ricorso del 25 ottobre 2011, depositato il 1° dicembre 2011, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), con cui la Camera dei deputati ha affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali, nel giudizio civile pendente davanti a detto giudice, è stata avanzata domanda risarcitoria da parte di Antonio Di Pietro nei confronti del deputato Silvio Berlusconi, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, secondo quanto riferito dal medesimo giudice: *a)* il dottor Di Pietro ha proposto domanda di risarcimento dei danni derivati dalle «diffamazioni e falsità» di cui si era reso responsabile il convenuto Berlusconi con le dichiarazioni rilasciate nel corso della trasmissione televisiva della RAI «Porta a porta», condotta da Bruno Vespa ed andata in onda il 10 aprile 2008; *b)* il deputato Berlusconi, durante l'indicata trasmissione, aveva affermato, tra l'altro, che: «Di Pietro è un emerito bugiardo. Tenga presente che non ha nemmeno una laurea valida [...]. Mi rivolgo qui al Ministro dell'istruzione in carica per vedere se può sottoporre a custodia sicura le documentazioni che esistono presso l'Università circa la laurea del signor Di Pietro. Mi rivolgo al Ministro della giustizia per vedere che possa fare la stessa cosa, per sottoporre a custodia i documenti con cui il signor Di Pietro si è rivolto alla magistratura e ha fatto due o tre concorsi per la magistratura. Non ha mai presentato il diploma originale di laurea. Ha sempre presentato dei certificati, che tra l'altro sono diversi uno dall'altro, sia per il voto di un esame, sia per quanto riguarda la data di un esame. Quindi la sua è una cosiddetta laurea dei servizi, che i servizi hanno chiesto ai professori dell'università di cui nessuno si ricorda di Di Pietro. [...] Quindi il signor Di Pietro non è solo un uomo che mi fa orrore perché non rispetta gli altri e perché ha scaraventato in galera, rovinando le vite degli altri cittadini, è un assoluto bugiardo»; *c)* per le medesime dichiarazioni pende a carico del deputato Berlusconi, per il reato di diffamazione aggravata, un procedimento penale davanti al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bergamo, il quale ha presentato ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato con riferimento alla stessa dichiarazione di insindacabilità deliberata dalla Camera dei deputati in data 22 settembre 2010; *d)* a séguito dell'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice civile – sollevata dal convenuto ai sensi degli artt. 68 Cost. e 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 – e della conseguente trasmissione



degli atti alla Camera dei deputati, quest'ultima aveva comunicato che l'Assemblea, nella seduta del 22 settembre 2010, aveva deliberato che le suddette dichiarazioni, indicate dall'attore nel giudizio civile come generatrici del danno, costituivano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ed erano, perciò, insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.; e) la Camera dei deputati aveva allegato alla predetta comunicazione copia della relazione della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A) e del «Resoconto stenografico» della seduta assembleare;

che, per il giudice *a quo*, non vi sarebbero, nella specie, i presupposti della prerogativa di insindacabilità deliberata dalla Camera dei deputati, perché non risulterebbe alcun atto tipico della funzione parlamentare riferibile al deputato Berlusconi che possa far ritenere sussistere tra tale funzione e le sopra riportate dichiarazioni (rese, tra l'altro, *extra moenia*) il "nesso funzionale" richiesto dalla giurisprudenza costituzionale per l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che il giudice ricorrente osserva, al riguardo, che le dichiarazioni indicate dall'attore come generatrici di danno attengono alle concrete modalità di conseguimento del diploma di laurea da parte dell'attore medesimo e – anche ove potessero essere inquadrare nel contesto del dibattito sulla separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri (tema poi trattato nel corso della stessa trasmissione televisiva) ovvero del generale conflitto politico elettorale esistente tra le parti – non risultano collegate funzionalmente ad alcuna attività parlamentare, anche atipica;

che il ricorrente conclude chiedendo l'annullamento della impugnata delibera di insindacabilità.

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia la «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del ricorrente Giudice della I sezione civile del Tribunale ordinario di Roma a sollevare conflitto, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione della Camera dei deputati ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il giudice ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante alla Camera dei deputati di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dai membri di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che analogo conflitto, sollevato dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bergamo nei confronti della medesima deliberazione della Camera dei deputati, è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 147 del 2011;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dal Giudice della I sezione civile del Tribunale ordinario di Roma nei confronti della Camera dei deputati con il ricorso indicato in epigrafe;



2) dispone:

a) che la cancelleria della Corte costituzionale dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Giudice della I sezione civile del Tribunale ordinario di Roma;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: GALLO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120097

N. 98

Ordinanza 4 - 18 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione Liguria - Tassa regionale per il diritto allo studio universitario - Sanzioni amministrative per la ritardata corresponsione - Determinazione in misura maggiore rispetto alle sanzioni stabilite, per i ritardati versamenti diretti, dalla legge statale - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tributi erariali e relative sanzioni - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* satisfattivo della pretesa di parte ricorrente - Rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta - Estinzione del giudizio.

- Legge della Regione Liguria 25 luglio 2011, n. 18, art. 1, comma 2, nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, art. 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 25 luglio 2011, n. 18 (Variazione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso, notificato il 26-28 settembre 2011, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2011 ed iscritto al n. 116 del registro ricorsi 2011.



Udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Presidente Alfonso Quaranta, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Franco Gallo;

udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato tramite il servizio postale, spedito il 26 settembre 2011, ricevuto il 28 settembre successivo e depositato il 4 ottobre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione – questione principale di legittimità dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 25 luglio 2011, n. 18 (Variazione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria n. 14 del 27 luglio 2011;

che la disposizione denunciata, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, stabiliva che: «La tassa regionale di cui al comma 1 [cioè la tassa regionale per il diritto allo studio universitario di cui all'art. 1 della legge regionale 10 luglio 1996, n. 29, recante: «Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario»] deve essere corrisposta entro i termini di scadenza dell'iscrizione e contestualmente ad essa all'Università degli Studi di Genova o alle Istituzioni di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM). Lo studente che provvede oltre tale termine è tenuto al pagamento di una indennità di mora pari al 30 per cento della tassa per i ritardi da uno a trenta giorni e al 50 per cento della tassa per i ritardi oltre i trenta giorni»;

che, secondo quanto premesso dal ricorrente, l'art. 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) prevede, per i ritardati od omessi versamenti diretti, una sanzione amministrativa pari al trenta per cento dell'importo non versato che, in caso di ritardo non superiore a quindici giorni, è ulteriormente ridotta ad un quindicesimo per ciascun giorno di ritardo («Chi non esegue, in tutto o in parte, alle prescritte scadenze, i versamenti in acconto, i versamenti periodici, il versamento di conguaglio o a saldo dell'imposta risultante dalla dichiarazione, detratto in questi casi l'ammontare dei versamenti periodici e in acconto, ancorché non effettuati, è soggetto a sanzione amministrativa pari al trenta per cento di ogni importo non versato [...]. Per i versamenti effettuati con un ritardo non superiore a quindici giorni, la sanzione di cui al primo periodo, oltre a quanto previsto dalla lettera a) del comma 1 dell'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, è ulteriormente ridotta ad un importo pari ad un quindicesimo per ciascun giorno di ritardo» [comma 1]. «Fuori dei casi di tributi iscritti a ruolo, la sanzione prevista dal comma 1 si applica altresì in ogni ipotesi di mancato pagamento di un tributo o di una sua frazione nel termine previsto» [comma 2])»;

che, per il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata, prevedendo, nel caso di ritardato versamento della tassa per il diritto allo studio universitario di cui all'art. 1 della legge reg. Liguria n. 29 del 1996, una sanzione pari al trenta per cento della tassa nell'ipotesi di «ritardi da uno a trenta giorni» ed una sanzione pari al cinquanta per cento della tassa nell'ipotesi di «ritardi oltre i trenta giorni», si discosta da quanto stabilito dal citato art. 13 del d.lgs. n. 471 del 1997, nel senso che fissa sanzioni più gravi, e pertanto viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, ivi inclusa «la disciplina sanzionatoria del tributo»;

che la tassa regionale per il diritto allo studio universitario, nonostante la destinazione del suo gettito alle Regioni, non costituisce – sempre secondo la difesa dello Stato – un tributo proprio della Regione, ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost., perché non è stata istituita e disciplinata da una legge regionale nell'esercizio della potestà legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost., ma un tributo proprio derivato, ai sensi degli artt. 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e 8, comma 3, del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario);

che infatti – prosegue il ricorrente – la suddetta tassa, in quanto istituita dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e disciplinata dall'art. 3, commi da 20 a 23, di detta legge, rientra fra i tributi propri derivati, oggetto della potestà legislativa esclusiva dello Stato e per i quali l'intervento del legislatore regionale è ammesso solo nei termini stabiliti dal legislatore statale (il ricorrente cita, al riguardo, le sentenze di questa Corte n. 216 del 2009; n. 431, n. 381, n. 241, n. 37 e n. 29 del 2004; n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003);

che dalla violazione, da parte del legislatore regionale, di tali limiti e, in particolare, dalla previsione regionale di sanzioni per la ritardata corresponsione della tassa difforni da quelle stabilite dal legislatore statale, discende – conclude la difesa dello stato – il denunciato contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.;



che la Regione Liguria non si è costituita in giudizio.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione principale di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 25 luglio 2011, n. 18 (Variazione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario), secondo cui, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, «La tassa regionale di cui al comma 1 [cioè la tassa regionale per il diritto allo studio universitario di cui all'art. 1 della legge regionale 10 luglio 1996, n. 29, recante: «Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario»] deve essere corrisposta entro i termini di scadenza dell'iscrizione e contestualmente ad essa all'Università degli Studi di Genova o alle Istituzioni di Alta Formazione Artistica e Musicale (A.F.A.M.). Lo studente che provvede oltre tale termine è tenuto al pagamento di una indennità di mora pari al 30 per cento della tassa per i ritardi da uno a trenta giorni e al 50 per cento della tassa per i ritardi oltre i trenta giorni»;

che, secondo il ricorrente, tale disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione – il quale attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di tributi erariali e relative sanzioni – perché prevede sanzioni amministrative per la ritardata corresponsione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario maggiori rispetto a quelle stabilite, per i ritardati versamenti diretti, dalla legge statale (art. 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, recante «Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q, della legge 23 dicembre 1996, n. 662»);

che la Regione Liguria non si è costituita in giudizio;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'impugnato comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Liguria n. 18 del 2011 è stato sostituito dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012), il quale, ai fini del calcolo delle sanzioni per la ritardata corresponsione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario, rinvia all'art. 13 del d.lgs. n. 471 del 1997, disposizione adottata nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato;

che, a séguito di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 23 marzo 2012, ha rinunciato al ricorso;

che tale rinuncia, unitamente alla mancata costituzione della Regione Liguria, comporta l'estinzione del giudizio, senza necessità di accettazione della rinuncia (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2012 e n. 217 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 25 luglio 2011, n. 18 (Variazione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario), nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012), promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: GALLO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



N. 99

Sentenza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - Compartecipazioni regionali ai tributi erariali - Previsione che gli accertamenti, in assenza dell'adeguamento delle norme di attuazione, siano effettuati sulla base degli indicatori disponibili, relativi ai gettiti tributari - Asserita attuazione unilaterale dell'art. 8 dello statuto in materia tributaria, con omissione dell'intervento della commissione paritetica di cui all'art. 56 dello statuto - Ricorso del Governo - Mancata dimostrazione della necessità che l'articolo 8 riceva attuazione attraverso la richiamata procedura - Inadeguatezza e genericità dei motivi del ricorso - Inammissibilità del ricorso.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 3, comma 1.
- Statuto della Regione Sardegna, artt. 4, 5, 8, 56; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 834.

Energia - Norme della Regione Sardegna - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas - Procedura semplificata applicabile solo per taluni soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio, giovani imprenditori agricoli, società agricole) - Contrasto con la normativa statale e comunitaria che prevede, in conformità con il generale orientamento di favore verso la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'adozione generalizzata di procedure abilitative semplificate - Facoltà per le Regioni di introdurre solo discipline di maggior favore - Violazione della competenza legislativa statale concorrente in materia di energia - Esorbitanza dalla competenza statutaria concorrente in materia di energia - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 17, comma 9.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, comma 9; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009; statuto della Regione Sardegna, art. 4, primo comma, lett. e).

Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) - Esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Onere di comunicazione al competente assessorato regionale di una attestazione concernente il diritto all'esenzione - Natura statale del tributo - Preclusione alla Regione di interventi eccedenti gli spazi normativi espressamente stabiliti dalla legislazione statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario statale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 18, comma 20.
- Costituzione art. 117, secondo comma, lett. e).

Energia - Norme della Regione Sardegna - Previsione che i consorzi di bonifica possano realizzare e gestire impianti di produzione elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga al limite dell'autoconsumo - Asserito contrasto con la definizione statale, attuativa di diritto comunitario, di autoproduttore - Ricorso del Governo - Genericità dei motivi di ricorso - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 18, comma 23, lett. c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 2, comma 2; direttiva 96/92/CE; statuto della Regione Sardegna, art. 4.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Sardegna - Disposizione di interpretazione autentica - Autorizzazione a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavori precari delle amministrazioni locali - Ricorso del Governo - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione interpretata dalla norma impugnata - Censura di norma che non può esplicare effetti nell'ordinamento - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 20, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e) e terzo; statuto della Regione Sardegna, art. 3, lett. a).

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Sardegna - Autorizzazione a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavori precari delle amministrazioni locali - Prescrizioni di attuazione - Dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione di cui la norma impugnata costituisce attuazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 20, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e) e terzo; statuto della Regione Sardegna, art. 3, lett. a).



Amministrazione pubblica - Norme della Regione Sardegna - Misure volte al superamento del precariato - Pre-disposizione di un programma mirato a generare opportunità di lavoro per i qualificati come lavoratori socialmente utili - Riserva totale dei posti di lavoro al personale interno - Contrasto con la normativa statale di riferimento - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 97; d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, art. 12, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, 17, comma 9, 18, commi 20 e 23, lettera c), 20, commi 1 e 2, e 21 della legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori d'intervento), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 agosto 2011, depositato in cancelleria il 31 agosto 2011, ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

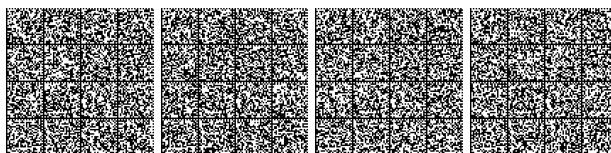
uditi l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 29 agosto 2011 e depositato il successivo 31 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3, comma 1, 17, comma 9, 18, commi 20 e 23, lettera c), 20, commi 1 e 2, e 21 della legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori d'intervento).

2.— L'art. 3, comma 1, della legge impugnata dispone che, «Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 8 dello Statuto speciale, così come sostituito dal comma 834 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), ancorché in assenza dell'adeguamento delle relative norme di attuazione, a decorrere dall'anno 2010, gli accertamenti delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali sono effettuati anche sulla base degli indicatori disponibili relativi ai gettiti tributari». Secondo il ricorrente, tale disciplina regolerebbe unilateralmente dei profili che, al contrario, l'art. 8 dello statuto demanda a norme di attuazione dello statuto medesimo. Per questa ragione, la normativa regionale eccederebbe le competenze attribuite alla Regione dagli articoli 4 e 5 dello statuto, ponendosi inoltre in contrasto con il successivo art. 56 dello stesso, che demanda a una Commissione paritetica l'elaborazione delle norme per la sua attuazione. In base alla giurisprudenza costituzionale le norme di attuazione sarebbero, infatti, espressione di una competenza separata e riservata, prevalente rispetto alle leggi ordinarie, e pertanto non fungibile con leggi unilateralmente introdotte dalla Regione.

3.— L'art. 17, comma 9, della legge impugnata, dispone che, ai sensi dell'articolo 6, comma 9, del 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), l'installazione e



l'esercizio di impianti di generazione elettrica alimentati da biogas e biometano, siano soggetti alla procedura abilitativa semplificata, stabilita dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 28 del 2011, qualora siano richiesti da: *a)* imprenditori agricoli professionali (IAP) iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio; *b)* giovani imprenditori agricoli come individuati dall'articolo 3 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 (Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere *d)*, *f)*, *g)*, *l)*, e *e)*, della L. 7 marzo 2003, n. 38); *c)* società agricole, come individuate dal decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 101 (Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura e delle foreste, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38). Inoltre, l'esperimento della procedura semplificata esige che tali impianti abbiano una capacità di generazione massima inferiore a 1 MW ed operino in assetto di filiera corta.

L'individuazione dei soggetti che possono ricorrere a tale procedura semplificata – introdotta dall'art. 12, commi 3 e 4, 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) – contrasterebbe con l'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 28 del 2011 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Infatti, tale disposizione statale, mentre consente alle Regioni e alle Province autonome di estendere la soglia di applicazione della procedura semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico e di definire i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono assoggettate all'autorizzazione unica, non permette esplicitamente alle Regioni di circoscrivere i soggetti che possono usufruire della stessa procedura. Per tale ragione, la disposizione impugnata invaderebbe tanto la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., cui afferirebbe la competenza in materia di promozione e sviluppo di fonti energetiche alternative, quanto l'art. 4, primo comma, lettera *e)*, dello statuto, che attribuisce alla Regione autonoma Sardegna soltanto una competenza concorrente in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

4.— L'art. 18, comma 20, prevede che «I soggetti di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale), che intendono accedere all'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive ai sensi dell'articolo 17, comma 5, della legge regionale 29 aprile 2003, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2003), trasmettono alla direzione generale dell'Assessorato regionale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, entro i termini previsti per la presentazione della dichiarazione dei redditi, una comunicazione con la quale attestano di avere diritto all'esenzione. La mancata trasmissione della comunicazione entro i termini previsti comporta la decadenza dall'esenzione. La Giunta regionale, su proposta dell'Assessore della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, disciplina le modalità per la presentazione delle comunicazioni di cui al presente comma e delle comunicazioni previste dall'articolo 2, commi 11 e 12, della legge regionale n. 1 del 2009». Tale disciplina, secondo il ricorrente, imporrebbe delle condizioni particolarmente restrittive nei confronti delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) che operano nella Regione autonoma Sardegna: per godere dell'esenzione disposta dalla medesima legislazione regionale, esse sarebbero costrette, a pena di decadenza, a presentare una comunicazione ulteriore rispetto a quella già prevista dall'ordinamento, in base all'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 460 del 1997, necessaria per l'iscrizione all'anagrafe delle Onlus e che dev'essere presentata presso l'Agenzia delle entrate. La normativa regionale, imponendo un onere ulteriore, eccederebbe le competenze statutarie, ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, in quanto l'art. 21 del d.lgs. n. 460 del 1997 riconosce agli enti territoriali il potere di ridurre o esentare dal pagamento dei tributi di loro pertinenza, ma non quello di introdurre obblighi ulteriori a carico dei contribuenti. Inoltre, la normativa regionale censurata si porrebbe in contrasto con il principio generale dell'ordinamento tributario di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), art. 6, comma 4, secondo cui al contribuente non possono essere richiesti documenti e informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche.

5.— L'art. 18, comma 23, lettera *c)*, della legge impugnata, sostituendo l'art. 6, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 23 maggio 2008, n. 6 (Legge-quadro in materia di consorzi di bonifica), prevede che «I consorzi di bonifica possono realizzare e gestire tali impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga al limite dell'autoconsumo». Questa disposizione contrasterebbe con la normativa statale di cui all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), laddove prevede che l'autoproduttore è colui il quale produce energia elettrica e la utilizza in misura almeno del 70 per cento l'anno per uso proprio o «delle società controllate, della società controllante e delle società controllate dalla medesima controllante, nonché per uso dei soci delle società cooperative di produzione e distribuzione dell'energia elettrica». La disposizione indubbiamente consentirebbe una deroga al limite dell'autoconsumo, in contrasto con la disciplina statale e pertanto violerebbe l'art. 4 dello statuto regionale in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, che impone alla Regione di rispettare i limiti dei principi



posti dalle leggi dello Stato. La norma invaderebbe inoltre la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» prevista all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto, come sarebbe stato riconosciuto ampiamente dalla Corte costituzionale, la promozione e lo sviluppo delle fonti energetiche alternative rientrerebbero nella materia predetta.

6.— Il ricorrente affronta poi le censure nei confronti degli articoli 20 e 21 della legge regionale impugnata.

6.1.— L'articolo 20, comma 1, effettuando un'interpretazione autentica dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna del 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), prevede che l'Amministrazione regionale sia autorizzata a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali. Tali programmi pluriennali devono prevedere l'assunzione a tempo pieno e indeterminato, previo superamento di una selezione concorsuale, finalizzata alla verifica dell'idoneità ad espletare le mansioni di servizio della qualifica nella quale i lavoratori verranno inquadrati. Questi programmi contemplano l'assorbimento degli idonei entro un triennio e sono attuati dagli enti locali interessati con riferimento al personale precario che, entro la data di entrata in vigore della disposizione interpretativa, abbia maturato almeno trenta mesi di servizio nelle pubbliche amministrazioni locali, anche non continuativi.

La disposizione impugnata, anche a seguito dell'interpretazione autentica, a detta del ricorrente manterrebbe i profili d'illegittimità delle leggi della Regione autonoma Sardegna precedentemente impugnate. In particolare, il programma pluriennale di stabilizzazione del personale precario contrasterebbe con l'art. 17, commi 10 e 12, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che non consentirebbe una generica stabilizzazione del personale. Tali disposizioni statali, infatti, prevedono che nel triennio 2010-2012 le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno e dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa per il personale, possano bandire concorsi per assunzioni a tempo indeterminato con una riserva dei posti non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso. Il legislatore regionale, prevedendo, all'art. 20 impugnato, disposizioni in contrasto con l'art. 17, commi 10 e 12, del decreto-legge sopra menzionato, eccederebbe la propria competenza in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» stabilita all'art. 3, lettera a), dello statuto, e invaderebbe quelle statali in materia di ordinamento civile e coordinamento della finanza pubblica, contemplate rispettivamente all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione. Inoltre, la disposizione regionale, consentendo lo stabile inserimento dei lavoratori nei ruoli delle amministrazioni regionali previo il superamento di una generica procedura selettiva, violerebbe l'articolo 97 della Costituzione, che esige il concorso quale modalità di reclutamento.

6.2.— L'art. 20, comma 2, modifica il comma 1-*quater* dell'art. 7 della legge regionale del 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione), disponendo che al personale di cui al comma 1-*ter* che svolga o abbia svolto il proprio servizio come ultima sede nell'ente locale proponente il programma, sono attribuiti, in via prevalente, l'esercizio di funzioni e compiti relativi a materie delegate o trasferite dalla Regione al sistema delle autonomie locali. Tale norma configurerebbe una deroga ai limiti di spesa e di organico per le assunzioni negli enti locali e pertanto si porrebbe in contrasto con l'art. 17, commi 10 e 12, del d.l. n. 78 del 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 102 del 2009, sopracitato. Inoltre, i commi novellati si porrebbero in contrasto con l'art. 14, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge 30 luglio 2012, n. 122, che fissa, a decorrere dall'inizio del 2011, un limite percentuale di assunzioni rispetto alle cessazioni dal servizio verificatesi nel 2010. A detta del ricorrente, la giurisprudenza costituzionale avrebbe stabilito che il finanziamento da parte della Regione di programmi di stabilizzazione che prescindano dall'espletamento di concorsi si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., quanto all'obbligo di concorso ai fini del reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni: obbligo cui sarebbe consentito derogare solo a fronte di esigenze particolari e con la garanzia della professionalità dei prescelti. Inoltre, la Corte avrebbe già affermato che la prestazione di attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale non possa essere considerata un valido presupposto per una riserva di posti, e che il superamento di una qualsiasi selezione, presso qualsiasi ente, sia requisito troppo generico per consentire una successiva stabilizzazione.

6.3.— L'art. 21, che si occupa del superamento del precariato, prevede che l'Amministrazione regionale, attraverso l'Assessorato competente, predisponga, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, un programma con le misure da adottare per promuovere le opportunità di lavoro stabile per i lavoratori socialmente utili ai sensi del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'art. 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144). Tale programma tiene conto della collocazione dei lavoratori, dando priorità agli attuali enti utilizzatori che possono continuare ad avvalersi degli stabilizzati senza costi aggiuntivi a carico del loro bilancio. Questa disposizione, che secondo il ricorrente riserva la totalità dei posti al



personale interno, sarebbe in contrasto con l'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 (Revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della legge 24 giugno 1997, n. 196), il quale prevede che ai lavoratori socialmente utili gli enti pubblici possano riservare una quota del 30 per cento dei posti da ricoprire attraverso una procedura selettiva. Del resto, la Corte costituzionale, con sentenza n. 274 del 2003, avrebbe già dichiarato illegittimo l'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 8 agosto 2002, n. 11 (Norme varie in materia di personale regionale e modifiche alla legge regionale 13 novembre 1998, n. 31), nella parte in cui prevedeva l'immissione nei ruoli organici dei soggetti addetti ai lavori socialmente utili destinando loro il 50 per cento dei posti vacanti. Queste disposizioni, ponendosi in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violerebbero gli artt. 3 e 97 della Costituzione ed in particolare la regola del pubblico concorso, che è principio dell'ordinamento giuridico cui Stato e Regioni devono parimenti sottostare.

7.— Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, con atto depositato il 4 ottobre 2011, deducendo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso.

8.— In riferimento alla prima doglianza, relativa all'art. 3, comma 1, della legge impugnata, la resistente ne deduce in primo luogo l'inammissibilità. Il ricorrente non darebbe infatti conto, nel ricorso, del precetto di rango costituzionale che imporrebbe alla Regione di legiferare in materia tributaria e patrimoniale soltanto in base a norme di attuazione statutaria; sul punto l'impugnazione sarebbe dunque apodittica.

8.1.— Inoltre, la resistente deduce l'infondatezza del ricorso sul punto. Infatti, lo statuto sardo avrebbe una immediata efficacia precettiva rispetto al caso in esame. L'art. 8 dello statuto, individuando esattamente di quali entrate tributarie disponga la Regione, già contemplerebbe il potere di accertamento con riferimento alle compartecipazioni regionali ai tributi erariali. Nell'elencare le voci di entrata, non prospetterebbe la necessità di alcun trasferimento di funzioni o del loro esercizio coordinato, poiché già individua precisamente l'ammontare delle entrate regionali. Residuerrebbe invece alla Regione il solo potere di adottare i provvedimenti normativi che nell'art. 8 trovano fondamento, e rispetto ai quali l'attività legislativa regionale si pone come condizione affinché lo statuto produca i suoi effetti. In questo senso deporrebbe la giurisprudenza costituzionale, la quale avrebbe statuito che, nei casi in cui la sfera di attribuzioni regionali sia già individuata dallo statuto, ciò conferisca già alle autonomie i poteri legislativi e amministrativi in materia.

9.— A detta della resistente, la seconda doglianza, relativa all'art. 17, comma 9, sarebbe ugualmente infondata. Infatti, come si ricaverebbe dal medesimo testo censurato, la Regione autonoma Sardegna avrebbe legiferato nell'esercizio di attribuzioni conferite dall'art. 9, comma 9, del d.lgs. n. 28 del 2001, ai sensi del quale le Regioni possono estendere la procedura semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico, definendo inoltre i casi in cui, a causa della necessità di autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse da quella comunale, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono assoggettate all'autorizzazione unica, prevista dal medesimo decreto legislativo all'art. 5. A detta della resistente, dall'articolo 9, comma 9, del decreto sopracitato non si evincerebbe che l'unico potere d'intervento regionale riguarderebbe la determinazione della potenza massima dell'impianto che si può assoggettare alla procedura semplificata. Al contrario, poiché la normativa statale legittima le Regioni, oltre ad individuare la potenza massima nel limite superiore di 1 MW, anche a stabilire i «casi» da sottoporre alla procedura semplificata, il legislatore regionale avrebbe semplicemente utilizzato uno spazio normativo pienamente contemplato dal legislatore statale individuando i casi in cui, pertanto, questa procedura semplificata non si applica.

In secondo luogo, la Regione autonoma Sardegna, ai sensi dell'art. 4, primo comma, lettera e), dello statuto, ha competenza concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica»: e la disposizione impugnata ricadrebbe nell'ambito riservato alla competenza regionale.

10.— Quanto alla terza doglianza, riguardante l'art. 18, comma 20, della legge impugnata, relativa all'onere per i soggetti Onlus che intendano beneficiare dell'esenzione stabilita ai sensi dell'articolo 17, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 aprile 2003, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2003), la resistente ne sostiene l'infondatezza. La difesa regionale evidenzia che la disposizione non imporrebbe un ulteriore onere burocratico, ma introdurrebbe uno strumento, quello dell'autocertificazione, ispirato all'orientamento attuale di snellimento delle procedure, a favore innanzitutto del medesimo contribuente. In tal modo, eviterebbe alla Regione di interrogare il Ministero delle finanze, che gestisce l'anagrafe unica delle Onlus, in riferimento al regime applicabile a tali enti. La soluzione normativa della legislazione sarda gioverebbe al contribuente, «che ha tutto l'interesse a potersi qualificare autonomamente attraverso un'autocertificazione».



Inoltre, per la parte resistente, l'autocertificazione sarebbe necessaria in base al medesimo art. 21 del d.lgs. n. 460 del 1997 che consente di introdurre agevolazioni a favore dei soggetti non lucrativi. Infatti, l'agevolazione non sarebbe automatica, ma esigerebbe che il contribuente faccia richiesta di applicazione dell'agevolazione. Pertanto, in caso di mancata trasmissione della qualifica, ai sensi della legislazione statale il soggetto *non profit* decadrebbe dall'agevolazione: effetto esattamente ribadito dal legislatore regionale.

Infine, l'autocertificazione prevista dalla normativa impugnata non costituirebbe un onere ulteriore, giacché la comunicazione di avvalersi dell'esenzione da parte del beneficiario può essere effettuata fino al momento della dichiarazione dei redditi e insieme alla stessa. Pertanto, il contribuente non viene onerato di una ulteriore scadenza.

11.— Con riferimento alla quarta doglianza, la resistente ne sostiene l'inammissibilità. Nella lettura del ricorso offerta dalla parte resistente, il ricorrente lamenterebbe la violazione, quale parametro interposto di costituzionalità, dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999, che qualifica l'autoproduttore di energia elettrica. L'articolo 2, rubricato «definizioni», non prescriverebbe nulla, ma semplicemente individuerrebbe la figura dell'autoproduttore. La questione potrebbe invece essere scrutinata nel merito solo sulla base di una norma regionale applicativa della qualificazione, oppure individuando una norma statale che concretamente impedisca ai consorzi di bonifica di realizzare e gestire impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili in deroga al limite dell'autoconsumo.

12.— Quanto alle doglianze relative all'art. 20, commi 1, 2 e 3, la resistente nota innanzitutto che il comma 3 non è affrontato dal ricorrente se non nell'epigrafe del ricorso. Pertanto, non sarebbe coinvolto in alcuna censura.

12.1.— Quanto all'art. 20, comma 1, la censura sarebbe infondata con riferimento a tutti i parametri invocati dal ricorrente.

12.2.— In primo luogo, il comma in esame non violerebbe l'obbligo di concorso sancito all'art. 97 Cost. per il reclutamento del personale degli enti pubblici. Infatti, la norma impugnata esige che i candidati superino una specifica selezione concorsuale, funzionale alla verifica dell'idoneità all'espletamento delle mansioni, e pertanto non configurerebbe una stabilizzazione automatica del personale; al contrario, prevedrebbe una selezione concorsuale in aderenza al parametro di costituzionalità evocato.

12.3.— In secondo luogo, il comma non si porrebbe in contrasto con l'art. 17, commi 10 e 12, del d.l. n. 78 del 2009, in materia di riserve di posti, in quanto non si esprimerebbe sulla quota massima, individuata dal legislatore statale nel 40% dei posti messi a concorso.

12.4.— In terzo luogo, il comma non violerebbe nemmeno l'art. 117, terzo comma, Cost.: il parametro sarebbe innanzitutto enunciato, senza che il ricorrente motivi sul punto. Inoltre, non sarebbe violata la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la normativa regionale censurata non presenta alcun profilo finanziario, nemmeno per quanto concerne il rapporto tra cessazioni e nuove assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, programmato dal legislatore statale.

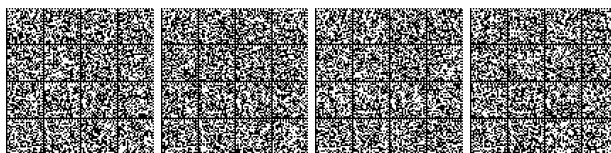
12.5.— La normativa non violerebbe nemmeno l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile, in quanto la disposizione non configurerebbe una nuova tipologia di rapporto di lavoro al servizio della pubblica amministrazione, ma si limiterebbe a dare avvio ad un procedimento amministrativo, che non rientra nell'area dell'ordinamento civile, materia, quest'ultima, che non può essere intesa come capace di assorbire tutte le competenze della Regione sul personale regionale. Diversamente, una lettura che assorbisse all'ordinamento civile tali legislazioni annichilirebbe la potestà legislativa regionale.

13.— Quanto all'art. 20, comma 2, della legge impugnata, riguardante le assunzioni di personale, in relazione alla menzione che tali assunzioni avverrebbero anche in deroga ai limiti di spesa e di organici stabiliti nei confronti degli enti locali, la resistente precisa che tali deroghe farebbero riferimento alla disciplina regionale, non a quella dettata dal legislatore statale.

14.— Quanto alla doglianza relativa all'art. 21 della normativa oggetto d'impugnazione, la resistente ne sostiene innanzitutto l'inammissibilità, poiché il ricorrente si limiterebbe ad evocare, senza argomentare, l'applicabilità del parametro interposto di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 468 del 1997, riguardante i lavoratori socialmente utili.

14.1.— Inoltre, la resistente motiva per l'infondatezza, sostenendo che la disposizione censurata si limiterebbe ad attribuire all'Assessorato competente in materia di lavoro la competenza a predisporre un programma di misure da adottare nei confronti dei cd. "lavoratori socialmente utili", non disponendo alcuna quota di riserva a loro favore. Dunque non vi sarebbe alcun superamento delle quote di riserva stabilite dal legislatore statale.

15.— Con ulteriore memoria depositata nella cancelleria il 2 marzo 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ulteriormente dedotto in merito alle eccezioni d'inammissibilità e d'infondatezza prospettate dalla resistente.



16.— Quanto alla prima doglianza, il ricorrente evidenzia di aver chiaramente indicato nell'art. 56 dello statuto della Regione autonoma Sardegna il parametro di rango costituzionale violato: la legislazione regionale avrebbe introdotto un precetto finalizzato a dare esecuzione all'art. 8, che disciplina la compartecipazione regionale al gettito tributario, eludendo la procedura di cui all'art. 56 predetto. Il ricorrente fa leva sulla versione previgente dell'art. 8 evidenziando che allora la disposizione aveva un contenuto precettivo di compiutezza e determinazione di grado analogo a quello attualmente vigente, ma ciò aveva comunque imposto di adottare il d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna) per attuare l'art. 8 dello statuto, con riferimento agli articoli da 32 a 38. Ciò, sostiene il ricorrente, comproverebbe che il grado di definizione dei precetti non vale, in sé, a escludere la necessità di un'attuazione dello statuto, che deve necessariamente svolgersi nelle forme previste da quest'ultimo.

La giurisprudenza richiamata dalla resistente a sostegno dell'autoapplicatività dello statuto sarebbe inconferente, poiché nei casi pregressi la Corte costituzionale aveva ritenuto non necessario adottare il procedimento di attuazione statutaria in quanto questo riguardava ambiti di competenza esclusiva degli enti territoriali, mentre in questo caso la disciplina regionale inciderebbe sul sistema tributario e contabile dello Stato, riservato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, alla legislazione esclusiva statale. In quest'ambito, dovrebbe dunque seguirsi la procedura prevista dallo statuto.

Inoltre, la violazione degli articoli da 32 a 38 del d.P.R. n. 250 del 1949 dedotta nell'atto introduttivo sarebbe relativa ad alcuni tributi che ancora vigono e che quindi devono ancora orientare il legislatore regionale nella sua attività normativa.

Infine, venendo al contenuto dell'articolo impugnato, il ricorrente nota che la previsione che gli accertamenti delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali siano effettuati anche giovandosi degli indicatori relativi ai gettiti tributari sarebbe un precetto estremamente generico, di incerta applicazione, che conferirebbe all'amministrazione regionale un'ampia discrezionalità.

17.— Con riferimento alla seconda doglianza, il ricorrente evidenzia che la legge nazionale prevede la possibilità di applicare una procedura abilitativa semplificata, consentendo alle Regioni di individuare i casi in cui la realizzazione degli impianti di generazione di energia elettrica di biogas e biometano segua tale procedura. Al contrario, la disposizione censurata introdurrebbe una ulteriore specificazione riferita ai soggetti che possono utilizzare tale procedura, limitandone l'ambito di operatività a categorie specifiche di operatori economici. Questa opzione rischierebbe «di determinare ingiustificate disparità di trattamento a livello nazionale» e non troverebbe fondamento nell'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 28 del 2011.

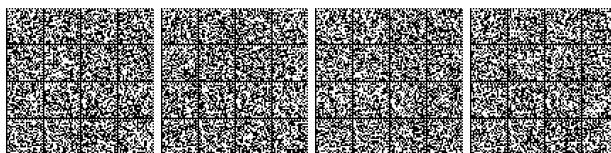
18.— Con riferimento alla terza doglianza, relativa all'introduzione dell'onere per le Onlus di comunicare all'amministrazione regionale la volontà di valersi dell'esenzione con riferimento all'IRAP, il ricorrente rileva come questa previsione costituisca un aggravamento procedurale per i soggetti interessati dall'esenzione.

19.— Con riferimento alla quarta doglianza, il ricorrente evidenzia come l'intervento normativo regionale consenta al consorzio idrico di divenire, grazie alla deroga rispetto ai limiti dell'autoproduzione, un produttore di energia elettrica a tutti gli effetti, anziché di soddisfare esigenze energetiche accessorie al servizio idrico rispetto al quale opera, e che aveva condotto il legislatore statale ad inserirlo tra gli autoproduttori in ragione della sua funzione mutualistica.

20.— Quanto alle doglianze relative alle norme regionali in materia di stabilizzazione del precariato e assorbimento dei lavoratori socialmente utili, il ricorrente ribadisce che la disciplina darebbe luogo ad una violazione dell'art. 97 Cost. e all'esigenza cui tale articolo risponde, ossia predisporre per il reclutamento nella pubblica amministrazione di strumenti di selezione trasparente, comparativa e aperta. La giurisprudenza costituzionale avrebbe, insiste il ricorrente, ritenuto ingiustificato riservare posti ai soggetti che già avessero prestato servizio a tempo determinato nell'amministrazione interessata, in assenza di ragioni di natura eccezionale.

La formulazione dell'articolo contrasterebbe inoltre con l'art. 117, terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica, derogando alle prescrizioni in materia di assunzioni e riserve di posti fissate a livello nazionale dagli articoli 14, comma 9, e art. 17, commi 10 e 12, del decreto legge n. 78 del 2009, che troverebbero ovvia giustificazione nella necessità di coordinare il sistema di finanza pubblica.

21.— Quanto alla doglianza specifica relativa all'art. 21 della legge della Regione autonoma Sardegna, relativa all'assorbimento nei ruoli delle amministrazioni locali dei lavoratori socialmente utili, il ricorrente evidenzia che, sebbene la resistente affermi che la disciplina impugnata non intende intaccare il limite individuato dalla norma statale, l'evoluzione normativa cui ha dato corso la Regione deporrebbe per la conclusione opposta. Infatti, il ricorrente sottolinea che la Corte costituzionale si era già espressa su un'analogia normativa della Regione, contenuta nell'art. 3 della legge regionale n. 11 del 2002, concludendo per l'infondatezza delle censure in ragione della situazione temporale delimitata che rendeva non irragionevole quella disciplina.



22.— La parte resistente ha presentato ulteriori deduzioni, depositando una memoria nella cancelleria della Corte il 13 marzo 2012.

23.— Quanto alla doglianza relativa al potere di accertamento di cui all'art. 3, comma 1, della legge impugnata, la resistente continua ad opinare per l'inammissibilità e l'infondatezza, per ulteriori ragioni rispetto a quelle già avanzate in sede di costituzione. Infatti, il ricorrente innanzitutto non evocherebbe gli articoli 3 e 7 dello statuto, che, al contrario, enumerano le materie di competenza regionale esclusiva attribuendo alla Regione la relativa autonomia finanziaria. Autonomia che costituisce la base sulla quale si costruirebbe la disposizione impugnata.

Inoltre, l'art. 3, comma 1, non esigerebbe alcun genere di adempimento da parte dell'Amministrazione statale, inserendosi nell'attività amministrativa di redazione del bilancio regionale, di piena competenza dell'amministrazione dell'ente.

Infine, con la sua impugnazione sul punto il ricorrente sovrapporrebbe le nozioni di «attuazione» ed «esecuzione» dello statuto, visto che l'art. 8 di quest'ultimo non avrebbe bisogno di attuazione, essendo il suo contenuto immediatamente precettivo.

24.— Quanto alla censura dell'art. 17, comma 9, che individua i soggetti abilitati ad accedere al procedimento autorizzatorio semplificato per realizzare e gestire impianti utilizzanti biogas e biometano, la Regione ribadisce le ragioni dell'infondatezza.

25.— Quanto alla lamentata illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 20, che impone che le Onlus operanti sul territorio regionale debbano comunicare all'amministrazione regionale la volontà di avvalersi dell'esenzione dall'IRAP, il ricorrente pretenderebbe di eliminare la discrezionalità della Regione rispetto ai medesimi procedimenti amministrativi di sua competenza, in contrasto con quanto sancito dalla giurisprudenza costituzionale. Le scelte legislative regionali sul punto, del resto, non determinerebbero alcun significativo aggravio procedimentale per le organizzazioni non lucrative, ma anzi consentirebbero di avvalersi dell'autocertificazione da parte dei richiedenti, in linea con la tendenza al ricorso a questo istituto, ai fini di snellimento delle procedure. Del resto, i principi generali dell'ordinamento giuridico non solo consentirebbero, ma persino imporrebbero di stabilire termini perentori per la presentazione della richiesta di accedere ad un beneficio.

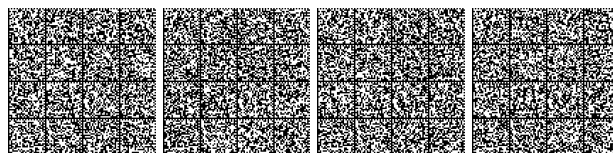
26.— Rispetto alla lamentata illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 23, lettera c), della legge censurata, la resistente ne ribadisce l'inammissibilità per il fatto che il parametro interposto invocato, che definisce l'autoproduttore, ne offrirebbe semplicemente la nozione e mancherebbe dunque l'indicazione di una norma statale che vieti alla regione di adottare la legislazione censurata.

27.— Quanto agli artt. 20, commi 1 e 2, e 21 della medesima legge, la Regione prende atto della sentenza di questa Corte n. 30 del 2012, nel frattempo intervenuta e, per quanto riguarda la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, evidenzia che le censure muovono da un'interpretazione delle norme che risulterebbe indimostrata. Infatti, il ricorrente ritiene che la normativa preveda una copertura di posti di ruolo e una riserva in favore di specifiche categorie di personale, senza offrire un'argomentazione a supporto di tale interpretazione. Sul punto, dunque, il ricorso sarebbe inammissibile.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, comma 1, 17, comma 9, 18, commi 20 e 23, lettera c), 20, commi 1 e 2, e 21 della legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori d'intervento).

2.— La prima doglianza si riferisce all'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2011. Tale disposizione prevede che, ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), modificato dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), «in assenza dell'adeguamento delle relative norme di attuazione [...], gli accertamenti delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali sono effettuati anche sulla base degli indicatori disponibili, relativi ai gettiti tributari». Tale previsione, sostiene il ricorrente, configurerebbe un'attuazione unilaterale dello statuto in materia tributaria, che inciderebbe sulle attuali disposizioni di attuazione contenute in particolare negli articoli da 32 a 38 del d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna), senza rispettare le modalità previste dal medesimo statuto all'art. 56, ove si prevede l'intervento di una commissione paritetica.



2.1.— La parte resistente, al contrario, sostiene che tale doglianza sarebbe inammissibile, poiché il ricorrente non dimostrerebbe la necessità che il nuovo articolo 8 dello statuto riceva attuazione attraverso il procedimento previsto all'art. 56.

2.2.— L'eccezione d'inammissibilità deve essere accolta, per l'inadeguatezza e la genericità dei motivi di ricorso relativi all'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2011.

Il ricorrente, infatti, pur evocando gli articoli 4, 5 e 56 dello statuto, omette di argomentare le ragioni per le quali alla Regione non dovrebbe spettare il potere di quantificare l'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali, al fine di redigere il bilancio di previsione. Né si fa menzione dell'articolo 7 dello statuto che, secondo la difesa regionale, garantisce l'autonomia finanziaria e contabile, nell'esercizio della quale, sempre secondo la difesa, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo art. 8 dello statuto, è stata emanata la norma impugnata, per consentire che fosse predisposto il bilancio regionale. Neppure il ricorrente spiega quali norme di attuazione si renderebbero necessarie per dare applicazione al nuovo art. 8 dello statuto, che determina la quota di tributi da trasferire alla Regione in riferimento a ciascuna compartecipazione. Del resto, tra le sentenze evocate dalla parte ricorrente (sentenze n. 213 del 1998, n. 160 del 1985, n. 180 del 1980 e n. 151 del 1972) sono inclusi casi che trattano di situazioni non assimilabili a quella qui in esame, in cui la legislazione statale, e non quella regionale, interveniva unilateralmente in ambiti riservati alle norme di attuazione.

Manca, dunque, da parte del ricorrente una sufficiente motivazione a sostegno dell'asserita necessità che il nuovo art. 8 dello statuto richieda di essere attuato con la procedura di cui all'art. 56.

3.— L'art. 17, comma 9, della legge regionale impugnata limita a soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio; giovani imprenditori agricoli; società agricole), la possibilità di esperire una procedura semplificata per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas.

Secondo il ricorrente, la delimitazione su base soggettiva della possibilità di ricorrere a tale procedura semplificata contrasterebbe con l'art. 6, comma 9, del 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), di talché la Regione, operando tale restrizione, avrebbe invaso tanto la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in cui rientrerebbero la promozione e lo sviluppo di fonti energetiche alternative, quanto l'art. 4, primo comma, lettera e), dello statuto, che conferisce alla Regione autonoma Sardegna una competenza concorrente in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

3.1.— La censura è fondata.

Il legislatore statale, infatti, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e, con specifico riferimento alla Regione autonoma Sardegna, di cui all'art. 4, primo comma, lettera e), dello statuto.

Questa Corte ha ripetutamente affrontato tale problematica con riferimento al decreto legislativo 29 dicembre del 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) (*ex multis*, sentenze nn. 310, 308 e 107 del 2011; nn. 194, 168, 124, 120 e 119 del 2010; n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006), e al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) (sentenze n. 308 del 2011 e n. 344 del 2010).

Nel caso oggi in esame, va riaffermato il medesimo principio con riferimento al decreto legislativo n. 28 del 2011, rispetto al quale la normativa regionale è in questa sede censurata. Il decreto legislativo n. 28 del 2011 reca norme di attuazione della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009, che in materia di procedure di autorizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili invita gli Stati membri a preferire procedure semplificate e accelerate, prevedendo tra l'altro forme procedurali meno gravose per i progetti di piccole dimensioni (art. 13). L'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, in attuazione della direttiva europea sopra menzionata, disciplina una procedura abilitativa semplificata per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, riconoscendo inoltre alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di estendere «la soglia di applicazione della procedura semplificata [...] agli impianti di potenza nominale fino a 1 MW elettrico, definendo altresì i casi in cui essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono soggette altresì all'autorizzazione unica», disciplinata al successivo art. 5 del medesimo d.lgs. n. 28 del 2011. La disposizione statale, dunque, — recependo tanto il generale orientamento di favore della diret-



tiva europea verso la produzione di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 124 del 2010), quanto, più specificamente, per gli aspetti procedurali rilevanti ai fini della presente decisione, l'obiettivo di estendere al massimo il ricorso a procedure leggere, che incentivino l'insorgere di impianti anche di piccole dimensioni – ha introdotto una procedura semplificata, dando altresì facoltà alle Regioni di estenderne l'ambito di applicazione fino ad una soglia massima di potenza di energia elettrica pari a 1 MW. A fronte di tale disciplina, europea e nazionale, la legge regionale interviene con una disposizione restrittiva, che limita sul piano soggettivo il ricorso alla procedura semplificata, individuando nominativamente i tipi di operatori economici ammessi al beneficio procedurale. In tal modo la legge regionale si pone in contrasto con la disposizione statale contenuta nell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, considerata tanto nel suo tenore testuale, quanto nel principio fondamentale che essa esprime, di favore per la semplificazione delle procedure necessarie all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

In conclusione, la legislazione regionale censurata non può dirsi rientrare nei margini di scelta consentiti alle Regioni, poiché nella legislazione statale nulla permette di giustificare una restrizione all'accesso alla procedura semplificata su base soggettiva, sia per ragioni testuali, sia considerando lo spirito dell'intera normativa, volto a promuovere la diffusione delle energie rinnovabili.

4.— Anche la censura relativa all'art. 18, comma 20, della legge impugnata è fondata.

La disposizione prevede che le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), esentate dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) ai sensi dell'articolo 17, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 aprile 2003, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2003), al fine di godere dell'esenzione debbano trasmettere alla direzione generale dell'Assessorato regionale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, negli stessi termini previsti per la presentazione della dichiarazione dei redditi, una comunicazione con la quale attestano di avere diritto all'esenzione; ciò a pena di decadenza dall'esenzione medesima. La norma rimette alla Giunta regionale la disciplina delle modalità di presentazione di tali comunicazioni.

4.1.— La normativa regionale è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la piena potestà legislativa sul sistema tributario statale.

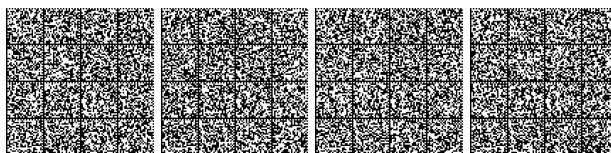
In primo luogo, la norma censurata introduce un onere burocratico che grava sulle Onlus al fine di poter beneficiare di una esenzione dall'IRAP. Una tale determinazione, tuttavia, non rientra nelle competenze regionali. Infatti, come da costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis* sentenze n. 323 del 2011, n. 241 del 2004 e n. 296 del 2003), l'IRAP, sebbene sia percepita dalle Regioni e dalle Province autonome, è un tributo statale per sua natura, ed è disciplinato dalla legislazione statale. Alle Regioni e alle Province autonome residuano soltanto gli spazi normativi espressamente stabiliti dalla legislazione statale – fra tutti, e per quel che qui più interessa, il potere di disporre l'esenzione dal tributo per le Onlus. Al di fuori di quegli spazi, alle Regioni è precluso qualsiasi intervento normativo: non rientra dunque tra le competenze della Regione individuare le modalità con le quali i soggetti beneficiari possono avvalersi delle esenzioni di un tributo erariale.

Pertanto, nel disporre che le Onlus devono comunicare all'Assessorato regionale competente la volontà di avvalersi dell'esenzione, il legislatore regionale ha violato la competenza esclusiva statale in materia di tributi statali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

4.2.— Anche seguendo l'assunto della Regione circa la possibilità di intervenire sul tributo IRAP al di fuori degli spazi concessi espressamente dal legislatore statale, sarebbe comunque privo di fondamento l'argomento della resistente, secondo cui l'onere della comunicazione in realtà rappresenterebbe uno snellimento burocratico, in linea con gli orientamenti più recenti dell'ordinamento, che tendono a preferire il ricorso all'autocertificazione. Secondo la resistente, l'autocertificazione dell'organizzazione interessata eviterebbe alla Regione di doversi attivare per ottenere informazioni in possesso dell'amministrazione statale relative alle Onlus presenti sul territorio regionale per poi poter applicare l'esenzione, a tutto vantaggio del soggetto che intende avvalersi dell'esenzione tributaria.

Queste affermazioni non sono condivisibili. Infatti, l'onere di comunicazione si aggiunge a quelli già gravanti sulle Onlus, e dunque non rappresenta uno snellimento, nella prospettiva di tali enti. Si deve, tra l'altro, notare che l'IRAP dev'essere versata in ogni Regione nella quale venga svolta l'attività produttiva – il che significa che una Onlus presente in più territori, seguendo il ragionamento svolto dalla resistente, potrebbe incontrare non solo diversi regimi di IRAP, ma persino diversi oneri apposti alle agevolazioni. La normativa impugnata ha dunque un contenuto che complica, piuttosto che semplificare, gli adempimenti a carico delle Onlus, e sicuramente non è idonea ad alleggerire il quadro dell'*iter* burocratico.

5.— La questione relativa all'art. 18, comma 23, lettera c), della legge regionale impugnata è inammissibile.



La disposizione oggetto della censura sostituisce l'art. 6, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 6 del 2008, prevedendo che i consorzi di bonifica possano realizzare e gestire impianti di produzione elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga al limite dell'autoconsumo. Secondo il ricorrente, tale previsione verrebbe a collidere con l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), che, in attuazione del diritto dell'Unione europea, offre una definizione di autoproduttore. Tale qualifica spetta per legge a quei soggetti che producono energia elettrica e la utilizzano in misura almeno del 70 per cento l'anno per uso proprio o «delle società controllate, della società controllante e delle società controllate dalla medesima controllante, nonché per uso dei soci delle società cooperative di produzione e distribuzione dell'energia elettrica».

Il ricorrente mette in luce che la normativa regionale consente ai consorzi di bonifica di produrre energia elettrica anche in deroga al limite dell'autoconsumo, deducendone un contrasto con la legislazione statale; contrasto che costituirebbe una violazione tanto dell'art. 4 dello statuto, con riferimento alla competenza regionale in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, quanto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in via esclusiva.

Tuttavia, il ricorrente non spiega in cosa consista detto contrasto, atteso che la normativa regionale impugnata non stabilisce una nozione di autoproduttore diversa e incompatibile con quella fatta propria dal legislatore statale. Dalla disposizione impugnata si evince soltanto che il consorzio di bonifica può produrre energia oltre il limite fissato dal legislatore statale per l'autoconsumo, mentre non vi sono elementi che lasciano intendere che il consorzio che oltrepassi tale misura possa conservare la qualifica di autoproduttore, in spregio alla definizione fornita dal legislatore statale. Il ricorrente non svolge alcuna considerazione che sostanzi il contrasto tra le due normative che, in realtà, non paiono raffrontabili.

La questione è, dunque, inammissibile per genericità dei motivi di ricorso.

6.— L'articolo 20, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2011, censurato per violazione dell'art. 3, lettera a), dello statuto e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma Cost., contiene una disposizione di interpretazione autentica dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), a sua volta modificata dall'art. 7, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna del 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione). L'effetto interpretativo della disposizione impugnata è nel senso di autorizzare l'Amministrazione regionale a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali.

Successivamente alla presentazione del ricorso, questa Corte, con sentenza n. 30 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 1 del 2011. La disposizione ora censurata, dunque, effettua un'operazione interpretativa di altra disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima.

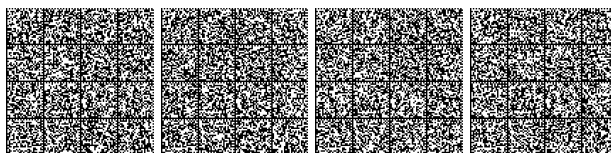
Per tale ragione, la censura, secondo ormai consolidata giurisprudenza costituzionale (*ex multis* sentenza n. 397 del 2005), risulta inammissibile, poiché la disposizione oggetto del giudizio non può esplicare effetti nell'ordinamento.

7.— L'art. 20, comma 2, della legge regionale impugnata contiene una modifica dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2011.

Si noti, per inciso, che la disposizione impugnata asserisce erroneamente di modificare l'art. 7, comma 1-*quater*, della legge regionale n. 1 del 2011, che in realtà non esiste. L'unico significato plausibile della disposizione impugnata è che essa si prefigga di modificare non il comma 1-*quater*, ma il comma 1 dell'art. 7 della legge n. 1 del 2011, il quale introduceva il comma 1-*quater* all'art. 7 della precedente legge regionale n. 3 del 2009.

Posta questa necessaria precisazione, la disposizione impugnata dettaglia i criteri per l'individuazione e specifica le funzioni del personale da inserire nei programmi pluriennali di stabilizzazione di cui all'art. 20, comma 1: disposizione che, come si è detto poco sopra, è priva di effetti a causa dell'intervenuta sentenza di questa Corte n. 30 del 2012.

Per le medesime ragioni che sono alla base della dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione di programmi di stabilizzazione di lavoratori precari di cui alla sentenza n. 30 del 2012, più volte richiamata, occorre altresì dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata (art. 20, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2011), che di quei programmi contiene prescrizioni di attuazione.



8.— L'art. 21 della legge regionale impugnata prevede misure volte al superamento del precariato, attraverso la predisposizione da parte dell'Amministrazione regionale di un programma mirato a generare opportunità di lavoro per i qualificati come lavoratori socialmente utili. La norma prevede che l'Amministrazione regionale, attraverso l'Assessorato competente, predisponga, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, un programma con le misure da adottare per promuovere le opportunità di lavoro stabile per i lavoratori socialmente utili, come inquadrati dal decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'art. 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144). Tale programma, nella ricostruzione offerta dal ricorrente, riserverebbe la totalità dei posti di lavoro al personale interno, ponendosi in contrasto con l'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 (Revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della legge 24 giugno 1997, n. 196) – il quale prevede che ai lavoratori socialmente utili gli enti pubblici possano riservare una quota del 30 per cento dei posti da ricoprire attraverso una procedura selettiva – e dunque con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, che, insieme, individuano nel pubblico concorso, aperto ed eventualmente con una riserva dei posti solo parziale e legata a ragioni specifiche, la modalità di reclutamento del personale di ruolo degli enti pubblici.

8.1.— La questione è fondata.

La disposizione impugnata, infatti, non resiste al controllo di legittimità costituzionale effettuato in base ai parametri evocati dal ricorrente, ossia gli articoli 3 e 97 della Costituzione, i quali prescrivono la regola del concorso pubblico ed aperto, sia al fine di garantire il perseguimento del buon andamento nell'azione amministrativa sin dalla selezione del suo ruolo, sia allo scopo di garantire a chiunque la possibilità di partecipare all'esercizio delle funzioni pubbliche (*ex multis* sentenza n. 293 del 2009). La normativa censurata consente l'attuazione di programmi volti alla creazione di posti di lavoro a favore dei cosiddetti lavoratori socialmente utili, anche con il coinvolgimento di società in house, e permette agli enti che li impiegano di continuare ad utilizzarli, accollando l'onere finanziario derivante dalla loro stabilizzazione all'amministrazione regionale. In sostanza, la disciplina regionale impugnata costruisce un progetto attraverso il quale inquadrare stabilmente i lavoratori socialmente utili all'interno delle amministrazioni regionali e locali, senza neppure predeterminare una quota massima di posti a loro destinati.

La circostanza che si tratti di una disposizione volta a favorire i cosiddetti lavoratori socialmente utili non esime il legislatore regionale dal rispetto delle norme costituzionali sopracitate, le quali chiaramente prescrivono, come già indicato da questa Corte, che si possa derogare al regime del pubblico concorso o prevedere una riserva di posti solo in presenza di puntuali requisiti, ossia la peculiarità delle funzioni che il personale deve svolgere o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione (da ultimo, sentenze n. 56 del 2012 e n. 68 del 2011). Requisiti che in ogni caso dovrebbero rispettare i limiti imposti dalla legislazione statale sul punto, la quale ha fissato nel limite del 30 per cento la quota di posti che può essere riservata ai cosiddetti lavoratori socialmente utili.

La normativa impugnata non rispetta dunque le condizioni già da tempo esplicitate dalla giurisprudenza costituzionale, instaurando un progetto di stabilizzazione sciolto da qualsiasi specifica finalità amministrativa, se non quella risolvendosi nell'inserimento stabile nei ruoli dell'Amministrazione di lavoratori appartenenti a detta categoria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 9, della legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori d'intervento);
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 20, della predetta legge regionale n. 12 del 2011;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della predetta legge regionale n. 12 del 2011;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della predetta legge regionale n. 12 del 2011;
- 5) dichiara inammissibile la questione relativa all'art. 3, comma 1, della predetta legge regionale n. 12 del 2011;



6) dichiara inammissibile la questione relativa all'art. 18, comma 23, lettera c), della predetta legge regionale n. 12 del 2011;

7) dichiara inammissibile la questione relativa all'art. 20, comma 1, della predetta legge regionale n. 12 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: CARTABIA

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120099

N. 100

Sentenza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parchi - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Parchi regionali, comunali e intercomunali - Divieto di nuove attività di ricerca e coltivazione delle sostanze minerali a eccezione di quelle relative alle pietre ornamentali comprese le cave di pietra ornamentale in sotterraneo e in aree di falde acquifere - Mancato divieto per le attività già in essere - Asserita riduzione della tutela nella fase di regime transitorio, in contrasto con la normativa statale sulle aree protette - Ricorso del Governo - Censura fondata sull'erroneo presupposto che la norma impugnata disciplini il regime transitorio - Questione riferita a norma inconferente - Inammissibilità.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22, comma 1, lett. d).

Acque - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disciplina degli scarichi - Assimilazione alle acque reflue domestiche delle acque utilizzate per scopi geotermici che non siano state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il codice dell'ambiente, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6, art. 24.
- Costituzione, art. 117, secondo comma lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 101, comma 7, lett. e), e 144, comma 5.

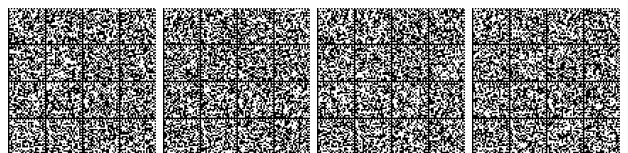
LA CORTE COSTITUZIONALE

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



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 24 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6 (Disposizioni in materia di attività estrattive e risorse geotermiche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-20 luglio 2011, depositato in cancelleria il 26 luglio 2011 ed iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 20 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 Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 19-20 luglio 2011 e depositato il successivo 26 luglio il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 24 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6 (Disposizioni in materia di attività estrattive e risorse geotermiche), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L'art. 1 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2011 modifica l'art. 1 della legge reg. 18 agosto 1986, n. 35 (Disciplina delle attività estrattive), introducendo, tra gli altri, il comma 1-*quater* che così dispone: «All'interno dei parchi regionali, comunali e intercomunali di cui alla legge regionale 30 settembre 1996, n. 42 (Norme in materia di parchi e riserve naturali regionali), è vietato l'esercizio di nuove attività di ricerca e di coltivazione delle sostanze minerali a eccezione di quelle relative alle pietre ornamentali comprese le cave di pietra ornamentale in sotterraneo, così come in aree di falde acquifere».

A sua volta, l'art. 24 della legge reg. n. 6 del 2011 modifica l'art. 18 della legge reg. 15 maggio 2002, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2002), aggiungendo al comma 26 la lettera c-*ter*) che prevede l'assimilazione alle acque reflue domestiche delle acque utilizzate per scopi geotermici, che non siano state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici.

Il ricorrente premette che l'art. 4 dello statuto di autonomia riconosce alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia la competenza primaria in materia di acque minerali e termali mentre l'art. 5 le attribuisce la competenza concorrente in materia di miniere, cave e torbiere nonché nell'utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni e le opere idrauliche di 4^a e 5^a categoria.

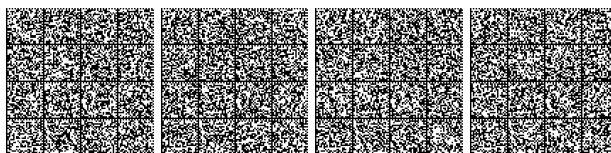
In base alle predette norme statutarie, la legislazione regionale, nelle materie in cui ha competenza primaria, deve esplicitarsi in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato e, nelle materie di competenza concorrente, anche con gli specifici principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che la norma impugnata prevede un divieto di esercitare nuove attività di ricerca e di coltivazione di minerali nei parchi regionali e comunali, ma non prevede, allo stesso tempo, alcun divieto per le attività già in essere consentendone, pertanto, la prosecuzione.

Ciò si porrebbe in contrasto con l'art. 22, comma 1, lettera d), della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), in base al quale i regolamenti delle aree protette regionali sono adottati secondo i criteri stabiliti con legge regionale in conformità con i principi di cui all'art. 11 che, a sua volta, al comma 3, lettera b), vieta espressamente l'apertura e l'esercizio, nei parchi nazionali, di cave, miniere e discariche, nonché l'asportazione di minerali.

La norma censurata sarebbe pertanto illegittima in quanto introdurrebbe una disciplina afferente alla materia dell'ambiente, attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., accordando, oltretutto, al predetto bene ambiente, una tutela inferiore rispetto a quella statale.

1.1.— La seconda questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda l'art. 24 della legge reg. n. 6 del 2011 che, come si è detto, aggiunge al comma 26 dell'art. 18 della legge reg. n. 13 del 2002, la lettera c-*ter*) che prevede l'assimilazione alle acque reflue domestiche delle acque utilizzate per scopi geotermici che non siano state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici.



Secondo il ricorrente, la disciplina dell'attività estrattiva e delle risorse geotermiche, afferendo necessariamente alla tutela dell'ambiente, è di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La normativa statale di riferimento recata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in merito alle acque utilizzate per scopi geotermici, prevede all'art. 144, comma 5, una disciplina specifica «nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato».

Le acque utilizzate per scopi geotermici dovrebbero essere necessariamente classificate quali acque reflue industriali, trattandosi di acque utilizzate nell'ambito di un'attività industriale, prive delle caratteristiche qualitative equivalenti alle acque reflue domestiche e non assimilabili a queste ultime neanche ai sensi dell'articolo 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Di conseguenza, lo scarico di tali acque sarebbe soggetto «ai limiti di tutela ambientale posti dalla normativa statale e alle eventuali prescrizioni previste nell'ambito delle autorizzazioni, in modo che non sia pregiudicato il patrimonio idrico, e che sia assicurato l'equilibrio del bilancio idrico, e che comunque sia garantita la tutela qualitativa e quantitativa delle acque superficiali e delle acque sotterranee, ove scaricate ai sensi della deroga prevista dall'articolo 104, comma 2, del d.lgs. 156 (*recte*: 152) del 2006».

In conclusione le norme citate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione agli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia approvato con legge costituzionale n. 1 del 1963 e agli artt. 11, comma 3, lettera b), e 22, comma 1, lettera d), della legge n. 394 del 1991.

2.— Si è costituita la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che, con memoria depositata in prossimità dell'udienza, ha svolto le proprie difese chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

In primo luogo, la Regione eccepisce l'inammissibilità della censura relativa all'intero art. 1 della legge reg. n. 6 del 2011 in quanto dal contenuto del ricorso emergerebbe che solo il comma 1-*quater* è stato specificamente censurato.

Pertanto, la questione dovrebbe essere circoscritta a quest'ultimo comma e dovrebbe essere dichiarata inammissibile nei confronti dei restanti commi introdotti dall'art. 1 della legge reg. n. 6 del 2011 per genericità e radicale assenza di qualsivoglia censura.

A parere della Regione, anche la questione relativa alla parte del comma 1-*quater* dell'art. 1 della legge reg. n. 35 del 1986 che consente, in via eccezionale, la nuova ricerca ed estrazione delle sole pietre ornamentali dovrebbe essere ritenuta inammissibile «dal momento che anche avverso tale disposizione il ricorrente omette qualunque censura (ed invero nemmeno la richiama nella parte in diritto del ricorso)».

La difesa regionale ritiene inammissibile anche la censura residua relativa alla norma impugnata, nella parte in cui, nel vietare l'esercizio di nuove attività di ricerca e coltivazione di minerali nei parchi regionali e comunali, non prevede, allo stesso tempo, alcun divieto per le attività già in essere, consentendone, pertanto, la prosecuzione.

La censura sarebbe inammissibile perché sembrerebbe concretizzarsi in una tardiva impugnazione della normativa regionale del 1996 che consentiva l'attività estrattiva, affidando all'Ente parco il potere di esprimere parere vincolante sui «progetti delle attività estrattive di minerali ed inerti» da attuarsi nell'ambito del parco medesimo (art. 19, comma 3, lettera b, legge reg. n. 42 del 1996).

La nuova disciplina introdotta non fa che interdire nuove autorizzazioni relative alle attività estrattive senza nulla disporre in relazione a quelle già in essere.

Ne deriverebbe l'inammissibilità della censura perché costituirebbe un tentativo di impugnare tardivamente una norma permissiva che a suo tempo non era stata oggetto di contestazione.

Inoltre, il ricorso sarebbe inammissibile anche per difetto di interesse in quanto, non essendo innovato il regime delle attività estrattive, un eventuale accoglimento della censura non cambierebbe la disciplina in vigore.

Alla Regione sembra paradossale l'intera impugnazione dal momento che è rivolta verso una legge regionale che abroga il regime permissivo prima attribuito alle attività estrattive, in definitiva lamentando che prima della legge impugnata esse potessero essere consentite.

Nel merito, comunque, la censura sarebbe infondata.

La Regione, dopo aver precisato che la disposizione regionale impugnata disciplina unicamente l'estrazione di minerali e che non riguarda né permette in alcun modo l'attività di cava, ricorda che lo stesso art. 11, comma 4, della l. n. 394 del 1991, (richiamato dall'art. 22) consente deroghe ai divieti stabiliti dal comma 3.

In sostanza, la legge regionale del 1996 (impropriamente contestata ora dal Governo) si era avvalsa della facoltà di deroga: una facoltà che la nuova legge ora sopprime.



2.1.— La difesa regionale eccepisce l'inammissibilità anche della seconda censura, relativa all'art. 24 della legge reg. n. 6 del 2011, in quanto non sarebbe indicata la norma parametro che si assume violata, limitandosi il ricorrente ad un generico cenno al d.lgs. n. 152 del 2006 senza tuttavia invocare la violazione di norme specifiche.

La censura sarebbe comunque infondata perché il Presidente del Consiglio dei ministri sembrerebbe essere incorso in un equivoco, dal momento che fa riferimento alle acque geotermiche utilizzate nell'ambito di attività industriali. Al contrario, per «acqua geotermica» si deve intendere un'acqua sotterranea ad elevata temperatura, utilizzata essenzialmente per scopi di riscaldamento, nell'ambito di circuiti chiusi.

In tal senso la Regione ricorda che, proprio per le loro specifiche caratteristiche, le acque geotermiche – per espressa previsione del legislatore nazionale – rappresentano uno dei pochi casi in cui è ammessa la possibilità di scarico diretto in falda, in deroga al generale divieto di scarico diretto nel sottosuolo e nelle acque sotterranee (art. 104, comma 2, del d.lgs. 152 del 2006).

La norma regionale contestata opera l'assimilazione alle acque domestiche solo con riferimento alle acque utilizzate per scopi geotermici che non siano state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici.

Alla luce di tali elementi, la previsione regionale risulterebbe conforme all'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale alla lettera e), prevede l'assimilazione alle acque reflue domestiche delle acque reflue «aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale».

In tale senso, dunque, l'art. 24 della legge reg. n. 6 del 2011 si sarebbe limitato a dare attuazione ad una facoltà prevista dallo stesso legislatore nazionale e la censura sarebbe del tutto infondata.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 18 luglio 2011 e depositato il successivo 26 luglio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 24 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6 (Disposizioni in materia di attività estrattive e risorse geotermiche), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Il ricorso ha ad oggetto due diverse norme della legge reg. n. 6 del 2011 che, secondo il ricorrente, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

2.— La prima censura riguarda l'art. 1, della legge reg. n. 6 del 2011 che ha modificato l'art. 1 della legge reg. 18 agosto 1986, n. 35 (Disciplina delle attività estrattive), aggiungendo il seguente comma 1-*quater*: «All'interno dei parchi regionali, comunali e intercomunali di cui alla legge regionale 30 settembre 1996, n. 42 (Norme in materia di parchi e riserve naturali regionali), è vietato l'esercizio di nuove attività di ricerca e di coltivazione delle sostanze minerali a eccezione di quelle relative alle pietre ornamentali comprese le cave di pietra ornamentale in sottosuolo, così come in aree di falde acquifere».

3.— La questione sollevata è inammissibile.

3.1.— Il ricorrente indirizza le sue doglianze nei confronti del fatto che il nuovo comma 1-*quater* dell'art. 1 della legge reg. n. 35 del 1986, aggiunto dalla legge reg. n. 6 del 2011, pur avendo introdotto il divieto di esercitare nuove attività di ricerca e di coltivazione di minerali nei parchi regionali e comunali, «non ha previsto alcun divieto per le attività già in essere consentendone, pertanto, la prosecuzione».

In tal modo, la Regione avrebbe accordato al bene ambiente una tutela inferiore rispetto a quella predisposta dal legislatore statale, in violazione anche dell'art. 22, comma 1, lettera d), della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), in base al quale i regolamenti delle aree protette regionali sono adottati secondo i criteri stabiliti con legge regionale in conformità con i principi di cui all'art. 11 della medesima legge che, a sua volta, al comma 3, lettera b), vieta espressamente l'apertura e l'esercizio, nei parchi nazionali, di cave, miniere e discariche, nonché l'asportazione di minerali.

La censura promossa nei confronti dell'art. 1, comma 1-*quater*, della legge reg. n. 35 del 1986 (così come modificata dall'art. 1 della legge reg. n. 6 del 2011) si fonda sul presupposto che tale norma disciplinerebbe il regime transitorio, autorizzando, implicitamente, la prosecuzione delle attività estrattive già in corso prima dell'introduzione del divieto.



Il ricorrente, tuttavia, trascura di considerare che il regime transitorio è disciplinato dall'art. 21 della legge reg. n. 6 del 2011 secondo il quale: «I procedimenti in materia di attività estrattiva in corso alla data di entrata in vigore della presente legge sono conclusi dall'Amministrazione regionale in applicazione della normativa previgente».

Ne consegue che la questione proposta avrebbe dovuto essere riferita al citato art. 21 e non già a quello oggetto del presente giudizio di costituzionalità.

L'inesatta indicazione della norma oggetto di censura comporta, per costante giurisprudenza di questa Corte, la manifesta inammissibilità della questione (*ex plurimis* ordinanze nn. 335 e 248 del 2010 e n. 92 del 2009).

4.— La seconda questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri attiene all'art. 24 della legge reg. n. 6 del 2011 che ha modificato l'art. 18 della legge reg. 15 maggio 2002, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2002), aggiungendo al comma 26 la lettera *c-ter*) che prevede, con riferimento alla disciplina degli scarichi, l'assimilazione alle acque reflue domestiche delle acque utilizzate per scopi geotermici che non siano state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la disciplina delle attività estrattive e delle risorse geotermiche, afferendo necessariamente alla tutela dell'ambiente, sarebbe di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Inoltre, la norma impugnata si porrebbe in contrasto anche l'art. 144, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

5.— La questione non è fondata.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha esercitato la propria competenza legislativa in conformità a quanto previsto dall'art. 101, comma 7, lettera *e*), del d.lgs. n. 152 del 2006, che, nell'individuare i criteri generali della disciplina degli scarichi delle acque, espressamente prevede che la normativa regionale possa assimilare alle acque reflue domestiche le altre acque reflue che abbiano caratteristiche qualitative ad esse equivalenti.

La norma censurata si limita ad equiparare, facoltà espressamente prevista dalla norma statale sopra citata, ai fini della disciplina degli scarichi, le acque utilizzate per scopi geotermici – che non siano state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici – alle acque reflue domestiche.

Poiché non è irragionevole ritenere che tale tipologia di acque presenti caratteristiche equivalenti a quella delle acque reflue domestiche – né, comunque, il ricorrente ha fornito argomenti atti a comprovare l'erroneità di tale equiparazione – si deve concludere che legittimamente la Regione ne ha assimilato la relativa disciplina.

Ad ulteriore riprova della equivalenza di questo tipo di acque con quelle domestiche deve considerarsi che l'art. 104 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel vietare lo scarico diretto nelle acque sotterranee e nel sottosuolo, prevede che possano essere escluse dal suddetto divieto, tra le altre, proprio le acque utilizzate per scopi geotermici.

Lo stesso legislatore statale, dunque, esclude che le acque utilizzate per scopi geotermici presentino rischi di natura ambientale e addirittura giunge a prevedere che le stesse possano, «dopo indagine preventiva», essere reimmesse direttamente in falda.

In ogni caso, giova ripetere che il legislatore regionale ha espressamente limitato la portata dell'equiparazione alle sole acque utilizzate per scopi geotermici che non siano state impiegate nell'ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6 (Disposizioni in materia di attività estrattive e risorse geotermiche), promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: NAPOLITANO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120100

N. 101

Sentenza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Straniero extracomunitario sottoposto a limitazioni della libertà personale - Revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato per mancata produzione della prescritta certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero - Efficacia solo dalla scadenza del termine di venti giorni dalla presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio - Asserita disparità di trattamento in danno dei soggetti in stato di libertà che sono esclusi sin dall'inizio dal beneficio - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 114.
- Costituzione, art. 3.

Spese di giustizia - Straniero extracomunitario sottoposto a limitazioni della libertà personale - Revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato per mancata produzione della prescritta certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero - Efficacia solo dalla scadenza del termine di venti giorni dalla presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio - Asserita disparità di trattamento in danno dei soggetti in stato di libertà che sono esclusi sin dall'inizio dal beneficio, essendo l'onere di documentazione previsto a pena d'inammissibilità dell'istanza - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 114.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 114 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Macerata, sull'istanza proposta da M.M., con ordinanza del 27 settembre 2011, iscritta al n. 276 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 4 aprile 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza depositata il 27 settembre 2011, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Macerata ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 114 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)» (inde: «testo unico»), nella parte in cui prevede che la revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, disposta ai sensi dell'art. 112, comma 1, lettera c), del medesimo decreto, ha effetto «dalla scadenza del termine di cui all'articolo 94, comma 3».

Il giudice *a quo* riferisce che l'8 luglio 2011 un cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, «detenuto agli arresti domiciliari», aveva chiesto di essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato. L'istanza non risultava corredata della certificazione dell'autorità consolare prevista dall'art. 79, comma 2, né della dichiarazione sostitutiva di cui all'art. 94, comma 2, del testo unico.

L'istante era stato, peraltro, egualmente ammesso al beneficio, anche alla luce del disposto dell'art. 94, comma 3, in forza del quale «se il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea è detenuto, internato per l'esecuzione di una misura di sicurezza, in stato di arresto o di detenzione domiciliare ovvero è custodito in un luogo di cura, la certificazione dell'autorità consolare, prevista dall'articolo 79, comma 2, può anche essere prodotta, entro venti giorni dalla data di presentazione dell'istanza, dal difensore o da un componente della famiglia dell'interessato».

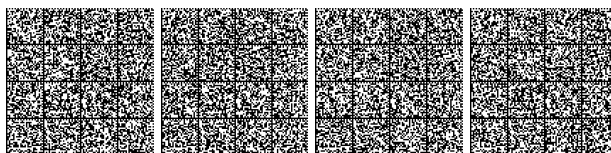
Nel termine ora indicato, l'interessato non aveva fatto, peraltro, pervenire alcuna documentazione, sicché, con provvedimento dell'11 agosto 2011, l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato era stata revocata, ai sensi dell'art. 112, comma 1, lettera c), del testo unico.

Il successivo 8 novembre 2011 il difensore designato aveva presentato istanza di liquidazione dei compensi per l'attività espletata.

Al riguardo, il rimettente rileva come, in forza dell'art. 114 del testo unico, la revoca del decreto di ammissione, disposta ai sensi del citato art. 112, comma 1, lettera c), abbia effetto solo dalla scadenza del termine di venti giorni dalla data di presentazione dell'istanza, accordato all'interessato dall'art. 94, comma 3, per produrre la documentazione e, dunque, nella specie, solo a partire dal 28 luglio 2011. Le attività in relazione alle quali il difensore ha chiesto la liquidazione dei compensi risultano, d'altra parte, svolte nel periodo compreso fra l'8 e il 28 luglio 2011.

Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della conformità della norma censurata all'art. 3 Cost., reputando contrastante con il principio di eguaglianza che, mentre lo straniero non detenuto che non presenti, in allegato alla richiesta di ammissione al patrocinio, la certificazione consolare o l'autocertificazione equipollente, venga escluso – alla stregua di un condivisibile orientamento giurisprudenziale – ab origine da ogni beneficio, in base agli artt. 79, comma 2, e 94, comma 2, del testo unico, lo straniero sottoposto a limitazioni della libertà personale che non presenti dette dichiarazioni nel termine previsto dall'art. 94, comma 3, possa comunque fruire del beneficio lungo il corso dei venti giorni costituiti dalla durata di tale termine.

Se, infatti, è pienamente ragionevole che al soggetto ristretto e che, come tale, si trova in una situazione di particolare difficoltà, venga concesso un lasso di tempo per l'integrazione della documentazione, a differenza di chi non versa in detta situazione, non vi sarebbe, di contro, alcuna ragione per la quale – nel caso in cui l'interessato non si attivi entro quel termine – egli debba godere comunque del patrocinio a spese dello Stato, sia pure per un lasso temporale ristretto e predeterminato. O, se si vuole, mancherebbe ogni ragione per l'omessa previsione di una retroattività della revoca.



Emergerebbe, dunque, sotto questo profilo, una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti in stato di libertà, costretti sin dall'inizio a presentare certificazioni o dichiarazioni in ordine a eventuali redditi esteri a pena di inammissibilità dell'istanza, e soggetti in stato di detenzione, non solo non gravati originariamente da tale onere, ma ammessi comunque a godere del beneficio per venti giorni, anche quando la domanda non sia poi integrata nel termine.

2. – È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata.

Secondo la difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, non avendo il rimettente esplicitato le ragioni dell'asserita incidenza dello scrutinio di costituzionalità nel procedimento *a quo*.

Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, in quanto le due situazioni poste a confronto – quella del soggetto in stato di libertà e quella del soggetto sottoposto a limitazioni della libertà personale – risultano eterogenee tra loro.

In rapporto alla persona in stato di libertà, l'immediata declaratoria di inammissibilità dell'istanza, nel caso di mancata allegazione della certificazione dell'autorità consolare o della dichiarazione sostitutiva – derivante dalla disposizione combinata degli artt. 79, comma 2, e 94, comma 2 – risulterebbe coerente con le altre norme del testo unico e, in particolare, con l'art. 79, comma 1, che stabilisce i requisiti dell'istanza a pena di inammissibilità.

Con riguardo, invece, al soggetto detenuto, la mancata allegazione della documentazione dianzi indicata non è sanzionata con l'immediata declaratoria di inammissibilità dell'istanza, ma con la revoca successiva del beneficio (art. 114).

La differenza di trattamento avrebbe, peraltro, una precisa *ratio*, che riflette la diversità delle situazioni concrete: al detenuto viene concesso, infatti, uno *spatium temporis* per regolarizzare la propria domanda, che tiene conto delle limitazioni alla libertà di movimento dell'interessato, decorso inutilmente il quale è disposta la revoca del decreto di ammissione.

In entrambe le ipotesi, la mancata allegazione della documentazione prescritta dal testo unico risulterebbe, dunque, sanzionata, sia pure in modo diverso in relazione alla diversità delle situazioni. Né, d'altra parte, potrebbe essere censurata la mancata previsione della retroattività della revoca alla data di presentazione della domanda, trattandosi di scelta discrezionale del legislatore che non apparirebbe irrazionale o arbitraria, considerate le oggettive difficoltà che la persona detenuta inevitabilmente incontra nell'esercitare i diritti ad essa riconosciuti dalla legge.

Considerato in diritto

1. – Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Macerata dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 114 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)» (inde: «testo unico»), nella parte in cui stabilisce che la revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, disposta ai sensi dell'art. 112, comma 1, lettera c) – vale a dire, per la mancata produzione, da parte del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea sottoposto a limitazioni della libertà personale, della prescritta certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero – ha effetto solo dalla scadenza del termine accordato dall'art. 94, comma 3, del testo unico per tale produzione documentale (venti giorni dalla data di presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio).

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento tra soggetti in stato di libertà e soggetti sottoposti a limitazioni della libertà personale. I soggetti liberi che non presentino, in allegato alla richiesta di ammissione al patrocinio, la certificazione consolare o la dichiarazione sostitutiva prevista dall'art. 94, comma 2, del testo unico, sono, infatti, esclusi sin dall'inizio da ogni beneficio, essendo detto onere di documentazione previsto a pena di inammissibilità dell'istanza. Di contro, il soggetto ristretto, che non depositi detti documenti nel termine a tal fine previsto, può comunque fruire del patrocinio a spese dello Stato per il periodo corrispondente al decorso di tale termine.

Secondo il giudice *a quo*, sarebbe ragionevole che al soggetto ristretto – e che, come tale, versa in una situazione di particolare difficoltà – venga accordato un termine per l'integrazione della documentazione, di cui non può valersi il soggetto in stato di libertà. Ma non vi sarebbe alcuna ragione per la quale – ove l'interessato lasci spirare inutilmente detto termine – egli debba godere comunque del beneficio, sia pure per un tempo breve e predeterminato.



2. – Nell’approccio al *thema decidendum*, giova preliminarmente ricordare come, in tema di patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, l’art. 90 del testo unico assicuri allo straniero (oltre che all’apolide residente nello Stato) il trattamento previsto per il cittadino italiano, conformemente alla natura fondamentale della posizione soggettiva di cui si discute, rientrando nella più generale garanzia del diritto di difesa (sentenza n. 219 del 1995).

Detta equiparazione non esclude, peraltro, che la disciplina della materia rechi talune previsioni differenziate in correlazione alla particolare posizione dello straniero, segnatamente per quanto attiene alla documentazione da allegare all’istanza di ammissione al beneficio.

La normativa vigente prefigura, come è noto, una marcata semplificazione del sistema di accesso al patrocinio per i non abbienti, basata sulla valorizzazione della dichiarazione sostitutiva di certificazione (cosiddetta autocertificazione), anche e particolarmente per quanto attiene alla sussistenza del requisito reddituale (art. 79, comma 1, lettera c, del testo unico).

Per i redditi prodotti all’estero, i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea sono tenuti, nondimeno, a corredare l’istanza con una certificazione dell’autorità consolare competente, che attesti «la veridicità di quanto in essa indicato» (art. 79, comma 2, del testo unico). La previsione di tale produzione documentale di supporto, in deroga al criterio generale della valorizzazione dei poteri certificatori in capo al privato, si giustifica a fronte delle difficoltà di verificare l’esistenza e l’entità dei redditi prodotti all’estero dai soggetti considerati, diversamente da quanto può avvenire con riguardo al cittadino italiano, rientrando tale verifica tra i poteri del giudice, ai sensi dell’art. 96 del testo unico.

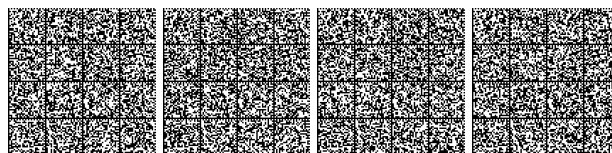
La legge prende, peraltro, specificamente in considerazione l’eventualità che l’interessato versi nella fattuale impossibilità di produrre la certificazione consolare, stabilendo che, in tale ipotesi, debba essere prodotta, «a pena di inammissibilità», in luogo di essa, una dichiarazione sostitutiva di certificazione (art. 94, comma 2, del testo unico). Dalla disposizione combinata degli artt. 79, comma 2, e 94, comma 2, si desume, dunque – secondo la corrente interpretazione giurisprudenziale e come rilevato anche da questa Corte ad altro fine (ordinanza n. 369 del 2007) – che la mancata produzione della certificazione consolare, ove non sia stata neppure presentata la dichiarazione sostitutiva, costituisce causa di inammissibilità dell’istanza.

Una disciplina particolare – e di maggior favore – è, peraltro, prevista in rapporto allo straniero sottoposto a restrizioni della libertà personale. Ai sensi dell’art. 94, comma 3, del testo unico, ove il richiedente (cittadino di Stati non appartenenti all’Unione europea) sia «detenuto, internato per l’esecuzione di una misura di sicurezza, in stato di arresto o di detenzione domiciliare, ovvero sia custodito in un luogo di cura», la certificazione dell’autorità consolare «può anche essere prodotta, entro venti giorni dalla data di presentazione dell’istanza, dal difensore o da un componente della famiglia dell’interessato».

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, dalla previsione normativa ora ricordata si desume che – diversamente da quanto avviene per il soggetto libero – il giudice non può dichiarare inammissibile l’istanza diretta a ottenere il patrocinio a spese dello Stato, presentata dallo straniero ristretto, per la mancata allegazione della certificazione consolare (o della dichiarazione sostitutiva), essendo consentito dalla legge il ritardo nella produzione di tali documenti. Neppure, d’altra parte, può ritenersi previsto a pena di inammissibilità della domanda il rispetto del termine, decorrente dalla data della sua presentazione, entro il quale, a norma dell’art. 94, comma 3, detto soggetto può produrre la certificazione, posto che, nell’ipotesi considerata, la domanda viene, nelle more, accolta. La sanzione per il mancato rispetto del termine è rappresentata, invece, dalla revoca del decreto di ammissione, secondo quanto stabilito dall’art. 112, comma 1, lettera c), del testo unico.

Qui si prevede, in specie, che il giudice debba disporre, con provvedimento motivato, la revoca del decreto di ammissione al beneficio in quattro distinte ipotesi, e cioè: se l’interessato non comunica nei termini previsti le eventuali variazioni reddituali (lettera a); se, a seguito della comunicazione di tali variazioni, risultano condizioni tali da escludere l’ammissione al patrocinio (lettera b); se – ed è l’ipotesi che qui interessa – il soggetto ammesso al patrocinio, che vi sia tenuto, non produce la certificazione consolare nel termine di legge (lettera c); se, infine, risulta provata la mancanza, originaria o sopravvenuta, delle condizioni di reddito necessarie per l’ammissione (lettera d). Il comma 2 dello stesso art. 112 stabilisce che la revoca possa essere inoltre disposta «all’esito delle integrazioni richieste ai sensi dell’art. 96, commi 2 e 3».

Quanto agli effetti della revoca, l’art. 114 del testo unico – norma sottoposta a scrutinio – delinea un regime differenziato. È, in particolare, previsto che la revoca disposta nelle ipotesi di cui alle lettere a), b) e c) dell’art. 112, comma 1, abbia effetto solo a partire dalle date ivi indicate: rispettivamente, dalla scadenza del termine entro cui doveva essere comunicata la variazione delle condizioni di reddito; dalla data in cui la comunicazione in questione è pervenuta all’ufficio del giudice procedente; e – quanto all’ipotesi qui in esame – dalla scadenza del termine entro cui si sarebbe dovuta produrre la certificazione consolare (art. 114, comma 1). Nelle altre ipotesi l’efficacia è, invece, «retroattiva»: la revoca ha, cioè, effetto ex tunc, dalla data del decreto ammissivo (art. 114, comma 2).



3. – Ciò premesso, l'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, formulata dall'Avvocatura dello Stato, non è fondata.

In sede di narrazione della vicenda oggetto del procedimento *a quo*, il rimettente esplicita, infatti, in modo adeguato le ragioni per le quali l'accoglimento della questione influirebbe sulla decisione che egli è chiamato a prendere. Nella specie, un cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea, sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari, ha chiesto e ottenuto l'ammissione al patrocinio per i non abbienti. Il decreto di ammissione è stato, tuttavia, revocato per mancato assolvimento, da parte dell'interessato, dell'onere di produrre la certificazione consolare nel termine prescritto. Il difensore ha richiesto, quindi, la liquidazione dei compensi per attività professionali espletate anteriormente allo spirare di detto termine, a partire dal quale soltanto la disposta revoca avrebbe effetto, alla stregua della norma denunciata.

La declaratoria di illegittimità costituzionale invocata dal giudice *a quo* comporterebbe, pertanto, il rigetto della richiesta del difensore, che andrebbe altrimenti accolta.

L'ablazione, dal testo dell'art. 114, comma 1, della previsione per cui, nell'ipotesi che viene in rilievo, la revoca ha effetto dalla scadenza del termine indicato dall'art. 94, comma 3, ricondurrebbe, infatti, tale ipotesi nel perimetro applicativo della disposizione del comma 2 dello stesso art. 114, in forza della quale, come già ricordato, «negli altri casi previsti dall'art. 112, la revoca del decreto di ammissione ha efficacia retroattiva».

4. – Nel merito, tuttavia, la questione non è fondata.

Al riguardo, va osservato come le due situazioni poste a raffronto dal giudice *a quo*, per desumerne la violazione del principio di eguaglianza – quella dello straniero libero e quella dello straniero detenuto – siano evidentemente eterogenee tra loro.

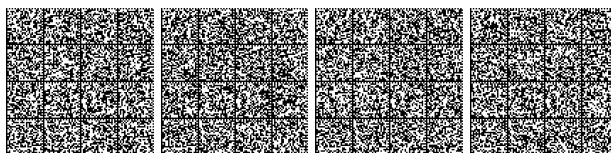
La previsione di una disciplina di maggior favore per il soggetto detenuto, agli arresti domiciliari o internato per l'esecuzione di misure di sicurezza si giustifica – come lo stesso rimettente, del resto, riconosce – in ragione delle limitazioni alla libertà di movimento cui l'interessato è sottoposto: limitazioni che rendono più problematico, che non per il soggetto libero, l'assolvimento dell'onere di produrre la certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero.

Assodato, dunque, che la diversità di situazioni giustifica una diversità di disciplina, il “quantum” di tale diversità rappresenta, poi, materia di discrezionalità legislativa. Nella specie, il legislatore – proprio in considerazione delle rimarcate difficoltà cui il soggetto detenuto va incontro – ha ritenuto opportuno non soltanto accordare a costui un termine per la produzione della certificazione consolare, del quale il soggetto libero non fruisce, ma anche di prevedere che l'eventuale revoca del provvedimento di ammissione al beneficio – conseguente alla mancata presentazione della certificazione nel termine – non operi con effetto *ex tunc*, ma solo a partire dalla scadenza del termine medesimo.

Il regime in tal modo adottato non può ritenersi, d'altra parte, irrazionale o arbitrario, anche in una cornice sistematica.

L'efficacia retroattiva della revoca dell'ammissione al patrocinio è, infatti, attualmente prevista dall'art. 114, comma 2, del testo unico esclusivamente in rapporto alle fattispecie di revoca cosiddetta “sostanziale”: vale a dire, nelle ipotesi di avvenuto accertamento, all'esito di opportune indagini, della mancanza (originaria o sopravvenuta) delle condizioni reddituali per la fruizione del beneficio (art. 112, comma 1, lettera d, e comma 2; analogo discorso può farsi per la revoca con effetto retroattivo autonomamente prevista dall'art. 95 del testo unico, nel caso di condanna dell'interessato per falsità od omissioni nelle autocertificazioni o nella documentazione prodotta a corredo dell'istanza).

In relazione alle evenienze considerate, la *ratio* della previsione dell'efficacia *ex tunc* della revoca risiede – come rimarcato dalla giurisprudenza di legittimità – nell'intento di impedire all'istante, comportatosi in modo fraudolento, di beneficiare, anche solo parzialmente, degli effetti derivati dall'illegittima ammissione al patrocinio. Proprio in ragione dell'evidenziata *ratio*, la Corte di cassazione ha quindi escluso che il difensore possa avere diritto alla liquidazione, a carico dello Stato, dei compensi professionali per l'attività svolta medio tempore a favore dell'istante, non rilevando che l'accertamento dell'originaria carenza dei presupposti per l'ammissione sia intervenuto successivamente e che il difensore fosse inconsapevole di detta carenza. Nei casi in parola, il professionista dovrà rivolgersi, per il pagamento del compenso, allo stesso interessato, che non versava in stato di indisponibilità economica tale da legittimare l'ammissione al patrocinio.



Di contro, nell'ipotesi alla quale si riferiscono le censure del rimettente, si è di fronte a una revoca per ragioni "formali", legata, cioè, all'omessa produzione di un documento da parte dello straniero detenuto (ovvero, per stare alla previsione dell'art. 94, comma 3, da parte del suo difensore o dei suoi familiari): omessa produzione che – tenuto conto anche della limitata ampiezza dello *spatium temporis* a tal fine concesso – non può ritenersi, di per sé, equivalente all'accertamento, in positivo, dell'effettiva carenza dei requisiti sostanziali di ammissione al beneficio (comportando soltanto – in negativo – la mancata prova, nelle forme di legge, dei requisiti stessi).

Ne consegue che non risulta evocabile – a sostegno dell'adozione del regime di retroattività della revoca, auspicato dal rimettente – l'esigenza di impedire che il soggetto che si è comportato fraudolentemente possa giovare, anche solo in parte, degli effetti dell'ammissione. Correlativamente, risulta anche meno facilmente giustificabile la conseguenza – che dall'adozione di quel regime dovrebbe derivare – consistente nella perdita del diritto al compenso nei confronti dello Stato da parte del difensore "incolpevole".

5. – Alla luce delle esposte considerazioni, si deve, dunque, escludere la configurabilità del *vulnus* costituzionale denunciato.

PER QUESTI MOTIVI

CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 114 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Macerata con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: FRIGO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120101

N. 102

Ordinanza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Norme della Regione Marche - Istituzione di un sistema regionale di accreditamento per l'abilitazione al rilascio delle certificazioni di sostenibilità energetico-ambientale - Ritenuta introduzione di una nuova figura professionale non prevista dai principi fondamentali stabiliti dallo Stato - Difetto di rilevanza in relazione all'omessa motivazione sulla sussistenza dell'interesse al ricorso con cui è stato introdotto il giudizio *a quo* innanzi al TAR Marche, e all'omessa descrizione delle disposizioni e dei contenuti della delibera impugnata e dei motivi di impugnazione prospettati nel ricorso medesimo - Mancato tentativo di dare alle disposizioni censurate una interpretazione costituzionalmente conforme - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Marche 17 giugno 2008, n. 14, artt. 6, commi 4 e 5, lett. b), e 14, comma 3, lett. b).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 6, commi 4 e 5, lettera *b*), e 14, comma 3, lettera *b*), della legge della Regione Marche 17 giugno 2008, n. 14 (Norme per l'edilizia sostenibile), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche nel procedimento vertente tra la Federazione regionale degli ingegneri delle Marche ed altri e la Regione Marche con ordinanza dell'11 febbraio 2011, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione del Consiglio nazionale degli ingegneri e della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Giovanni Pellegrino per il Consiglio nazionale degli ingegneri e Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto che – nel corso di un giudizio promosso dalla Federazione regionale degli ingegneri delle Marche e dagli Ordini degli ingegneri delle relative Province per l'annullamento della delibera della Giunta regionale delle Marche del 18 ottobre 2010, n. 1494 (Art. 14 comma 3 lett. *b* della L.R. 14/2008 - Norme per l'edilizia sostenibile - Sistema e procedure per la certificazione energetica e ambientale degli edifici di cui all'art. 6 comma 5 - Sostituzione D.G.R. 1141/2009), il Tribunale amministrativo regionale per le Marche, con ordinanza emessa l'11 febbraio 2011, ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 6, commi 4 e 5, lettera *b*), e 14, comma 3, lettera *b*), della legge della Regione Marche 17 giugno 2008, n. 14 (Norme per l'edilizia sostenibile), «nella parte in cui, istituendo un sistema regionale di accreditamento per l'abilitazione al rilascio delle certificazioni di sostenibilità energetico-ambientale, crea, nella sostanza, una nuova figura professionale non prevista dai principi fondamentali stabiliti dallo Stato»;

che, preliminarmente, il giudice *a quo* – rigettata una eccezione di tardività del ricorso «perlomeno limitatamente ai motivi attraverso cui si contesta la legittimità costituzionale» dei menzionati articoli, «che costituiscono il presupposto giuridico del provvedimento impugnato e che lo vizierebbero per illegittimità derivata qualora l'eccezione di incostituzionalità dovesse risultare fondata» e ritenute inammissibili le censure volte a contestare la legittimità per vizi propri della delibera impugnata, in assenza «di un concreto interesse ad agire poiché, in caso di loro fondatezza, riprenderebbe vigore il sistema di accreditamento precedente di cui alla delibera di GR n. 1141/2009 contenente, peraltro, requisiti di accreditamento più gravosi e quindi penalizzanti per i professionisti rappresentati dagli ordini qui ricorrenti» – «esclude l'esigenza di disporre l'invocata misura cautelare di sospensione del provvedimento impugnato»;

che per il Tar, «sotto il profilo del merito», «assume invece rilevanza la dedotta questione di incostituzionalità delle norme poste a fondamento del provvedimento impugnato»;

che infatti il rimettente rileva che la previsione dei censurati commi 4 e 5, lettera *b*), dell'art. 6 – secondo cui il certificato volontario di sostenibilità energetico-ambientale degli edifici (che ricomprende in sé la certificazione energetica obbligatoria di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, recante «Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia») è rilasciato da un professionista accreditato, demandando alla Giunta regionale la definizione del sistema di accreditamento dei soggetti abilitati al rilascio – comporta che l'iscrizione nel predetto sistema di accreditamento costituisce la condizione necessaria per ottenere l'abilitazione, senza la quale nessun professionista, iscritto negli attuali albi professionali, potrebbe rilasciare la certificazione in esame;

che però, in tal modo, la creazione di una nuova figura professionale (definibile certificatore energetico-ambientale), distinta, per requisiti abilitanti, dalle tradizionali figure professionali che operano in materia edilizia (ingegneri, architetti, geometri, periti industriali, ecc.) e non prevista dalla legislazione statale vigente in materia di professioni tecniche, lede l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, trattandosi di materia («professioni») soggetta a legi-



slazione concorrente, rispetto alla quale (come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale) è riservata allo Stato l'individuazione di nuove figure professionali e la disciplina dei relativi profili e titoli abilitanti, nonché l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso, prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento delle attività cui l'elenco fa riferimento;

che si è costituito il Presidente della Giunta della Regione Marche (resistente nel giudizio *a quo*), il quale – sottolineato in fatto che nel giudizio *a quo* erano state sollevate numerose censure di illegittimità della delibera ivi impugnata per contrasto con il quadro normativo nazionale vigente e con lo stesso art. 117, terzo comma, Cost. e che l'ordinanza di rimessione è stata emessa in sede di trattazione della domanda cautelare di sospensione dell'efficacia della delibera medesima (rigettata dal rimettente) – conclude per la declaratoria di inammissibilità o, comunque, di non fondatezza della sollevata questione;

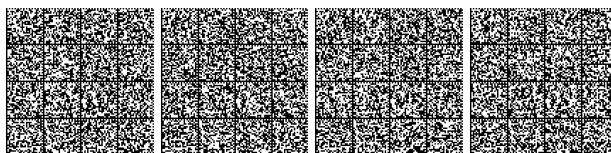
che quanto ai profili di inammissibilità, il resistente ne deduce il difetto assoluto di rilevanza in ragione del fatto che il Tar: *a*) trovandosi a giudicare in sede cautelare sulla sola istanza di sospensione della delibera impugnata dai ricorrenti, si è già espressamente pronunciato nel senso del rigetto della medesima, con ciò esauendo la propria potestas iudicandi (tant'è che l'ordinanza di rimessione è stata impugnata *in parte qua* davanti al Consiglio di Stato che l'ha riformata, ordinando la fissazione dell'udienza di merito davanti al Tribunale di primo grado); *b*) ha ritenuto «l'assenza di un concreto interesse ad agire» dei ricorrenti «per vizi propri» del provvedimento impugnato (perché riprenderebbe vigore la precedente delibera, non impugnata e più sfavorevole), ma non ha fornito alcuna argomentazione circa l'asserita sussistenza dell'interesse al ricorso limitatamente ai motivi di censura prospettati dai ricorrenti in via subordinata e concernenti l'illegittimità derivata del provvedimento impugnato per l'incostituzionalità delle norme di legge che ne avrebbero costituito il fondamento; *c*) ha ommesso qualsiasi descrizione (seppure sommaria) delle disposizioni e dei contenuti della delibera impugnata e dei motivi di impugnazione prospettati nel ricorso, così da impedire la verifica della pregiudizialità del giudizio di costituzionalità rispetto al giudizio di invalidità della delibera; *d*) non ha tentato di dare alle disposizioni censurate una interpretazione costituzionalmente conforme, limitandosi ad affermare apoditticamente che la legge regionale *de qua* avrebbe creato una nuova figura professionale così violando l'evocato parametro costituzionale;

che, peraltro, secondo la difesa regionale (che ribadisce le proprie argomentazioni in una memoria di udienza), dal tenore testuale delle disposizioni censurate è agevole escludere che il legislatore regionale abbia “imposto” (o anche solo “consentito”) alla Giunta di “creare” una nuova figura professionale distinta da quelle già contemplate dalla legislazione statale o di istituire un registro atto a svolgere una funzione individuatrice della suddetta professione; laddove è la stessa legislazione nazionale vigente in tema di certificazione energetica obbligatoria (che è ricompresa nella certificazione di sostenibilità energetico-ambientale disciplinata dalla legge regionale) che (all'art. 18 del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, recante «Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE», ed al relativo allegato III) riconosce in termini espliciti il potere delle Regioni di individuare ed abilitare – scegliendo tra diverse opzioni e modalità – soggetti certificatori ulteriori rispetto a quelli già individuati a livello nazionale;

che si è, altresì, costituito il Consiglio nazionale degli ingegneri, in persona del Presidente *pro tempore* (intervenuto nel giudizio principale, ad adiuvandum le ragioni dei ricorrenti), il quale richiama il contenuto della delibera della Giunta regionale impugnata – dove si prevede che, per svolgere l'attività di certificazione energetico-ambientale, gli ingegneri (contrariamente a quanto previsto, per la certificazione energetica di cui al decreto legislativo n. 192 del 2005, dall'allegato III al decreto legislativo n. 115 del 2008) sono obbligati a frequentare appositi corsi di formazione con esami finali, previsti anche per mantenere l'accreditamento – concordando con il rimettente sul fatto che, così operando la Giunta regionale, con un atto amministrativo e sulla base delle norme censurate ha sostanzialmente individuato una nuova figura professionale in relazione al rilascio della certificazione *de qua*, stabilendo specifici e nuovi requisiti abilitanti;

che la parte (rilevato che il Consiglio di Stato, sezione V, con ordinanza del 1° giugno 2011, n. 2336, ha riformato la pronuncia del rimettente di rigetto dell'istanza di sospensione della delibera impugnata), conclude per l'accoglimento della questione, ritenendo del tutto condivisibili le argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione, precisando (a sostegno dell'affermazione della invasione della competenza statale in materia) che ad oggi il legislatore statale non ha ancora definito i requisiti e i criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indicazione degli esperti o degli organismi cui affidare la certificazione energetica degli edifici, di cui al citato decreto legislativo n. 192 del 2005.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ha censurato, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, gli articoli 6, commi 4 e 5, lettera *b*), e 14, comma 3, lettera *b*), della legge della Regione Marche 17 giugno 2008, n. 14 (Norme per l'edilizia sostenibile), «nella parte in cui, istituendo



un sistema regionale di accreditamento per l'abilitazione al rilascio delle certificazioni di sostenibilità energetico-ambientale, crea, nella sostanza, una nuova figura professionale non prevista dai principi fondamentali stabiliti dallo Stato»;

che, preliminarmente, la Regione Marche – rilevato che nel giudizio *a quo* sono state sollevate dai ricorrenti numerosi motivi di illegittimità della delibera di Giunta ivi impugnata e che l'ordinanza di rimessione è stata emessa in sede di trattazione della domanda cautelare di sospensione dell'efficacia della delibera medesima (peraltro rigettata dal rimettente) – ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto assoluto di rilevanza in riferimento a diversi profili, riassumibili: *a)* nell'esaurimento della potestas iudicandi del rimettente in sede cautelare; *b)* nel difetto di motivazione in ordine alla sussistenza dell'interesse al ricorso (negato con riferimento ai vizi propri del provvedimento impugnato) limitatamente ai motivi di censura prospettati dai ricorrenti in via subordinata e concernenti l'illegittimità derivata della delibera per l'incostituzionalità delle norme di legge che ne avrebbero costituito il fondamento; *c)* nell'omessa descrizione delle disposizioni e dei contenuti della delibera impugnata e dei motivi di impugnazione prospettati nel ricorso; *d)* nel mancato tentativo di dare alle disposizioni censurate una interpretazione costituzionalmente conforme;

che la prima eccezione non è fondata giacché, dalla pur sintetica motivazione dell'ordinanza di rimessione, si evince che il dubbio di costituzionalità delle norme de quibus non viene sollevato per decidere l'istanza cautelare di sospensione del provvedimento impugnato, bensì (dopo il rigetto di tale istanza) al fine di dare soluzione al giudizio «sotto il profilo del merito» e di accertare la validità o meno del provvedimento medesimo per vizi derivati dalla eventuale illegittimità costituzionale delle norme della legge regionale oggetto di censura;

che, dunque, con la decisione sull'istanza cautelare, non può dirsi esaurita la potestas iudicandi del rimettente, in quanto – secondo la non implausibile prospettazione sul punto – il dubbio di costituzionalità è posto per la definizione del merito del giudizio, di cui il rimettente è comunque investito;

che, viceversa, quanto alla seconda eccezione mossa dalla difesa della Regione, dal contesto motivazionale emerge che il rimettente – dopo avere esplicitamente affermato «l'assenza di un concreto interesse ad agire» dei ricorrenti rispetto alla impugnazione in via principale del provvedimento in contestazione «per vizi propri» (poiché, a suo dire, per effetto dell'eventuale fondatezza delle censure mosse a tale provvedimento «riprenderebbe vigore il sistema di accreditamento precedente di cui alla delibera di GR n. 1141/2009 contenente, peraltro, requisiti di accreditamento più gravosi e quindi penalizzanti per i professionisti rappresentati dagli ordini qui ricorrenti»), e dopo avere appunto fondato, sulla base di tale assunto, la decisione di rigetto della misura cautelare – si limita a ritenere in maniera del tutto apodittica che «sotto il profilo del merito assume invece rilevanza la dedotta questione di incostituzionalità delle norme poste a fondamento del provvedimento impugnato»;

che la completa carenza di motivazione a sostegno di tale assunto – cui si accompagna la mancata indicazione degli specifici motivi di impugnazione della delibera in oggetto proposti dai ricorrenti (in via principale ed in via subordinata) nel giudizio principale – non lascia comprendere perché il dichiarato difetto di interesse ad agire dei ricorrenti valga per i soli «vizi propri» dell'atto impugnato e non già anche per i «vizi derivati», scaturenti dall'eventuale illegittimità costituzionale delle norme legislative su cui il provvedimento risulti fondato;

che, di conseguenza, è parimenti fondata anche l'altra eccezione della Regione, che contesta l'omessa indicazione, neppure sommaria (non tanto delle disposizioni e dei contenuti della delibera impugnata, conoscibili attraverso i normali strumenti di pubblicità legale, quanto piuttosto) dei motivi di impugnazione prospettati nel ricorso;

che ciò determina un ulteriore vizio di carenza della necessaria motivazione a sostegno della pregiudizialità del sollevato incidente di costituzionalità rispetto al giudizio principale, giacché la completa assenza di descrizione della (pur articolata) causa petendi, posta a fondamento dell'impugnazione della delibera *de qua* davanti al giudice amministrativo, si oppone alla possibilità per questa Corte di valutare la effettiva configurabilità della asserita rilevanza della questione (soprattutto in ragione del diverso approccio, non altrimenti spiegato, dato dal rimettente alla sussistenza dell'interesse ad agire: esclusa, da un lato, rispetto ai vizi propri dell'atto ed affermata, dall'altro lato, rispetto ai vizi derivati);

che altrettanto evidente si appalesa l'ulteriore eccepito profilo di inammissibilità, conseguente al mancato esperimento da parte del collegio del doveroso tentativo di attribuire alle norme una interpretazione conforme a Costituzione (ordinanze n. 212, n. 103 e n. 101 del 2011), essendosi il Tar limitato ad affermare che le norme legislative censurate costituiscono il «presupposto giuridico» formale della delibera di Giunta, senza tuttavia individuare e definire il rapporto di dipendenza (vincolata o anche meramente facoltizzante) e di derivazione dei contenuti normativi dell'atto impugnato dai precetti di legge;



che infatti il rimettente, senza altro spiegare – muovendo dalla assertiva premessa secondo la quale «l'iscrizione nel [...] sistema di accreditamento, nel rispetto dei requisiti e delle modalità definiti dalla giunta regionale, costituisce [...] la condizione necessaria per ottenere l'abilitazione, senza la quale nessun professionista, iscritto negli attuali albi professionali, potrebbe rilasciare la certificazione di sostenibilità energetico-ambientale di cui al citato art. 6 della L.r. n. 14/2008» –, perviene alla conclusione che proprio la legge regionale censurata avrebbe provveduto a “creare”, nella sostanza, «una nuova figura professionale (definibile certificatore energetico-ambientale) distinta, per requisiti abilitanti, dalle tradizionali figure professionali che operano in materia edilizia (ingegneri, architetti, geometri, periti industriali, ecc.)»;

che, tuttavia, argomentando in questo modo il Tar, da un lato, si sottrae alla doverosa sperimentazione della possibilità (anche alla luce di quanto disposto dall'art. 18, comma 6, del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, recante «Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE», e dal relativo allegato III) di dare alla disciplina legislativa *de qua* un significato diverso, tale da renderla compatibile con l'evocato parametro costituzionale, quanto meno nei termini di una possibile “neutralità” della previsione di legge rispetto alla concreta attuazione dei relativi precetti operata dalla Giunta regionale; e, dall'altro lato, sembra non distinguere il piano della produzione legislativa (soggetto al vaglio di costituzionalità) da quello della attuazione amministrativa (oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale);

che, pertanto, la sollevata questione è manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 6, commi 4 e 5, lettera b), e 14, comma 3, lettera b), della legge della Regione Marche 17 giugno 2008, n. 14 (Norme per l'edilizia sostenibile), sollevata, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: GROSSI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120102

N. 103

Ordinanza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Associazioni di volontariato - Atti costitutivi e atti onerosi *inter vivos* connessi allo svolgimento dell'attività delle organizzazioni medesime - Esenzione tributaria per le imposte di registro e di bollo e non anche per le imposte ipotecarie e catastali - Asserita disparità di trattamento tributario rispetto agli atti di donazione e alle attribuzioni di eredità o di legato, per i quali è prevista una esenzione fiscale totale - Insussistenza - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 8, comma 1.
- Costituzione, art. 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, 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 8, comma 1, della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato) promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Siena nel procedimento vertente tra la Confraternita di Misericordia di Abbadia di San Salvatore e l'Ufficio del registro di Montepulciano con ordinanza del 5 giugno 2000, iscritta al n. 229 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese.

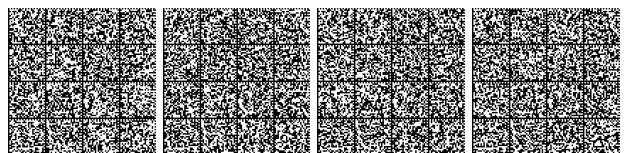
Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Siena, sezione II, con ordinanza del 5 giugno 2000 (reg. ord. n. 229 del 2011), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), «nella parte in cui non prevede l'esenzione da ogni tipo d'imposta ad ogni trasferimento di beni – compresi quelli “inter vivos” – operato da parte delle Associazioni di volontariato»;

che, secondo quanto riferito dal giudice rimettente, la ricorrente nel giudizio principale, organizzazione di volontariato, ha impugnato l'avviso di liquidazione emesso dall'Ufficio del registro di Montepulciano per il recupero in via suppletiva delle imposte ipotecaria e catastale sull'atto n. 1066/IV, registrato in data 18 settembre 1997; che successivamente, in sede di registrazione, l'atto d'acquisto veniva ritenuto esente dalle imposte di registro e di bollo ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge n. 266 del 1991, essendo la ricorrente iscritta nel Registro del volontariato della Regione Toscana, e questa esenzione era applicata, estensivamente, anche alle imposte ipotecaria e catastale; e che, infine, l'Ufficio impositore, ritenendo non applicabile tale esenzione, notificava alle parti un avviso di liquidazione – impugnato nel giudizio principale – per il recupero in via suppletiva di dette imposte su prezzo dichiarato;

che – riporta il giudice rimettente – la ricorrente sostiene che «pur non essendo l'esenzione delle imposte ipotecaria e catastale espressamente prevista dalla legge, tuttavia essa va desunta dal combinato disposto del 1° e 2° comma dell'art. 8 della legge n. 266/1991 (...), da cui traspare evidente che l'intenzione del legislatore è quella di agevolare gli atti di trasferimento connessi allo svolgimento delle attività delle associazioni di volontariato, siano essi “inter vivos” sia “mortis causa”»;

che, in via subordinata, la ricorrente ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 8, comma 1, della legge n. 266 del 1991 «per disparità di trattamento tra associazioni che ricevono beni a titolo gratuito e associazioni che acquistano beni a titolo oneroso con identica finalità solidaristica, laddove le prime sarebbero esenti da ogni imposta, le seconde, invece, oltre ad essere gravate dell'impegno economico sostenuto per l'acquisto, dovrebbero scontare le normali imposte ipotecarie e catastali»;

che il giudice rimettente riferisce che l'Ufficio resistente ritiene invece che l'art. 8, comma 2, della legge n. 266 del 1991 non sia applicabile al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, in quanto «la “ratio” della differente disciplina agevolativa degli atti di liberalità rispetto a quelli a titolo oneroso risiede nella totale assenza di un interesse lucrativo nei primi, che arricchiscono unicamente l'organizzazione di volontariato, mentre negli atti onerosi il privato percepisce un corrispettivo che può essere anche molto ingente e merita di andare soggetto a tassazione, e pertanto limitare l'agevolazione ai tributi di registro e di bollo – che come le imposte ipotecarie sarebbero dovuti in solido da entrambe le parti – contempererebbe la duplice esigenza di agevolare in qualche misura la finalità del volontariato senza agevolare troppo l'interesse lucrativo della controparte contrattuale»;



che la Commissione tributaria provinciale di Siena ritiene che la norma di agevolazione tributaria di cui all'art. 8, comma 2, della legge n. 266 del 1991 costituisca un'eccezione alle norme impositive di carattere generale e non sia applicabile oltre i casi in essa tassativamente considerati;

che, tuttavia, ad avviso del giudice rimettente non sembra soddisfacente la *ratio* giustificativa dei commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge n. 266 del 1991 così come individuata dall'Ufficio resistente nel giudizio principale, «ove si consideri che la pretesa finalità di colpire tributariamente “l'interesse lucrativo della controparte”, viene di fatto frustrata dal momento che le imposte ipotecarie e catastali – così come quelle di registro e di bollo – fanno carico in via principale all'acquirente (e cioè, nella fattispecie alla Associazione di volontariato) e solo in via subordinata – per il principio della solidarietà – alla controparte contrattuale»;

che la Commissione tributaria provinciale di Siena ritiene quindi rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 8, comma 1, della legge n. 266 del 1991, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede l'esenzione da ogni tipo d'imposta – così come il successivo comma 2 per gli atti di liberalità – per ogni trasferimento di beni connesso allo svolgimento delle attività delle associazioni di volontariato;

che, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 22 novembre 2011 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo la non fondatezza della questione;

che la difesa dello Stato, dopo aver premesso che la disposizione censurata rientrerebbe, in quanto norma agevolativa, nella sfera della discrezionalità del legislatore, insindacabile da parte del giudice, sottolinea la ragionevolezza della previsione di un diverso trattamento tributario degli atti di liberalità rispetto agli atti a titolo oneroso nei quali sia parte un'associazione di volontariato;

che, inoltre, la difesa dello Stato osserva che il diverso trattamento tributario riguarderebbe «due fattispecie assolutamente differenti» – da un lato atti donativi e mortis causa, dall'altro atti inter vivos a titolo oneroso – venendo quindi meno «l'identità delle situazioni messe a confronto»;

che la *ratio* del diverso trattamento tributario, dunque, risiederebbe nel «favore del legislatore per gli accrescimenti patrimoniali tesi ad arricchire l'ente di volontariato, gratuitamente, senza alcun sacrificio economico», in quanto l'esenzione da ogni imposta degli atti di liberalità – prevista dall'art. 8, comma 2, della legge n. 266 del 1991 – renderebbe possibile «incentivare tali forme di acquisizioni patrimoniali in capo agli enti che perseguono fini di utilità sociale»;

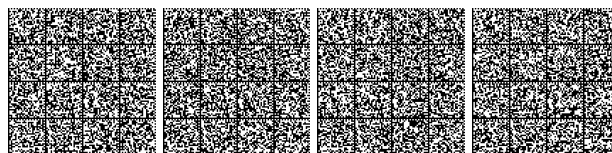
che diversa sarebbe invece la *ratio* dell'art. 8, comma 1, della legge n. 266 del 1991, con riferimento agli atti inter vivos a titolo oneroso, per i quali il legislatore avrebbe considerato «il programma negoziale realizzato dai due contraenti», per cui, se normalmente l'ente di volontariato pone in essere tale tipo di negozi al solo fine di perseguire il proprio fine istituzionale, l'altro contraente agirebbe «attualizzando un programma di carattere lucrativo, tendendo a realizzare un profitto di tipo egoistico dell'operazione negoziale», e sarebbe quindi «la connotazione lucrativa dell'interesse dell'altro contraente/alienante», assente nei negozi di liberalità, a giustificare, rendendola come tale coerente, la scelta del legislatore di differenziare, dal punto di vista tributario, le due diverse tipologie di atti;

che, di conseguenza, l'incentivazione delle operazioni volte alla cessione di beni strumentali, utili agli enti di volontariato per lo svolgimento di fini istituzionali, sarebbe perseguita dal legislatore attraverso l'esenzione della sola imposta di registro e di bollo, evitando che gli alienanti possano essere chiamati, in via subordinata, al pagamento delle stesse;

che la persistenza delle imposte ipotecarie, pertanto, si spiegherebbe proprio nell'intento, coerente con il sistema, di negare prevalenza all'interesse lucrativo del cedente, nei negozi in cui sia parte un'associazione di volontariato;

che, infine, la difesa dello Stato rileva che le considerazioni espresse dal giudice rimettente sul fatto che le imposte ipotecarie e catastali farebbero carico in via principale all'acquirente (e dunque all'associazione di volontariato) e solo in via subordinata alla controparte contrattuale, sarebbero del tutto irrilevanti ai fini della denuncia di incostituzionalità, perché, se in materia di imposte «d'atto» vige il principio di solidarietà passiva nei confronti dell'amministrazione e normalmente le stesse gravano sulla parte acquirente, l'autonomia contrattuale delle parti potrebbe, in base all'art. 1475 del codice civile, stabilire diversamente, con la conseguenza che potrebbe essere anche il contraente diverso dall'associazione di volontariato a versare le imposte ipotecarie.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Siena, sezione II, con ordinanza del 5 giugno 2000 (reg. ord. n. 229 del 2011), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), «nella parte in cui non prevede l'esenzione da ogni tipo d'imposta ad ogni trasferimento di beni – compresi quelli “inter vivos” – operato da parte delle Associazioni di volontariato»;



che in particolare, con riguardo alle organizzazioni di volontariato aventi esclusivi fini di solidarietà, il giudice rimettente ritiene che l'art. 8, comma 1, della legge n. 266 del 1991, nella parte in cui limita alle imposte di registro e di bollo le esenzioni previste per gli atti costitutivi e per gli atti onerosi inter vivos connessi allo svolgimento dell'attività delle medesime organizzazioni ed assoggetta, invece, tali atti alle imposte ipotecarie e catastali («Gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato (...), costituite esclusivamente per fini di solidarietà, e quelli connessi allo svolgimento delle loro attività sono esenti dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro»), comporti una ingiustificata disparità di trattamento tributario rispetto agli atti di donazione e alle attribuzioni di eredità o di legato, per i quali il comma 2 del medesimo art. 8 della legge n. 266 del 1991 prevede una esenzione fiscale totale («(...) le donazioni e le attribuzioni di eredità o di legato sono esenti da ogni imposta a carico delle organizzazioni» di volontariato);

che, in via preliminare, occorre ribadire, secondo quanto già osservato dall'ordinanza n. 144 del 2009, che «la concessione di agevolazioni relative a tributi erariali, attraverso norme di carattere eccezionale e derogatorio (ordinanza n. 174 del 2001; sentenza n. 292 del 1987), costituisce esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per l'eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità; con la conseguenza che la Corte costituzionale non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici stessi (sentenze n. 27 del 2001; n. 431 del 1997 e n. 86 del 1985; ordinanze n. 46 del 2009 e n. 10 del 1999)»;

che, innanzitutto, i commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge n. 266 del 1991 riguardano due ipotesi differenti, cui si collegano finalità diverse: da una parte, gli atti inter vivos a titolo oneroso (comma 1); dall'altra, gli atti donativi a titolo liberale e gli atti mortis causa (comma 2);

che, nel comparare le due disposizioni, il giudice rimettente tiene esclusivamente conto dei fini perseguiti dalle organizzazioni di volontariato, che possono essere i medesimi in entrambe le ipotesi, senza considerare anche le diverse cause degli atti – a titolo oneroso, liberale o mortis causa – cui è riconducibile una differente posizione dell'altra parte della fattispecie negoziale (in un caso l'alienante, nell'altro il donante o il de cuius);

che, quindi, il rimettente muove dall'erroneo assunto che al medesimo fine generale di solidarietà istituzionalmente perseguito dalle organizzazioni di volontariato debba necessariamente corrispondere una unitaria giustificazione dei benefici fiscali ad esse accordati, così da rendere irragionevole ogni differenziazione delle agevolazioni in base ai diversi tipi di atti;

che, inoltre, la Commissione tributaria provinciale di Siena, nel ritenere la norma censurata in contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto non prevede l'esenzione dalle imposte ipotecaria e catastale, oltre a quella dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro, omette altresì di considerare che queste imposte sono tributi di diversa natura, tra loro distinti, regolati ognuno da una propria normativa: il decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642 (Disciplina dell'imposta di bollo) e il decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale);

che, infatti, mentre l'imposta di registro «si applica (...) agli atti soggetti a registrazione e a quelli volontariamente presentati per la registrazione» (art. 1 del d.P.R. n. 131 del 1986) e all'imposta di bollo sono soggetti «gli atti, i documenti e i registri indicati nella tariffa annessa» al d.P.R. n. 642 del 1972, talché esse costituiscono le cosiddette «imposte d'atto», le imposte ipotecaria e catastale, invece, riguardano rispettivamente «le formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione eseguite nei pubblici registri immobiliari» (art. 1 del d.lgs. n. 347 del 1990, relativo all'oggetto dell'imposta ipotecaria) e le vulture catastali (art. 10 del d.lgs. n. 347 del 1990, relativo all'oggetto dell'imposta catastale), riferendosi quindi alle iscrizioni necessarie a fini di pubblicità (registri immobiliari) o di organizzazione e raccolta dei dati degli immobili (catasto);

che, dunque, la questione è manifestamente infondata, in quanto, non essendovi identità delle due situazioni messe a confronto dal giudice rimettente e tenuto conto delle differenze esistenti sia tra le imposte considerate, sia tra gli obiettivi perseguiti dal legislatore con le agevolazioni in esame, appare tutt'altro che irragionevole il diverso trattamento tributario previsto dall'art. 8 della legge n. 266 del 1991 per gli atti inter vivos a titolo oneroso, da un lato, e per gli atti donativi a titolo liberale e gli atti mortis causa, dall'altro (ordinanza n. 181 del 2005).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Siena con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: CASSESE

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120103

N. 104

Sentenza 16 - 20 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Disposizioni integrative e correttive della disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa - Assoggettabilità alle disposizioni sul fallimento degli imprenditori che esercitano un'attività commerciale e non anche degli imprenditori agricoli e di quelli ad essi equiparati - Asserita ingiustificata disparità di trattamento in assenza di ragioni di distinzione fra l'imprenditore commerciale e l'imprenditore agricolo - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Inammissibilità della questione.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 1, nel testo introdotto dal d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

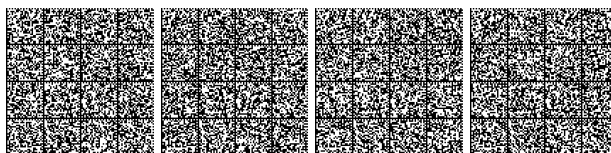
Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), promosso dal Tribunale ordinario di Torre Annunziata nel procedimento vertente tra l'Amministrazione provinciale di Napoli e la Cera Fish s.r.l., con ordinanza del 20 gennaio 2011, iscritta al n. 208 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2011.



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

Udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza depositata il 20 gennaio 2011 il Tribunale ordinario di Torre Annunziata ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo introdotto a seguito della entrata in vigore del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'art. 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), nella parte in cui esclude dalla assoggettabilità alla dichiarazione di fallimento gli imprenditori agricoli e quelli ad essi equiparati.

1.1. — Il giudice *a quo*, dopo aver riferito di essere chiamato a decidere in merito alla istanza di fallimento presentata dall'Amministrazione provinciale di Napoli in danno della Cera Fish s.r.l. a socio unico, precisa, in punto di fatto, che l'Amministrazione istante ha concesso ed erogato alla Cera Fish un contributo finanziario, di importo superiore ad euro 850.000,00, per la realizzazione di un impianto di allevamento di specie ittiche e che la concessione del contributo prevedeva che l'impianto, una volta realizzato, dovesse essere messo in funzione entro un dato termine. Sottolinea che, viceversa, l'impianto, a seguito di divergenze insorte fra l'appaltante Cera Fish e la ditta appaltatrice, pur completato, non è stato mai attivato e che, pertanto, l'Amministrazione provinciale ha, dapprima, revocato la concessione del contributo e richiesto la restituzione di quanto già versato, maggiorato da interessi. Quindi, stante il perdurante inadempimento della Cera Fish, ha ottenuto nei confronti della medesima un decreto ingiuntivo che, nonostante la opposizione della intimata, è stato munito della clausola della provvisoria esecuzione. Infine, vista la inutilità di una procedura esecutiva immobiliare iniziata nei confronti della Cera Fish — la quale, appresa la revoca della concessione del contributo, si era disfatta, cedendole ad un terzo, di buona parte delle sue attività — l'Amministrazione ha presentato l'istanza di fallimento di cui dianzi.

Aggiunge il rimettente che, radicatosi il contraddittorio, la società debitrice si era difesa, fra l'altro, deducendo la sua natura di impresa agricola (*recte*: ittica e come tale equiparata a quella) non suscettibile di declaratoria di fallimento.

Nella assenza di istanze istruttorie delle parti, il giudizio era stato rimesso alla decisione camerale.

1.2. — Osserva, a questo punto, il rimettente che delle condizioni e requisiti necessari per giungere alla dichiarazione di fallimento certamente ricorreva nella fattispecie quello relativo al quantum della attuale esposizione debitoria, essendo il credito vantato dalla Amministrazione e portato dal decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo superiore a 30.000,00 euro. Riguardo ai limiti dimensionali di cui all'art. 1, comma 2, del regio decreto n. 267 del 1942 il rimettente rileva che, incombendo sul fallendo la prova del mancato superamento di detti limiti, l'inerzia istruttoria della Cera Fish ha consentito di affermare l'avvenuto superamento di detti limiti. Infine, con riferimento allo stato di insolvenza, esso era desumibile da diversi elementi in atti (pretestuosità delle difese della Cera Fish, avvenuta dismissione di parte delle sue attività, visura immobiliare negativa).

Ritiene, invece, il Tribunale di Torre Annunziata che non sussista a carico della società fallenda il requisito della natura di impresa commerciale.

Sostiene, al riguardo, il rimettente come in tal senso siano dati significativi sia la iscrizione di quella presso la Camera di commercio di Napoli quale impresa agricola sia l'oggetto sociale della medesima (attività della pesca, dell'allevamento ittico e del commercio di prodotti ittici all'ingrosso e al dettaglio) nonché la causale del contributo finanziario concesso dalla istante Amministrazione.

L'assenza del predetto requisito osterebbe in modo insuperabile alla dichiarazione di fallimento.

2. — Sostiene, quindi, il rimettente che l'art. 1 della legge fallimentare, nell'assoggettare al fallimento solo l'imprenditore commerciale e non anche l'imprenditore agricolo si pone in contrasto con l'art. 3 Cost. il quale impone di trattare in maniera diversa solo situazioni realmente, e non solo apparentemente, diverse.

2.1. — Osserva, al riguardo, il rimettente che nell'ambito delle riforme che hanno, di recente, coinvolto le procedure concorsuali, non vi è stata l'estensione della relativa disciplina anche all'imprenditore non commerciale, sebbene essa fosse auspicata dalla dottrina giuridica la quale aveva rilevato che la figura dell'imprenditore agricolo, come «ridisegnata» dal legislatore nel 2001, non «meritava» il trattamento differenziato.



2.2. — In particolare, il rimettente – rammentato che la predetta esenzione traeva fondamento dal fatto che, diversamente da quello commerciale, l'imprenditore agricolo era soggetto, oltre al generico rischio economico (proprio di ogni attività produttiva), anche a quello ambientale, derivante dalla influenza dei fattori naturali, non governabili dall'uomo, sul ciclo produttivo e che l'imprenditore agricolo non faceva ampio e sistematico ricorso al credito, sicché il suo eventuale dissesto non aveva ricadute economiche tali da giustificare la procedura concorsuale – rileva che tali considerazioni non rispondono più alla attuale situazione, in cui, anche per l'impresa agricola, il progresso tecnologico ha ridotto quasi del tutto il rischio ambientale mentre il ricorso al credito è divenuta pratica sempre più diffusa.

Prosegue il rimettente osservando, altresì, che l'esenzione *de qua* poteva giustificarsi nella vigenza dell'originario testo dell'art. 2135 del codice civile, ma, successivamente alla sua riformulazione, avvenuta per effetto dell'art. 1 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), l'affievolirsi del concreto collegamento fra l'attività d'impresa e lo sfruttamento del fondo, l'ampliamento del novero delle attività connesse e l'abbandono del criterio della loro riconducibilità all'esercizio normale della agricoltura, hanno reso ingiustificata la esenzione dell'imprenditore agricolo dalle procedure fallimentari.

Nell'esaminare le modifiche apportate alla nozione di imprenditore agricolo il rimettente sottolinea – oltre alla avvenuta sostituzione della locuzione «bestiame» con quella di «animali» (significando essa che ad oggi ogni forma di allevamento rientra nella attività agricola) – che, attraverso l'uso dell'espressione «o possono utilizzare» – riferita al rapporto tra fondo agricolo e attività svolta – il legislatore ha inteso affermare che è possibile svolgere un'attività agricola anche senza l'effettiva utilizzazione del fondo, essendo, perciò, possibile che questo non eserciti più un ruolo produttivo, potendo «assurgere a mero strumento di conservazione delle piante».

A seguito della intervenuta parificazione legislativa, rientrano, pertanto, nel paradigma dell'art. 2135 del codice civile non solo le ipotesi di coltura tradizionale ma anche quelle in cui la coltivazione è operata non sul terreno ma in soluzioni chimiche e nelle quali i fattori climatici sono condizionati dall'intervento umano. Allo stesso modo la possibile limitazione dell'opera dell'imprenditore agricolo ad una sola «fase necessaria del ciclo vegetale ed animale» consente l'attribuzione di tale qualifica anche a chi, secondo i precedenti schemi, agiva nell'ambito dell'impresa commerciale, limitandosi, ad esempio, ad attendere alla incubazione delle uova e, alla loro schiusa, alla vendita dei pulcini.

2.3. — Aggiunge il rimettente che la non assoggettabilità alle procedure concorsuali dell'imprenditore agricolo apparirebbe ancor più irrazionale ove si tengano presenti le innovazioni normative introdotte nell'art. 2135 cod. civ. con riferimento allo svolgimento delle «attività connesse». Infatti queste, in passato, erano riconosciute come tali solo là dove sussistesse un vincolo soggettivo ed oggettivo con l'attività propriamente agricola, nel senso che le prime dovevano non solo essere compiute da chi svolgeva la seconda, ma anche essere legate al fondo da un rapporto di accessorietà e di strumentalità, mentre, attualmente, è considerato imprenditore agricolo anche chi «manipola, conserva, trasforma, commercializza o valorizza» prodotti che siano «prevalentemente» ottenuti dall'esercizio della attività agricola principale.

Ritiene il rimettente che l'abbandono del criterio del «normale esercizio dell'agricoltura» e l'adozione di quello della «prevalenza», per l'«evanescenza» di quest'ultimo, renderà arduo il «concreto riscontro dell'attività agricola per connessione», potendosi considerare, ad esempio, agricola anche la attività di chi commerci, trasformi o conservi, unitamente a quelli da lui prodotti, anche frutti naturali provenienti da altri fondi non da lui coltivati.

2.4. — Quanto alla rilevanza della questione, ad avviso del rimettente, non svolge alcun ruolo il fatto che l'art. 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 (Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d, f, g, l, ee, della legge 7 marzo 2003, n. 38), abbia previsto che le società di capitali sono considerate imprenditori agricoli professionali quando, oltre ad avere quale oggetto lo svolgimento della impresa agricola, almeno uno degli amministratori abbia la qualifica di imprenditore agricolo professionale. Siffatta disposizione, infatti, non avrebbe abrogato l'art. 2135 cod. civ., ma avrebbe giustapposto alla categoria dell'imprenditore agricolo a titolo principale, quella, di nuova istituzione, di imprenditore agricolo professionale.

2.5. — Conclude il Tribunale di Torre Annunziata osservando che, stante l'espressa equiparazione normativa operata dall'art. 2, comma 5, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 226 (Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), è irrilevante che la Cera Fish s.r.l. sia un imprenditore ittico e non agricolo.



3. — È intervenuto in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata.

3.1. — Quanto alla inammissibilità, l'interveniente difesa rileva che il rimettente, che pur dà atto della circostanza che la società fallenda ha ceduto a terzi gran parte delle sue attività, non ha motivato, riguardo alla sussistenza dei requisiti per la dichiarazione di fallimento, né sulla rilevanza della cessazione della attività da parte della Cera Fish s.r.l. né sulla inefficacia degli atti dispositivi compiuti da questa dopo la notificazione della revoca del contributo.

3.2. — Riguardo al merito, l'Avvocatura concorda col rimettente nell'affermare che il nuovo art. 2135 cod. civ. contiene una nozione di imprenditore agricolo più ampia della precedente, essendo state recepite sul piano giuridico le modifiche intervenute su quello tecnologico. L'impresa agricola non ha, infatti, più come suo obiettivo lo sfruttamento della naturale produttività della terra, ma si connota in senso «industriale». In tale mutata realtà economica, in cui possono darsi ipotesi di impresa agricola con struttura organizzativa anche più complessa dell'impresa commerciale, si pone la questione della conciliabilità coi principi costituzionali della esenzione dell'imprenditore agricolo dalle procedure concorsuali.

Analoghe problematiche non sono sfuggite in passato all'attenzione del giudice delle leggi, il quale ha ritenuto non in contrasto con l'art. 3 Cost. la soggezione alle procedure concorsuali delle piccole società commerciali e non delle società artigiane, precisando, nell'occasione, che il diverso trattamento era frutto di una scelta discrezionale del legislatore, operata fra varie soluzioni possibili ed espressione di scelte attinenti alla generale politica economica e giudiziaria, precisando, altresì, che la disciplina della impresa artigiana costituisce un complesso di valutazioni e disposizioni legislative non riconducibili esclusivamente al tema della soggezione o meno alle procedure concorsuali.

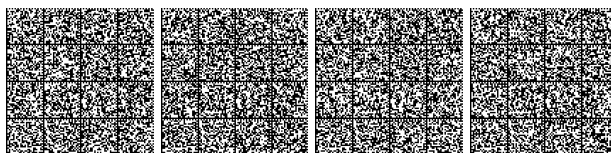
Ritiene l'Avvocatura che tali considerazioni siano pertinenti anche al caso presente, attesa la contiguità fra l'impresa artigiana e quella agricola; figure ambedue caratterizzate da una molteplicità di regole singolari, espressione della politica economica del legislatore. In tale ottica, prosegue la difesa erariale, nella quale si inquadrano una serie di interventi, espressivi di una politica «beneficiante», volti a permettere all'imprenditore agricolo di fronteggiare la concorrenza mondiale dei paesi emergenti, non è irragionevole sottrarre il medesimo alle «pesanti conseguenze delle procedure concorsuali».

In tal senso, già con la sentenza n. 145 del 1982, questa Corte, chiamata a scrutinare la disparità delle conseguenze derivanti dalla insolvenza dell'imprenditore commerciale e di quello agricolo, osservò che compete al Parlamento interrogarsi sul fatto che altre legislazioni di paesi europei ed extraeuropei disciplinano in maniera diversa dalla nostra le conseguenze della insolvenza.

3.3. — Rileva, da ultimo, la difesa statale, che il dubbio sulla opportunità di continuare a sottrarre l'impresa agricola dalle procedure concorsuali si è posto al legislatore delegato in occasione della recente riforma del diritto fallimentare: allora si è ritenuto di doverlo risolvere nel senso di conservare la regola previgente in ossequio al criterio, contenuto nella legge di delega, secondo il quale vi era l'esigenza di «semplificare la disciplina del fallimento attraverso l'estensione dei soggetti esonerati dall'applicabilità dell'istituto», criterio che, evidentemente, sarebbe stato disatteso se, fra i soggetti suscettibili di fallire, fosse stato ricompreso anche l'imprenditore agricolo.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale ordinario di Torre Annunziata ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo introdotto a seguito della entrata in vigore del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'art. 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), dubitando della sua conformità all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza, nella parte in cui esso, prevedendo che «sono soggetti alle disposizioni sul fallimento [...] gli imprenditori che esercitano un'attività commerciale», esclude che siano soggetti al fallimento gli imprenditori agricoli e quelli ad essi equiparati.



1.1. — Afferma, infatti, il rimettente che – a seguito della dilatazione della nozione di imprenditore agricolo fornita dall'art. 2135 del codice civile, conseguente alle modificazioni apportate al testo di tale norma dall'art. 1 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57) – sono venute meno le ragioni che, stante la precedente differenziazione fra le due figure imprenditoriali, giustificavano la predetta esenzione.

Cessate, pertanto, le ragioni di distinzione fra l'imprenditore commerciale e l'imprenditore agricolo (e quelli ad esso equiparati), sarebbe a questo punto, ad avviso del rimettente, contrario al principio di eguaglianza il diverso trattamento normativo riservato alla due situazioni giuridiche.

2. — Deve, preliminarmente, darsi atto, in quanto sotto diversi aspetti essa deve essere esaminata ai fini della completezza della presente decisione, della circostanza che l'imprenditore della cui assoggettabilità a fallimento si discute nel giudizio *a quo* è qualificato dal Tribunale rimettente come imprenditore ittico.

In linea di principio tale qualificazione non sarebbe ostativa all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Torre Annunziata, sebbene la questione stessa sia argomentata con specifico riferimento alla figura dell'imprenditore agricolo.

Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 5, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 226 (Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), disposizione questa in vigore al momento in cui è stata sollevata la presente questione di legittimità costituzionale, «fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge, l'imprenditore ittico è equiparato all'imprenditore agricolo».

2.1. — Nessun rilievo sostanziale ha, poi, il fatto che, successivamente al deposito della ordinanza di rimessione del Tribunale di Torre Annunziata, la disposizione legislativa ora richiamata sia stata espressamente abrogata per effetto della entrata in vigore dell'art. 27, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4 (Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96), dato che l'art. 4, comma 4, del citato d.lgs. n. 4 del 2012, a sua volta, prevede nuovamente che «fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge di settore, all'imprenditore ittico si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo».

D'altra parte, la circostanza che l'acquacoltura, tipicamente svolta dall'imprenditore ittico, sia riconducibile ad un'attività imprenditoriale agricola costituisce un dato già da tempo acquisito nella giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 190 del 2001).

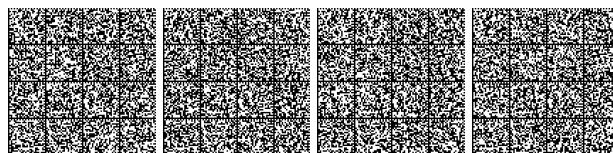
Da quanto sopra esposto, in punto di astratta rilevanza della presente questione, risulta evidente che là dove essa fosse accolta, dal venir meno della caratteristica inassoggettabilità alla procedura fallimentare dell'imprenditore agricolo deriverebbe, in assenza di diverse disposizioni derogatorie dettate al riguardo in maniera specifica per l'imprenditore ittico, la possibilità per quest'ultimo di essere sottoposto a procedura fallimentare.

3. — La questione è inammissibile.

Ritiene questa Corte di doversi interrogare, sempre in riferimento alla rilevanza nel giudizio *a quo* della presente questione, in merito alla esaustività delle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione sulla effettiva possibilità di inquadrare il soggetto, della cui suscettibilità ad essere dichiarato fallito si controverte nel detto giudizio, nella categoria dell'imprenditore ittico piuttosto che nell'ambito di quella dell'imprenditore commerciale.

Motiva, infatti, sul punto il Tribunale di Torre Annunziata affermando espressamente che «i pochi elementi [acquisiti in sede di istruttoria prefallimentare] inducono ad escludere che la resistente rientri nell'alveo della impresa commerciale». «Oltre alla iscrizione presso la Camera di Commercio industria Artigianato e Agricoltura di Napoli come impresa agricola, avvalorano la relativa presunzione l'oggetto sociale (attività della pesca, dell'allevamento ittico e del commercio dei prodotti ittici all'ingrosso e al dettaglio) e la causale del contributo richiesto».

3.1. — L'affermata esclusione operata dal giudice rimettente – palesemente decisiva in merito alla rilevanza della questione sollevata – appare, alla luce vuoi degli altri elementi di fatto riportati nell'ordinanza, vuoi alla luce degli orientamenti giurisprudenziali formati sull'argomento, viziata da una fragilità argomentativa tale da impedire che la stessa possa dirsi meritevole di quella valutazione di «plausibilità» che, secondo la più volte ribadita giurisprudenza di questa Corte, segna il limite di fronte al quale deve arrestarsi l'indagine del giudice delle leggi sulla rilevanza nel giudizio *a quo* della questione sollevata (sul punto, *ex plurimis*: sentenze nn. 178, 161 e 125 del 2009, nonché ordinanza n. 179 del 2003).



Infatti, il rimettente – sebbene chiarisca, nel descrivere minuziosamente i prodromi della vicenda che ha portato alla presentazione della istanza di fallimento, che l'impresa fallenda, realizzata la piscina per l'allevamento ittico in relazione alla quale aveva goduto del contributo finanziario erogato dalla Amministrazione provinciale di Napoli, non aveva posto in funzione la predetta infrastruttura produttiva, provvedendo, anzi, quale sua unica attività economica, alla dismissione dei propri cespiti immobiliari, tanto che l'ente erogante aveva revocato il finanziamento chiedendone, invano, la restituzione – ritiene, tuttavia, di dover qualificare come imprenditore ittico il detto operatore economico sulla base del solo dato formale costituito dalla sua iscrizione con tale qualificazione presso la Camera di commercio di Napoli e dall'oggetto sociale.

3.2. — Trascura, però, il rimettente di dare conto dell'avvenuta verifica della sostanziale congruità dell'attività effettivamente svolta dall'impresa fallenda rispetto ai predetti dati formali. Tale verifica si sarebbe dovuta imporre con tanta maggiore evidenza in quanto, da un lato, l'oggetto sociale dichiarato si caratterizza per la sua ridotta univocità (si parla, infatti, di commercio, all'ingrosso ed al dettaglio, di prodotti ittici, senza che sia precisato se i medesimi siano frutto dell'attività di pesca ed allevamento ovvero siano acquisiti presso terzi), e, d'altro lato, nell'ordinanza di remissione l'unica attività economica ascritta alla fallenda (la dismissione, tramite cessione a terzi, dei propri cespiti immobiliari) è certamente riconducibile più ad un'impresa commerciale che ad una società operante nel settore ittico.

Tanto più decisiva – deve, infine, osservarsi – è la omissione argomentativa del rimettente ove si tenga presente l'orientamento, anche di recente ribadito, della Corte di cassazione, secondo il quale l'iscrizione di un'azienda nel registro delle imprese con la qualifica di impresa agricola non impedisce di accertare lo svolgimento effettivo e concreto di un'attività commerciale rientrando nei parametri di cui all'art. 1 della legge fallimentare (Corte di cassazione, sezione I civile, 10 dicembre 2010, n. 24995). Né la circostanza che la società in questione non avesse ancora iniziato a svolgere alcuna attività – salvo quella relativa alla dismissione di alcuni immobili – poteva essere considerata elemento ostativo per la sottoposizione alla procedura fallimentare, dato che il giudice di legittimità ha affermato che l'«identità» atta a ritenere applicabile tale normativa è, dalla società ad oggetto commerciale, acquisita «nel momento in cui si costituisce» (Corte di cassazione, sezione I civile, 28 aprile 2005, n. 8849).

3.3. — L'insoddisfacente identificazione quale imprenditore ittico, e come tale equiparato per quanto ora di interesse a quello agricolo, del soggetto del cui fallimento si discute di fronte al rimettente, rendendo, quanto meno, non adeguatamente motivata la rilevanza nel giudizio *a quo* della presente questione di legittimità costituzionale – in un ambito tematico nel quale questa Corte ha già in passato postulato la necessità di applicare criteri assolutamente idonei e sicuri, dovendosi il giudizio di fallibilità dell'imprenditore ricavare in «relazione all'attività svolta, all'organizzazione dei mezzi impiegati, all'entità dell'impresa ed alle ripercussioni che il dissesto produce nell'economia generale» (sentenza n. 570 del 1989) ed affermato che l'individuazione del «tipo» di impresa non può prescindere anche dalla concreta indagine sulla sua struttura ed organizzazione (sentenza n. 54 del 1991) – ne comporta la inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torre Annunziata con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

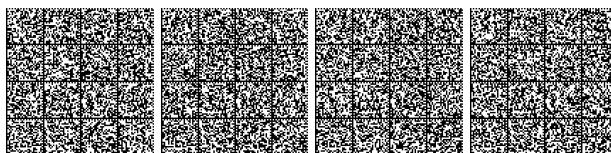
Il Presidente: QUARANTA

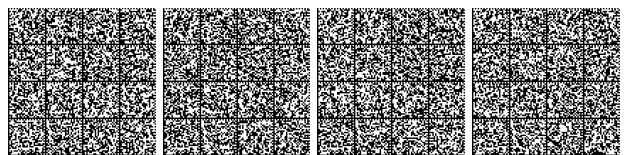
Il Redattore: NAPOLITANO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 51

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni concernenti il Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale dipendente dell'Amministrazione regionale - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dalla competenza legislativa regionale nella materia concorrente della previdenza complementare e integrativa - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di previdenza sociale - Mancata considerazione delle inderogabili e urgenti esigenze di contenimento della spesa pensionistica conseguenti agli impegni internazionali presi.

- Legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. o), e terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3, art. 10.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni concernenti il Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale dipendente dell'Amministrazione regionale - Prevista erogazione da parte della Regione di un contributo annuale al Fondo fino al raggiungimento dell'equilibrio finanziario determinato dall'entrata a regime del sistema contributivo di cui alla legge impugnata - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei principi della vigente normativa contabile secondo cui, in attuazione del dettato costituzionale, ogni legge comportante nuovi o maggiori oneri deve indicare espressamente le previsioni di spesa per ciascun anno, nonché la puntuale copertura degli oneri.

- Legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, art. 4, comma 2.
- Costituzione, art. 81, comma quarto; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni concernenti il Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale dipendente dell'Amministrazione regionale - Possibilità, all'atto del collocamento in quiescenza, di liquidazione in forma di capitale delle prestazioni pensionistiche integrative - Ricorso del Governo - Denunciata applicazione di un più favorevole regime di imposizione fiscale suscettibile di determinare effetti negativi per la finanza pubblica in termini di minori entrate fiscali - Contrasto con la norma statale secondo cui le prestazioni pensionistiche integrative possono essere erogate in capitale fino ad un massimo del 50 per cento del montante finale accumulato - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, art. 7, comma 5.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo; legge 5 dicembre 2005, n. 252, art. 11, comma 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici, in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato;

Contro la Regione Sardegna, in persona del Presidente *pro-tempore* della Giunta regionale;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge regionale 22 dicembre 2011, n. 27, pubblicata, nel Bollettino Ufficiale Regione Sardegna n. 38 del 29 dicembre 2011 e recante il titolo «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)».

La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 24 febbraio 2012, come da estratto del verbale, che si deposita.

La legge in esame presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.



1. Gli articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, introducono disposizioni in materia di fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e assistenza del personale dipendente dall'amministrazione regionale in contrasto con la vigente normativa statale e, pertanto, violano l'articolo 81, comma 4, e gli articoli 117, comma 2, lett. e), 117, comma 3, della Costituzione.

Si premette che con la legge in esame la Regione Sardegna intende apportare delle modifiche alla legge regionale n. 15/1965 recante "Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale".

La legge regionale in esame prevede la modifica delle regole del Fondo pensionistico integrativo per i dipendenti regionali (FITQ), istituito dalla legge regionale n. 15 del 1965. Tale fondo è preesistente alla definizione della disciplina organica della previdenza complementare, di cui al d.lgs. n. 124 del 1993, come modificato dal d.lgs. n. 252 del 2005 e, quindi, è sottoposto a regole sostanzialmente differenti rispetto a quelle previste per la previdenza complementare.

Detta legge regionale, nel ridefinire il Fondo, opera, all'articolo 2, una sostanziale distinzione tra il personale già iscritto al FITQ e quello non iscritto al fondo, nonché assunto a decorrere dal 1° gennaio 2012. Infatti, si prevede che per i neoassunti e i non iscritti si applichi la disciplina generale del d.lgs. n. 124 del 1993.

Tuttavia, la legge regionale è censurabile in quanto eccede dalla competenza legislativa concorrente in materia di "previdenza complementare ed integrativa", prevista per le regioni ordinarie dall'art. 117, comma 3, Cost., ed estesa ex art. 10 della l. cost. n. 3 del 2011, quale forma di autonomia più ampia alla regione Sardegna alla quale è riconosciuta al riguardo, dall'articolo 5 lettera b) dello statuto speciale di autonomia di cui alla legge costituzionale n. 3/1948, competenza integrativo-attuativa.

La legge regionale, inoltre, viola la competenza esclusiva statale in materia di "previdenza sociale" di cui all'articolo 117, comma 2, lettera o) della carta Costituzionale.

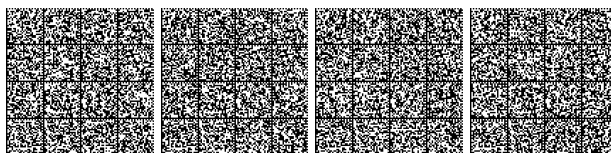
In particolare tale legge presenta profili di illegittimità costituzionale in ordine alle seguenti disposizioni:

1) L'articolo 4, comma 2, prevede l'erogazione di un contributo specifico da parte della regione per il raggiungimento dell'equilibrio finanziario determinato dall'entrata a regime del sistema contributivo di cui all'articolo 3, comma 1. Per la copertura dei predetti oneri, si fa rinvio a successivi provvedimenti da assumere con legge finanziaria (art. 16, comma 2). La predetta modalità di copertura, riferita ad una spesa collegata a diritti soggettivi in capo a soggetti beneficiari di prestazioni pensionistiche integrative, non tiene conto dei principi della vigente normativa contabile (articolo 17 della legge n. 196 del 2009) che, in attuazione dell'art. 81 della Costituzione, prevede che ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri (e ciò assume ovviamente una maggiore rilevanza per provvedimenti come quello in esame, che determinano diritti soggettivi in capo ai beneficiari), deve indicare espressamente le previsioni di spesa per ciascun anno, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione delle eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni. Inoltre, i principi della citata normativa contabile impongono la necessità di individuare, sulla base di una dettagliata relazione tecnica, la puntuale copertura degli oneri di regime, non potendosi in alcun caso prevedere il rinvio a successive disposizioni ai fini della copertura finanziaria.

Pertanto, la disposizione si pone in contrasto con l'articolo 81, comma 4, della Costituzione;

2) L'articolo 7, comma 5, che prevede la possibilità di liquidazione in capitale delle prestazioni, con conseguente applicazione di un più favorevole regime di imposizione fiscale è suscettibile di determinare effetti negativi per la finanza pubblica, in termini di minori entrate fiscali, in violazione della materia del sistema tributario e contabile dello Stato di cui all'articolo 117, comma 2, lettera e) Cost., nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all'articolo 117, comma 3 Cost. Inoltre, il rinvio al regolamento di gestione, in assenza di qualsiasi criterio direttivo stabilito dalla legge regionale, non è sufficiente a chiarire che la predetta liquidazione in capitale non possa essere effettuata per intero. Pertanto, la disposizione si pone in contrasto con l'articolo 11, comma 3, del d.lgs. n. 252/2005, il quale prevede che le prestazioni pensionistiche integrative possono essere erogate in capitale fino ad un massimo del 50 per cento del montante finale accumulato;

3) Infine, va rilevato che il complesso delle disposizioni recate dalla legge regionale, pur modificando in termini restrittivi la previgente normativa della legge regionale n. 15 del 1965, non tiene alcun conto delle inderogabili e urgenti esigenze di contenimento della spesa pensionistica, conseguenti agli impegni internazionali del nostro Paese, assunti in sede di Unione Europea, nonché delle richieste esplicitamente formulate all'Italia dagli organismi economici a livello internazionale.



P.Q.M.

Si chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, della legge regionale della Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regione Sardegna n. 38 del 29 dicembre 2011 e recante il titolo «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiscenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dell'Amministrazione regionale)»; con ogni conseguenziale statuizione.

Roma, addì 24 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: TAMIOZZO

12C0114

N. 52

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Previsione che il riconoscimento della Fondazione "T. Campanella" come ente di diritto pubblico ha effetto dalla data in cui, a cura del Presidente della Regione, è eseguita la cancellazione della Fondazione dal registro delle persone giuridiche private, prevista dall'art. 3, comma 3, della stessa legge regionale n. 35 del 2011 - Previsione che il Presidente della Regione provveda alla cancellazione della Fondazione in atto esistente dal registro delle persone giuridiche private nel rispetto di quanto previsto dal punto 4 delle "Proposte tecniche per l'integrazione/modifica del Piano di razionalizzazione e riqualificazione del servizio sanitario regionale della Regione Calabria" - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con il piano di rientro dal disavanzo sanitario e con le funzioni affidate al Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50, artt. 1 e 2;
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 13 dicembre 2009 n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

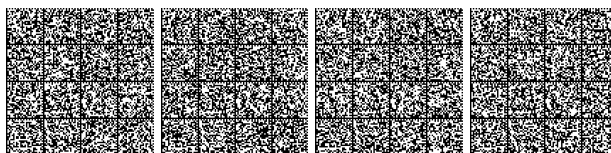
Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Previsione, al fine di garantire la continuità assistenziale, che la Fondazione in atto esistente è autorizzata a bandire e a espletare procedure di selezione del personale conformi a quelle pubbliche previste per l'accesso ai ruoli degli enti del SSN - Previsione che la Fondazione può assumere il personale risultato idoneo nelle suddette procedure nei limiti della dotazione organica e compatibilmente con le risorse finanziarie ad essa assegnate - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dal Piano di rientro in materia di contenimento delle spese di personale, nonché di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria e dei principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

- Legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50, art. 3;
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, commi secondo, lett. e), e terzo; legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 174; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 6, commi 1, 6 e 8.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Previsione che l'effetto abrogativo dell'art. 21 della legge regionale 7 agosto 2002, n. 29 e delle delibere di Giunta regionale ad esso conseguenti e collegate si verifica dalla data dell'avvenuta trasformazione della Fondazione in atto esistente in ente di diritto pubblico - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con il Piano di rientro del disavanzo sanitario e con le funzioni affidate al Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50, art. 4;
- Costituzione, art. 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, (C.F. 97163520584) in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, (C.F. 80224030587), fax 06/96514000 e PEC ags m2@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui Uffici domiciliario in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;



Contro Regione Calabria, in persona del Presidente p.t.;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della regione Calabria n. 50 del 28 gennaio 2012, pubblicata sul B.U.R. Calabria n. 23 del 30 dicembre 2011, recante “Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35”, segnatamente gli artt. 1 e 2, in relazione agli artt. 120, co. 2 Cost., 117, co. 3 Cost., e con riferimento al Piano di rientro del 17 dicembre 2009, al mandato commissariale del 30 luglio 2010, all’art. 2, co. 80 e 85 l. 191/2009; l’art. 3, in relazione agli artt. 117, commi 2, lett. l) e 3, Cost., 3 e 97 Cost., 81 Cost. e con riferimento all’accordo sul piano di rientro del 17 dicembre 2009, all’art. 2, co. 80 e 85 l. 191/2009, al D.lgs. 165/2001, art. 36, co. 2, all’art. 1, co. 174 l. 311/2004, agli artt. 6, co. 1 e 6 e 8, D.lgs. 165/2001; l’art. 4, in relazione agli artt. 120, co. 2 Cost., 117, co. 3 Cost., e con riferimento al Piano di rientro del 17 dicembre 2009, al mandato commissariale del 30 luglio 2010, all’art. 2, co. 80 e 85 l. 191/2009.

F A T T O

Con la legge n. 50 del 2011 la regione Calabria ha apportato integrazioni alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35.

In punto di fatto è opportuno premettere che la Regione Calabria, per la quale è stata verificata una situazione di disavanzi nel settore sanitario tale da generare uno squilibrio economico-finanziario che compromette l’erogazione dei livelli essenziali di assistenza, ha stipulato, il 17 dicembre 2009, un accordo con i Ministri della Salute e dell’Economia e delle Finanze, comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che individua gli interventi necessari per il perseguimento dell’equilibrio economico nel rispetto dei livelli assistenziali di assistenza, ai sensi dell’art. 1 comma 180, della legge 311 del 2004 (legge finanziaria 2005).

Con la delibera della Giunta regionale n. 845 del 2009 sono state, poi approvate le “Proposte tecniche per l’integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale della Regione Calabria” che costituiscono parte integrante dell’Accordo sul Piano di rientro del 17 dicembre 2009.

La Regione Calabria, peraltro, non avendo realizzato gli obiettivi previsti dal Piano di rientro nei tempi e nelle dimensioni di cui all’art. 1, comma 180, della legge n. 311/04, nonché dell’intesa Stato - Regioni del 23 marzo 2005, e dai successivi interventi legislativi in materia, è stata commissariata ai sensi dell’art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, in attuazione dell’art. 120 della Costituzione, nei modi e nei termini di cui all’art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003. Nella seduta del 30 luglio 2010, infatti, il Consiglio dei Ministri ha deliberato la nomina del Commissario *ad acta* per la realizzazione del vigente piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario della Regione Calabria, individuando lo stesso nella persona del Presidente della Regione *pro-tempore*.

Con L.R. Calabria n. 35 del 28 settembre 2011, in B.U. della Regione Calabria del 1° ottobre 2011, è stato disposto il riconoscimento della Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori “Tommaso Campanella” quale ente pubblico economico “dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile” (art. 1, co. 1). Tale legge disciplina le finalità dell’ente, il suo funzionamento, le modalità di vigilanza delle attività svolte, lo scioglimento.

Con ricorso notificato in data 25 novembre 2011 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha proposto impugnazione avverso la L.R. n. 35/2011, modificata dalla L.R. n. 50/2011 della cui legittimità costituzionale in questa sede si discute.

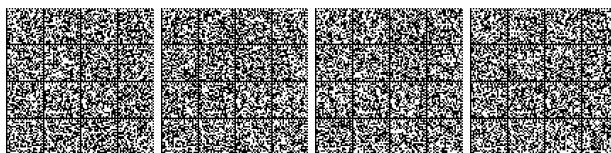
La relativa impugnazione è pendente davanti alla Corte Costituzionale.

La L.R. n. 50/2011, alla luce dell’intervento commissariale della Regione Calabria, è costituzionalmente illegittima per i seguenti motivi in

D I R I T T O

1) *Illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della L.R. Calabria n. 50 del 2011, in relazione all’art. 120, comma 2 Cost. e con riferimento all’accordo sul Piano di rientro del 17 dicembre 2009 ed al mandato commissariale del 30 luglio 2010.*

L’art. 1, che aggiunge il comma 1-bis dopo il comma 1 dell’art. 1 della l.r. n. 35 del 2011, e l’art. 2, che aggiunge il comma 3-bis dopo il comma 3 dell’art. 3 della medesima legge, prevedono rispettivamente che “il riconoscimento



della Fondazione “T. Campanella” come ente di diritto pubblico ha effetto solo a partire dalla data in cui è eseguita, dal Presidente della Regione, la cancellazione della Fondazione dal registro delle persone giuridiche private” e che “il Presidente della Regione provvederà alla cancellazione della Fondazione in atto esistente dal registro delle persone giuridiche private nel rispetto di quanto previsto dal punto 4 delle “Proposte tecniche per l’integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del servizio sanitario regionale della Regione Calabria”.

Tali disposizioni, che integrano la L.R. n. 35 del 2011, precisando il termine di decorrenza dell’efficacia del riconoscimento della Fondazione “T. Campanella” quale ente di diritto pubblico, presuppongono e ribadiscono il contenuto delle disposizioni di tale ultima legge - art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5 - che, come sopra esposto, hanno formato oggetto d’impugnativa davanti alla Corte Costituzionale.

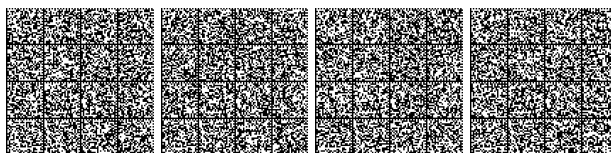
Le disposizioni regionali in esame sono pertanto anch’esse incostituzionali in quanto, analogamente alle norme censurate della l.r. n. 35 del 2011, intervengono in materia di organizzazione sanitaria in costanza di Piano di rientro dal disavanzo sanitario e interferiscono, pertanto, con l’attuazione del Piano, affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 30 luglio 2010. In particolare le disposizioni sopra menzionate, istituendo e regolamentando una nuova struttura sanitaria, coprono almeno in parte - e ad esse si sostituiscono - le attribuzioni del Commissario previste alla lettera a) punto 2) e alla lettera b) del mandato commissariale, che affidano al Commissario *ad acta*, fino all’avvenuta attuazione del Piano stesso, il riassetto della rete ospedaliera e la sospensione di eventuali nuove iniziative regionali in corso finalizzate a realizzare ed aprire nuove strutture sanitarie pubbliche, nonché ad autorizzare e accreditare strutture sanitarie.

Tali disposizioni sono pertanto incostituzionali in quanto esse interferiscono con le funzioni commissariali, in violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. Al riguardo la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 78 del 2011, richiamando i principi già espressi nella sentenza n. 2 del 2010, ha precisato che anche qualora non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, ma ricorra comunque una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, tale situazione è idonea ad integrare la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost.

Secondo tale sentenza in particolare “l’operato del commissario *ad acta*, incaricato dell’attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all’esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti - malgrado il carattere vincolante (art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2007») dell’accordo concluso dal Presidente della Regione - ad un’attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato - in uno con la constatazione che l’esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell’unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute - a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all’esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali”.

2) *Illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della L.R. Calabria n. 50 del 2011, in relazione all’art. 117, comma 3 Cost. e con riferimento all’art. 2, commi 80 e 95 della legge 191 del 2009 e all’Accordo sul Piano di Rientro del 17 dicembre 2009.*

Le disposizioni indicate in epigrafe sono costituzionalmente illegittime anche sotto altro profilo. Esse infatti, oltre ad effettuare senza alcuna legittimazione il menzionato intervento in materia di organizzazione sanitaria, in luogo del Commissario *ad acta*, intervengono in materia senza rispettare i vincoli posti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario. Esse si pongono in contrasto in particolare con il punto 4 delle “Proposte tecniche per l’integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale della Regione Calabria” allegate alla delibera n. 845 del 2009 (costituenti parte integrante dell’Accordo sul Piano di rientro del 17 dicembre 2009), che subordina espressamente la “ridefinizione a regime dell’assetto giuridico della Fondazione Campanella” al rispetto della normativa vigente e degli obblighi di accorpamento e razionalizzazione della rete sanitaria e di riduzione della spesa sanitaria previsti dal suddetto Piano e specificati nello stesso punto 4. Adempimenti questi che, in costanza del piano di rientro, e in base a quanto stabilito dall’art. 2 dell’Accordo del 17 dicembre 2009, non possono prescindere dall’adozione del piano di riassetto della rete ospedaliera che dovrà essere condiviso con il Ministero dell’economia e delle finanze e con il Ministero della salute negli appositi Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all’art. 12 dell’Intesa del 23 marzo 2005 e Comitato permanente per la verifica dell’erogazione dei Livelli essenziali di assistenza di cui



all'art. 9 della medesima Intesa. Ne consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa. Le disposizioni regionali in esame, pertanto, violano l'art. 117, terzo comma Cost., in quanto contrastano con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte Costituzionale, con le sentenze n. 100 e n. 141 del 2010, ha infatti ritenuto che le norme statali (quale l'art. 1, comma 796, lett. b, della legge n. 296 del 2006) che hanno “reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311”, possono essere qualificate come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica. In particolare con la sentenza n. 141 del 2010 la Consulta ha giudicato incostituzionale la l.r. Lazio n. 9 del 2009, che istituiva nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale un nuovo tipo di distretti socio-sanitari, definiti “montani” (con rispettivi ospedali, servizio di eliambulanza, e possibilità di derogare alla normativa in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale e di contenimento della spesa pubblica) in quanto “l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa”.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L.R. Calabria n. 50 del 2011, in relazione all'art. 117, co. 3 Cost. e con riferimento all'art. 2, commi 80 e 95 della L. 191 del 2009 e all'Accordo sul Piano di Rientro del 17 maggio 2009.*

L'art. 3, che sostituisce il comma I dell'art. 9 della l. r. n. 35 del 2011, autorizza la Fondazione “Tommaso Campanella” a bandire ed espletare procedure di selezione del personale conformi a quelle pubbliche previste per l'accesso ai ruoli del Servizio Sanitario Nazionale, prevedendo altresì la possibilità per la stessa, una volta riconosciuta ente di diritto pubblico, di assumere il personale risultato idoneo nelle suddette procedure.

Tale disposizione, che consente al futuro ente pubblico di assumere il personale risultato idoneo nelle procedure selettive preventivamente espletate dalla Fondazione di diritto privato, senza tuttavia quantificare l'entità di dette assunzioni - che pertanto non sono valutabili sotto il profilo finanziario - non rispetta i vincoli previsti dal Piano di rientro in materia di contenimento delle spese di personale. Essa pertanto compromette il conseguimento dei relativi obiettivi di risparmio, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della l. n. 191 del 2009 (secondo le quali le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano sono vincolanti per la regione), che si configurano come norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost.

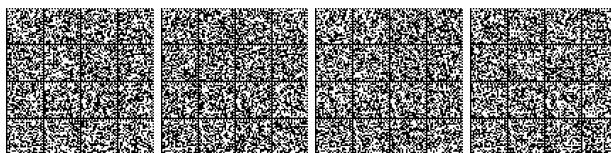
La disciplina in esame si pone, quindi, anche in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L.R. Calabria n. 50 del 2011, in relazione all'art. 81 Cost.*

L'art. 3 della L.R. Calabria n. 50 del 2011 non quantifica e non indica i mezzi di copertura degli oneri connessi alle assunzioni del personale. Essa, pertanto, si pone in palese violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L.R. Calabria n. 50 del 2011, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.*

L'art. 3 della L.R. Calabria n. 50 del 2011, non specificando quale sia l'entità delle posizioni lavorative per le quali sono banditi i concorsi, nè di quelle occorrenti per la copertura dei posti della definenda dotazione organica, pre-costituisce aspettative di assunzione anche da parte del personale che potrebbe non trovare collocazione nella suddetta dotazione organica. Sotto tale profilo è evidente la violazione dei principi costituzionali della certezza del diritto, del legittimo affidamento nonché dei principi di imparzialità, buon andamento della pubblica amministrazione e accesso ai pubblici uffici, previsti dagli artt. 3 e 97 Cost.



6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L.R. Calabria n. 50 del 2011, in relazione all'art. 117, comma 3 Cost. e con riferimento all'art. 1, comma 174 della L. 311 del 2004.*

L'art. 3 della L.R. Calabria n. 50 del 2011 contrasta inoltre con il principio di contenimento della spesa pubblica di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004 - tuttora applicabile in Calabria fino al 31 dicembre 2013 (secondo quanto risulta dal verbale del 31 luglio 2011 del tavolo di verifica degli adempimenti) a seguito della mancata copertura del disavanzo sia per l'anno 2009 sia per l'anno 2010 - che prevede il blocco automatico del turn-over del personale del servizio sanitario regionale. Ne consegue la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con un principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

7) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L.R. Calabria n. 50 del 2011, in relazione all'art. 117, comma 2 lett. 1) Cost. e con riferimento all'art. 6, commi 1 e 6 del D.Lgs. 165 del 2001.*

L'art. 3 della L.R. Calabria n. 50 del 2011 consente l'indizione dei concorsi prima della definizione delle dotazioni organiche che, ai sensi l'art. 4, comma 3, della l.r. n. 35 del 2011, deve aver luogo entro sessanta giorni dall'approvazione dello statuto dell'ente. Così disponendo la norma in esame si pone in contrasto con i principi generali recati in materia dall'art. 6, commi 1 e 6, del d.lgs. n. 165/2001, che subordina le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni alla verifica degli effettivi fabbisogni. Ne consegue la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. 1), che riserva alla legislazione statale la materia dell'ordinamento civile.

8) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L.R. Calabria n. 50 del 2011, in relazione all'art. 117, comma 3 Cost.*

L'art. 3 della L.R. Calabria n. 50 del 2011 contrasta, infine, in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., con l'art. 8 del decreto legislativo n. 165/2001 (testo unico in materia di pubblico impiego) che impone che il costo del lavoro sia preventivato e valutato, anche in termini di compatibilità economico-finanziaria con i documenti di programmazione e di bilancio.

9) *Illegittimità costituzionale dell'art. 4 della L.R. Calabria n. 50 del 2011, in relazione all'art. 120, comma 2 cost. e con riferimento all'accordo sul Piano di rientro del 17 dicembre 2009 ed al mandato commissariale del 30 luglio 2010.*

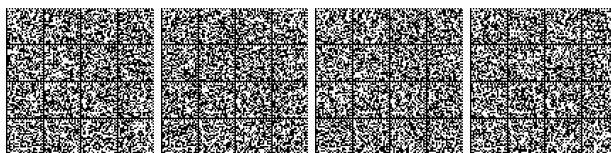
L'art. 4, che aggiunge il comma 4 all'art. 10 della l.r. n. 35 del 2011, prevede che l'abrogazione - disposta dal comma 1 del menzionato art. 10 - dell'articolo 21 della l.r. 7 agosto 2002, n. 29, riguardante l'istituzione di un Centro Oncologico di eccellenza in Catanzaro e delle delibere di Giunta regionale ad esso conseguenti e collegate, si verifichi alla data dell'avvenuta trasformazione della Fondazione in ente di diritto pubblico. Detta disposizione, subordinando l'abrogazione di una norma ad un evento (la trasformazione della Fondazione Campanella in ente di diritto pubblico), la cui previsione è incostituzionale per i motivi esposti al punto 1) nel primo motivo di ricorso, è conseguentemente incostituzionale per i medesimi motivi.

P.Q.M.

Chiede che la Corte costituzionale, previa riunione, ove ritenuto opportuno, del presente ricorso con quello avente ad oggetto l'impugnazione della L.R. Calabria n. 35 del 2011, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della L.R. Calabria n. 50 del 2011, indicata in epigrafe, per contrasto con le disposizioni specificate nel presente atto.

Roma, addì 21 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: GIACOBBE



N. 53

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Toscana - Disciplina degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa - Obbligo di chiusura domenicale e festiva e limite massimo di apertura oraria di tredici ore - Previsione salvo deroghe rimesse alla discrezionalità dei Comuni - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che ha definitivamente liberalizzato orari e giorni di apertura degli esercizi commerciali - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti che essa comporta alla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di commercio - Richiamo alla sentenza n. 150 del 2011 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66, art. 88 [sostitutivo dell'art. 80 della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.

Commercio - Norme della Regione Toscana - Disciplina degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande - Orari di apertura e chiusura al pubblico - Determinazione consentita entro i limiti stabiliti dai Comuni - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che ha definitivamente liberalizzato orari e giorni di apertura degli esercizi commerciali - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti che essa comporta alla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di commercio - Richiamo alla sentenza n. 150 del 2011 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66, art. 89 [modificativo dell'art. 81, comma 1, della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro Regione Toscana in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale Toscana 27 dicembre 2011, n. 66, pubblicata sul BUR n. 61 del 28 dicembre 2011, recante la «legge finanziaria per l'anno 2012», relativamente alle seguenti disposizioni: artt. 88 e 89 (delibera del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2012).

L'art. 31 del d.l. n. 201/2011, conv. in legge n. 214/2011, dispone: «1. In materia di esercizi commerciali, all'articolo 3, comma 1, lettera d-bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sono soppresse le parole: “in via sperimentale” e dopo le parole “dell'esercizio” sono soppresse le seguenti “ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte”.

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.».

Di conseguenza, il testo attuale dell'art. 3 d.l. n. 223/2006 è il seguente:

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

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

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



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

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

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

d-bis) 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;

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

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

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

2. Sono fatte salve le disposizioni che disciplinano le vendite sottocosto e i saldi di fine stagione.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni di cui al comma 1.

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

Come emerge dalla vicenda normativa statale appena riportata, il legislatore statale con il d.l. n. 201/2011 ha ritenuto che l'eliminazione definitiva di vincoli di apertura oraria e di obblighi di chiusura domenicale e festiva degli esercizi di vendita al dettaglio, prevista in via sperimentale con il d.l. n. 223/2006 (come integrato dall'art. 35 d.l. n. 98/2011, che aveva introdotto l'originaria lett. «d-bis» che prevedeva la rimozione dei vincoli solo in via sperimentale), potesse costituire, in base all'esperienza verificata nell'applicazione di tale normativa, una misura idonea ad ampliare la concorrenza nel commercio al dettaglio, e ad imprimere così maggiore sviluppo ed efficienza a tale settore economico.

In questo contesto si inseriscono gli artt. 88 e 89 della legge finanziaria regionale toscana per il 2012, qui impugnati.

Tali disposizioni prevedono:

«Art. 88 Sostituzione dell'articolo 80 della l.r. n. 28/2005.

1. L'articolo 80 della l.r. n. 28/2005 (Codice del commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), è sostituito dal seguente:

«Art. 80 Orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa. 1. Gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa possono restare aperti al pubblico fino a un massimo di tredici ore giornaliere. Il comune può limitare l'esercizio dell'attività in orario notturno per ragioni di prevalente interesse pubblico.

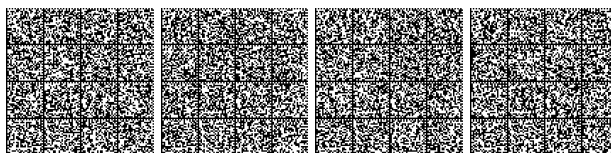
2. Previa concertazione con le organizzazioni di categoria delle imprese del commercio, dei lavoratori dipendenti, delle associazioni dei consumatori e delle altre parti sociali interessate individuate dal comune, maggiormente rappresentative, il comune può consentire agli esercizi di derogare al limite di tredici ore giornaliere di cui al comma 1, tenendo conto di quanto previsto dalla legge regionale 22 luglio 1998, n. 38 (Governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città).

3. Per garantire idonei livelli di servizio nei periodi di minore e in quelli di maggiore afflusso dell'utenza, il comune può stabilire programmi di apertura obbligatoria per turno.

4. Gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, salvo quanto previsto ai commi 5, 6, 8 e 9, osservano la chiusura domenicale e festiva.

5. Gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva di cui al comma 4, nelle domeniche e festività del mese di dicembre.

6. Previa concertazione con le organizzazioni e associazioni di cui al comma 2, il comune può consentire l'apertura domenicale e festiva degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa in deroga a quanto previsto al comma 4, coordinandosi con i comuni vicini e nel rispetto della l.r. n. 38/1998.



7. Gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa osservano la chiusura nelle festività del: 1° gennaio, Pasqua, lunedì dell'Angelo, 25 aprile, 1° maggio, 15 agosto, 25 e 26 dicembre.

8. Previa concertazione con le organizzazioni e le associazioni di cui al comma 2, il comune, per comprovate necessità tecniche, per rilevanti esigenze di servizio alla collettività o per ragioni di pubblica utilità, può consentire l'apertura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa nelle festività di cui al comma 7.

9. Gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa del settore alimentare devono garantire una giornata di apertura al pubblico in caso di più di due festività consecutive.».

Art. 89 Modifiche all'articolo 81 della l.r. n. 28/2005.

1. Il comma 1 dell'articolo 81 della l.r. n. 28/2005 è sostituito dal seguente: «1. Gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande determinano gli orari di apertura e chiusura al pubblico entro limiti che il comune stabilisce previa concertazione con le organizzazioni imprenditoriali del commercio e del turismo, le organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore e le associazioni dei consumatori, maggiormente rappresentative».

2. Il comma 2 dell'articolo 81 della l.r. n. 28/2005 è abrogato.

Le disposizioni regionali, come si vede, confermano l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, salvo limitate deroghe, e prescrivono il limite massimo di apertura oraria di tredici ore giornaliere, salvo limitate deroghe da determinarsi da parte dei comuni. Infine, la normativa regionale subordina la determinazione dei limiti orari, che comunque debbono sussistere, di apertura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, ad appositi provvedimenti dei comuni interessati.

Appare evidente il contrasto della normativa regionale impugnata con i principi fissati dalla nuova normativa statale riportata all'inizio.

Gli interventi statali abolitivi dei limiti orari e festivi all'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio tendono a realizzare, per espressa dichiarazione dell'art. 31, comma 2, d.l. n. 201/2011 e dell'art. 3, comma 1 d.l. n. 223/2006, migliori condizioni di competitività del settore, accrescendo le possibilità dei consumatori di accedere ai servizi commerciali al dettaglio e rimuovendo le disparità territoriali (spesso a base microcomunale) che determinano notorie e gravi distorsioni nella concorrenza del settore, tanto dal punto di vista dello svolgimento in atto dei servizi commerciali, quanto dal punto di vista dell'insediamento dei nuovi esercizi di vendita.

Le norme statali in materia di rimozione delle limitazioni orarie e festive al commercio al dettaglio costituiscono quindi esercizio della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.).

Nel disporre nel senso sopra indicato, chiaramente incompatibile con l'attuale disciplina statale, la Regione Toscana ha di conseguenza violato tale competenza statale esclusiva.

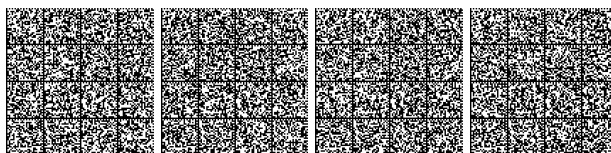
Il tema dei rapporti tra disciplina della concorrenza e disciplina dell'apertura oraria e festiva degli esercizi di vendita al dettaglio ha formato oggetto di una analisi attenta ed evolutiva nella giurisprudenza di codesta Corte.

L'approdo attuale di tale analisi può ravvisarsi nella sentenza n. 150/2011, ove codesta Corte ha affermato quanto segue: «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 "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).

Si è anche evidenziato 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).

Tuttavia, anche se la disciplina in esame è riconducibile alla materia "commercio", di competenza regionale, è comunque necessario valutare se la stessa, nel suo contenuto, determini o meno un *vulnus* alla tutela della concorrenza, tenendo presente che è stata riconosciuta la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, di dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali.



Infatti la materia “tutela della concorrenza”, di cui all’art. 117, secondo comma lettera e), Cost., non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, 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.

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.

In conclusione, la Regione Abruzzo, con le norme impugnate, ha 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».

L’impatto pro concorrenziale dell’abolizione delle limitazioni di apertura degli esercizi pubblici di vendita al dettaglio è quindi un dato ormai acquisito alla giurisprudenza costituzionale, tanto che rende inattuabili dal legislatore statale eventuali leggi liberalizzatrici introdotte dalle Regioni.

Ciò comporta, a maggior ragione, che sussista ormai il titolo del legislatore statale di intervenire sulla materia, quante volte ravvisi la necessità di rimuovere pregiudizi all’assetto concorrenziale del mercato che derivano direttamente e immediatamente da quelle limitazioni.

Ora, è dato pacifico, come già detto, che la molteplicità di discipline locali delle limitazioni orarie e festive dell’apertura degli esercizi di vendita al dettaglio, spesso diversissime a minima distanza (nel caso p. es. di comuni di piccola estensione), distorce la concorrenza sia nell’erogazione dei servizi in questione, sia nella localizzazione delle nuove imprese di vendita. Ciò danneggia l’utenza e compromette l’efficienza concorrenziale del settore, che deve sconfiggere barriere amministrative economicamente non giustificate.

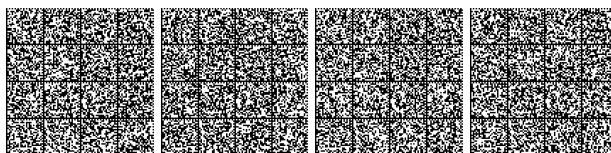
In questo contesto, non può esservi dubbio sull’avvenuta traslazione della materia delle limitazioni orarie e festive, nella dimensione della rimozione delle stesse, alla competenza statale esclusiva ex art. 117 comma 2, lett. e) Cost.

Ciò, naturalmente, non significa che le Regioni non possano legiferare nella materia, che come ha ribadito il citato precedente di codesta Corte rientra anche nella materia residuale «commercio». Tuttavia, l’indubbia insorgenza del titolo esclusivo statale preclude interventi normativi regionali che abbiano per oggetto o per effetto la vanificazione della disciplina statale liberalizzatrice.

Le Regioni, in definitiva, possono intervenire nella materia delle (rimosse) limitazione festive e orarie nel senso di far emergere le esigenze specificamente «commerciali», e come tali riconducibili alla suddetta competenza residuale, che potrebbero giustificare ancora talune ipotesi limitative. Ma è evidente che in questo contesto la legislazione regionale consentita deve muovere dalla chiara e specifica indicazione già nella legge delle ragioni giustificatrici delle limitazioni, deve escludere ogni discrezionalità amministrativa nel gestire le procedure di introduzione delle limitazioni, deve prevedere la temporaneità delle limitazioni e la loro cessazione al termine del periodo prescritto, che darà ingresso ad un nuovo esame della possibilità di introdurle ancora o di modificarle. Solo in questo modo, la competenza legislativa regionale potrà esplicarsi in questa materia in modo coordinato con il principio di tutela della concorrenza espresso dall’abolizione delle limitazioni da parte della legge statale.

Previsioni come quelle impugnate, che da un lato reintroducono stringenti e rigidi limiti di apertura, e dall’altro rimettono alla non delimitata discrezionalità delle amministrazioni locali le deroghe a tali limiti, per giunta senza prevedere termini temporali di efficacia della normativa così introdotta, producono invece l’effetto diretto di conservare la causa di distorsione del mercato insita nelle limitazioni così connotate, che il legislatore statale ha inteso superare.

Interventi del tipo di quelli espressi dagli artt. 88 e 89 della legge regionale qui impugnata, per le ragioni ora illustrate invadono quindi l’ambito di intervento che nella materia si è aperto alla legislazione statale di tutela della concorrenza, e violano palesemente l’art. 117, comma 2, lett. e) Cost.



P.Q.M.

Voglia dichiarare per i motivi sopra illustrati l'illegittimità costituzionale della legge regionale Toscana 27 dicembre 2011 n. 66, pubblicata sul BUR n. 61 del 28 dicembre 2011, recante la «legge finanziaria per l'anno 2012», relativamente alle seguenti disposizioni: artt. 88 e 89 (delibera del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2012).

Si producono la delibera del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2012 (in copia autentica e per estratto), e la legge regionale impugnata.

Roma, 27 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: GENTILI

12C0116

N. 54

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Marche - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Marche - Applicazione della tassa automobilistica - Previsione, a decorrere dall'anno di imposta 2012, che il fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi stabiliti dalla normativa statale in materia (d.P.R. n. 39/1953, come modificato dall'art. 10, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388) - Denunciata violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di sistema tributario.

- Legge Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, art. 10;
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. e), e 119, comma secondo; decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, art. 5, comma 36.

Bilancio e contabilità pubblica - Pesca - Norme della Regione Marche - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della regione Marche - Previsione che non è consentito l'immissione nei corsi d'acqua di specie o popolazioni non autoctone, con la sola eccezione della carpa erbivora e della trota iridea - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi stabiliti dalla normativa statale in materia (d.P.R. n. 357/1997, art. 12, comma 3) - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Lesione di vincoli derivanti dalla normativa internazionale (Direttiva 92/43/CEE).

- Legge Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, art. 20;
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. s); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 12, comma 3.

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 Marche, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 10 e 22 della legge regionale Marche 28 dicembre 2011, n. 28, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 24 febbraio 2012.

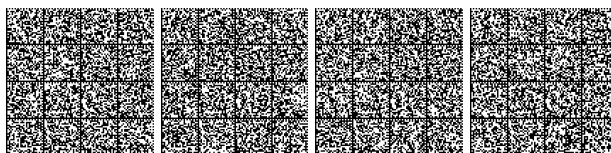
Sul B.U.R. Marche 30 dicembre 2011, n. 116 è stata pubblicata la legge regionale 28 dicembre 2011, n. 28, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione (Legge Finanziaria 2012)».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni contenute negli artt. 10 e 22 per contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost. ed in particolare:

a) l'art. 10 per contrasto con l'art. 5, comma 36 del decreto-legge n. 953/1983, nonché con gli artt. 117, comma 2, lett. e), e 119, comma 2, della Costituzione;

b) l'art. 22 per contrasto con l'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/97, nonché con l'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.

Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per i seguenti



MOTIVI

1) L'Art. 10 della legge regionale Marche n. 28/2011 così dispone: «A decorrere dall'anno di imposta 2012, la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale».

Si premette, al riguardo, che la predetta tassa automobilistica, disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, è stata «attribuita» per intero alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 23, comma 1, 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), assumendo contestualmente la denominazione di tassa automobilistica regionale, e che l'art. 17, comma 10, della successiva legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), ha, altresì, demandato alle Regioni «la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo» alla suddetta tassa.

Tra l'altro, il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 ha attribuito a ciascuna Regione la facoltà di determinare, con propria legge, gli importi della tassa in argomento. Infatti, l'art. 24 del citato decreto prescrive che: «Entro il 10 novembre di ogni anno ciascuna Regione può determinare con propria legge gli importi dei tributi regionali di cui all'articolo 23, con effetto dai pagamenti da eseguire dal primo gennaio successivo e relativi a periodi fissi posteriori a tale data, nella misura compresa tra il 90 ed il 110 per cento degli stessi importi vigenti nell'anno precedente».

Dal suseposto quadro normativo generale di riferimento della tassa automobilistica, da ultimo integrato con il decreto legislativo n. 68/2011 (il cui art. 8, comma 2, prescrive che «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le Regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»), emerge la natura di tributo derivato delle Regioni (ex art. 7, comma 1, lett. b) n. 1 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»).

Ciò premesso, l'art. 10 nell'escludere l'esenzione dall'obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale per i beni mobili registrati sottoposti a fermo amministrativo o giudiziario, contrasta con l'art. 5, comma 36, del decreto-legge n. 953/1982 (recante «Misure in materia tributaria»), il quale dispone che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione.».

La *ratio* della predetta normativa statale è da rinvenire nel presupposto dell'applicazione del tributo che, ai sensi dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 39/1953 (come modificato dall'art. 10, comma 1, legge 23 dicembre 2000, n. 388), è «la circolazione sulle strade ed aree pubbliche degli autoveicoli e dei relativi rimorchi».

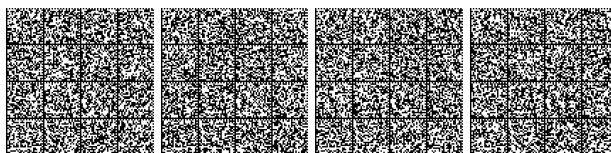
Pertanto, la previsione dell'obbligo di pagamento del tributo, anche in caso di perdita di possesso del veicolo per effetto di fermo amministrativo o giudiziario pone la norma regionale in contrasto con la normativa statale di riferimento e conseguentemente con i principi generali del sistema tributario nazionale.

Occorre infatti considerare che in base all'art. 119 comma 2 Cost. «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», mentre al successivo comma 3 attribuisce alla legislazione concorrente la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Si ritiene dunque che l'art. 10 violi l'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione che riserva allo Stato la materia del sistema tributario e l'art. 119, comma 2, Cost. che subordina la possibilità per le Regioni e gli enti locali di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie al rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

2) Ulteriori illegittimità presenta l'art. 22, comma 1, della stessa legge regionale n. 28/2011 che reca modifiche all'art. 18 («Tutela della biodiversità»), comma 1, della legge regionale 3 giugno 2003, n. 11 («Norme per l'incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne»).



La disposizione prevede che «Al comma 1 dell'articolo 18 della legge regionale 3 giugno 2003, n. 11 (Norme per l'incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne) dopo le parole: «carpa erbivora» sono aggiunte le seguenti: «e della trota iridea»», per cui il testo attuale dell'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 11/2003 è il seguente: «Non è consentita l'immissione nei corsi d'acqua di specie o popolazioni non autoctone, con la sola eccezione della carpa erbivora e della trota iridea».

Dunque l'articolo in questione nonostante vieti l'immissione nei corsi d'acqua di specie o popolazioni non autoctone, consente, tuttavia, l'immissione (oltre che della carpa erbivora) della trota iridea.

È noto però che la trota iridea «*Oncorhynchus mykiss*» non è una specie autoctona, essendo originaria della costa pacifica di tutto il continente nordamericano, espandendosi lungo lo stretto di Bering, talvolta fino alle coste siberiane, giapponesi e cinesi (http://it.wikipedia.org/wiki/Trota_iridea).

La norma statale violata è contenuta nell'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/97, il quale prescrive che: «Sono vietate la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone».

Tale disposizione costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente e di tutela dell'ecosistema, di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. («tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»). Competenza che risulta violata dalla norma regionale, che nel consentire l'introduzione di una particolare specie di trota (trota iridea appunto) che non può considerarsi autoctona, si pone in contrasto con la normativa statale di riferimento.

Tra l'altro è opportuno notare che la normativa contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 costituisce «attuazione della direttiva n. 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche».

La direttiva in questione intende promuovere «la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali e della flora» (1° «considerando»), avendo come scopo principale (3° «considerando») di «promuovere il mantenimento della biodiversità, tenendo conto al tempo stesso delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali», tenuto conto che (4° «considerando») «gli habitat e le specie minacciati fanno parte del patrimonio naturale della Comunità e che i pericoli che essi corrono sono generalmente di natura transfrontaliera, per cui è necessario adottare misure a livello comunitario per la loro conservazione».

In particolare, l'art. 22 della direttiva n. 92/43/CEE:

alla lettera a) prevede che gli Stati membri «esaminano l'opportunità di reintrodurre delle specie locali del loro territorio di cui all'allegato IV, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione, sempreché, da un'indagine condotta anche sulla scorta delle esperienze acquisite in altri Stati membri o altrove, risulti che tale reintroduzione contribuisce in modo efficace a ristabilire tali specie in uno stato di conservazione soddisfacente, e purché tale reintroduzione sia preceduta da un'adeguata consultazione del pubblico interessato»;

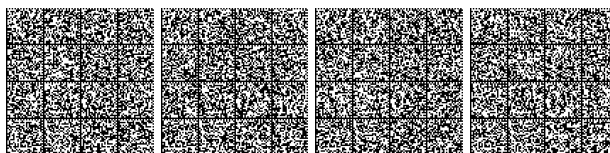
alla lettera b) dispone che gli Stati membri «controllano che l'introduzione intenzionale nell'ambiente naturale di una specie non locale del proprio territorio sia disciplinata in modo da non arrecare alcun pregiudizio agli habitat naturali nella loro area di ripartizione naturale né alla fauna e alla flora selvatiche locali, e, qualora lo ritengano necessario, vietano siffatta introduzione».

Ed è proprio in attuazione di tale ultima previsione che lo Stato, con l'art. 12, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 ha previsto che «Sono vietate la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone».

La Corte si è peraltro già occupata della questione, in una decisione riguardante proprio l'immissione di particolari specie di fauna ittica (nella Regione Veneto).

Nella sentenza n. 30/2009 si è statuito che «la disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica».

Si è precisato poi che «tale disciplina detta, dunque, limiti inderogabili alla competenza normativa regionale e questi risultano violati dalla deliberazione impugnata, stante la non autoctonia, nel senso descritto, delle quattro specie ittiche di cui si discute e considerato che il provvedimento regionale impugnato deroga in senso peggiorativo ad un divieto dettato da ragioni di cautela a protezione e tutela dell'ecosistema».



Per tali motivi si conclude che «non spettava alla regione Veneto stabilire che le specie ittiche carpa, pesce gatto, trota iridea e lavarello debbono essere considerate come “specie para-autoctone”, con equiparazione al regime di quelle autoctone e deve, di conseguenza, essere annullata la deliberazione della giunta regionale Veneto 4 marzo 2008, n. 438, relativamente ai punti 1, 2 e 3, che autorizza i piani provinciali a prevederne l'immissione, ai fini di pesca sportiva o professionale e, con le cautele prescritte, nelle acque di competenza regionale».

Anche la normativa della Regione Marche, laddove prevede la possibilità di immettere nei corsi d'acqua della Regione stessa una specie non autoctona come la trota iridea, viene pertanto a ledere le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli artt. 10 e 22 della legge regionale Marche 28 dicembre 2011, n. 28 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, 28 febbraio 2012

L'avvocato dello Stato: DE BELLIS

12C0117

N. 55

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Istituzione dell'Agenzia forestale regionale - Disposizioni in materia di esecuzione dei lavori e di opere - Attribuzione all'Agenzia del potere di realizzare in amministrazione diretta, fino all'importo di 200.000 euro, lavori e opere attinenti o funzionali alle proprie competenze - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza delle limitazioni previste dalla disciplina del codice dei contratti pubblici per l'assunzione in amministrazione diretta dei lavori - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Denunciato contrasto con la disciplina del codice dei contratti pubblici in materia di qualificazione e selezione dei concorrenti, di procedure di affidamento e di criteri di aggiudicazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e in quella dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Umbria 23 dicembre 2011, n. 18, art. 28, comma 1.
- Costituzione art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 125, commi 3 e 5.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - n. fax 096514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it) e presso la stessa domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 27 gennaio 2012), ricorrente;

Contro la Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Perugia, Corso Vannucci n. 96, intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, della legge della Regione Umbria del 23 dicembre 2011, n. 18, pubblicata nel B.U.R. del 29 dicembre 2011, n. 61, S.O. n. 1, recante «Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative».

Per violazione dell'art. 117, comma 2, lettere e) e l) della Costituzione.



FATTO

Con legge 23 dicembre 2011, n. 18, la Regione Umbria ha introdotto una disciplina volta all'individuazione di misure e interventi strategici di razionalizzazione, semplificazione e riordino del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali. In tale contesto, la legge ha istituito l'Agenzia forestale regionale, alla quale sono stati attribuiti i compiti di gestione, di tutela e di valorizzazione dei beni agro-forestali della Regione nonché le altre funzioni elencate nell'art. 19. Con riguardo a quest'ultima Agenzia, la legge regionale prevede in particolare, al primo comma dell'art. 28, che «L'Agenzia realizza lavori ed opere con procedure di evidenza pubblica. Qualora sussistano comprovati motivi, lavori ed opere attinenti o funzionali alle proprie competenze previste dall'art. 19 possono essere realizzati in amministrazione diretta fino all'importo di 200.000,00 euro.».

Questa disposizione si presta a censure di illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

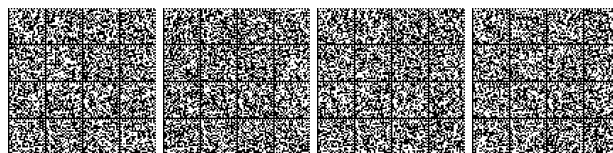
DIRITTO

Il trascritto primo comma dell'art. 28, in combinato disposto con l'articolo 19, nella parte in cui attribuisce all'Agenzia forestale regionale il potere di realizzare lavori ed opere attinenti o funzionali alle proprie competenze «in amministrazione diretta fino all'importo di 200.000,00 euro», risulta in evidente contrasto con l'articolo 125 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici. Segnatamente, il contrasto emerge sia con riguardo al comma 5 del predetto art. 125, secondo il quale «i lavori assunti in amministrazione diretta non possono comportare una spesa complessiva superiore a 50.000 euro»; sia con riguardo al comma 6, che in via generale consente la realizzabilità di lavori in economia soltanto in presenza delle specifiche condizioni ivi previste, tra le quali la natura manutentiva di opere o impianti già esistenti dei lavori e l'impossibilità di realizzarli previo esperimento delle ordinarie procedure di scelta del contraente.

Alla stregua della delineata disciplina, l'amministrazione diretta è dunque caratterizzata dal limite massimo della spesa e dalla definizione precisa delle prestazioni acquisibili mediante detta procedura. Tali limitazioni sono all'evidenza preordinate a segnare in modo rigoroso gli esatti confini entro i quali è eccezionalmente consentito agli Enti pubblici di far ricorso ad un'esecuzione dei lavori in deroga al principio della gara pubblica e di tutela della concorrenza e del mercato. Orbene, è noto che l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione riserva all'esclusiva competenza dello Stato la potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza, di tal che la violazione di siffatti limiti, qual è quella prefigurata dalla norma regionale oggetto della presente impugnazione, costituisce palese violazione della suddetta previsione costituzionale.

L'illegittimità costituzionale della norma regionale *de qua*, in quanto comportante un'indebita dilatazione delle ipotesi di assunzione dei lavori in amministrazione diretta prefigurate dalla legislazione statale in tema di lavori pubblici, emerge con chiarezza anche sotto l'ulteriore profilo del contrasto con l'art. 4, comma 3, del medesimo decreto legislativo n. 163 del 2006. Questa norma, infatti, com'è ben noto, in puntuale attuazione della riserva esclusiva di potestà legislativa attribuita allo Stato nella stessa materia della tutela della concorrenza ed in quella di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), preclude alle Regioni di prevedere una disciplina diversa da quella recata dal codice degli appalti in materia di qualificazione e selezione dei concorrenti, di procedure di affidamento e di criteri di aggiudicazione.

A proposito delle richiamate disposizioni in tema di appalti pubblici, del resto, codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di chiarire che la disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione, mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenze n. 431 e n. 401 del 2007 e sentenza n. 411 del 2008). Su tale presupposto, codesta ecc. ma Corte ha precisato che tali disposizioni «in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale, che ha titolo pertanto a porre in essere una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure (adottata con il citato decreto legislativo n. 163 del 2006)» (in tal senso, *ex plurimis*, la citata sentenza n. 411 del 2008).



P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 28, comma 1, della legge della Regione Umbria del 23 dicembre 2011, n. 18, recante «Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative», per violazione dell'art. 117, comma 2, lettere e) e l) della Costituzione.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si depositeranno:

copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 24 febbraio 2012, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 24 febbraio 2012

L'avvocato dello Stato: DI MARTINO

12C0118

N. 63

Ordinanza del 10 gennaio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Liguria sul ricorso proposto da Albino Valeria ed altri contro Ministero della giustizia, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri.

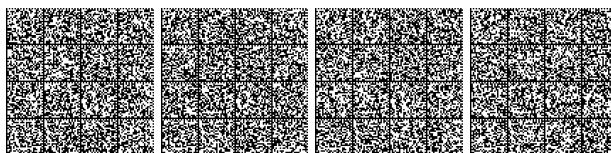
Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Lesione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Violazione dei principi del giusto processo e di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 22.
- Costituzione, artt. 3, 36, 53, 101, comma secondo, 104, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 462 del 2011, proposto da:

Valeria Albino, rappresentato e difeso dagli avv. Gloria Pieri, Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, con domicilio eletto presso Gloria Pieri in Genova, via Dante 2/41; Maria Margherita Zuccolini, Enrico Rinaldo Zucca, Giovanni Claudio Zerilli, Valentina Vinelli, Lucia Vignale, Elisabetta Vidali, Claudio Carlo Viazzi, Paolo Viarengo, Daniela Verina, Massimo Todella, Cristina Tabacchi, Vittorio Spirito, Rosella Silvestri, Isabella Silva, Roberto Settembre, Lucia Sebastiani, Maria Cristina Scarzella, Alessandra Scarzella, Adriano Sansa, Virginia Sangiuolo, Laura Russo, Maria



Teresa Rubini, Laura Rotolo, Barbara Romano, Giorgio Ricci, Valentina Rascioni, Alessandro Ranaldi, Daniela Piscetola, Alberto Princiotto, Patrizia Petruzzello, Adriana Petti, Marta Perazzo, Fabrizio Pelosi, Domenico Pellegrini, Carla Pastorini, Monica Parentini, Giorgio Piero Parco, Chiara Maria Paolucci, Marco Panicucci, Giorgio Odero, Paolo Nasini, Sabrina Monteverde, Luca Monteverde, Cinzia Vanda Miniotti, Ranieri Miniati, Claudia Merlino, Maria Gavina Meloni, Francesco Meloni, Francesco Mazza Galanti, Maria Gabriella Marino, Cristina Maggia, Maura Macciò, Antonio Lucisano, Tiziana Lottini, Elisa Loris, Paolo Lepri, Alberto La Mantia, Alberto Haupt, Valentina Grosso, Stefano Grillo, Tommaso Grassi, Francantonio Granero, Fiorenza Barbara Giorgi, Annalisa Giacalone, Francesca Ghiglione, Emilio Gatti, Paolo Gallizia, Caterina Fiumanò, Emilio Fois, Giovanni Battista Ferro, Lorenzo Ferretti, Marino Ferrari, Roberto Fenizia, Alessandro Giuseppe Farina, Daniela Faraggi, Gabriella Dotto, Luciano Di Noto, Maria Antonia Di Lazzaro, Pier Carlo Di Gennaro, Annaleila Dello Preite, Andrea Del Nevo, Maurizio De Matteis, Laura De Dominicis, Mario De Bellis, Giuliana Deiana, Cristina Dagnino, Massimo Cusatti, Laura Cresta, Nicola Mario Condemi, Alessandra Coccoli, Dando Ceccarelli, Giampiero Cavatorta, Luigi Cavadini Lenuzza, Ezio Castaldi, Cinzia Casanova, Laura Casale, Roberto Carta, Luisa Carta, Nicoletta Cardino, Alberto Cardino, Giovanna Cannata, Marco Canepa, Cristina Camaiori, Maria Califano, Lorenza Calcagno, Vincenzo Calia, Paola Calleri, Massimo Caiazzo, Mauro Davide Amisano, Matteo Buffoni, Diana Brusacà, Davide Atzeni, Marco Bacci, Marcello Bruno, Tiziana Belgrano, Barbara Bresci, Marina Besio, Simonetta Boccaccio, Paola Luisa Bozzo Costa, Roberto Braccialini, rappresentati e difesi dagli avv. Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, con domicilio eletto presso Gloria Pieri in Genova, via Dante 2/41; Ubaldo Pelosi, Donatella Aschero, rappresentati e difesi dagli avv. Marco Cuniberti, Vittorio Angiolini, con domicilio eletto presso Gloria Pieri in Genova, via Dante 2/41;

Contro Ministero della giustizia, Ministero economia e finanze, Presidenza Consiglio dei Ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata per legge in Genova, v.le B. Partigiane, 2;

Per l'annullamento e per il riconoscimento, previa idonea cautela, e con riserva di motivi aggiunti, del diritto al trattamento retributivo spettante senza tener conto delle decurtazioni di cui al comma 22 dell'art. 9 del 31 marzo 2010 n. 78, come conv. con modif in legge 30 luglio 2010, n. 122; nonché per la condanna delle amministrazioni resistenti al pagamento delle somme corrispondenti, con ogni accessorio di legge.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della giustizia e di Ministero economia e finanze e di Presidenza Consiglio dei Ministri;

Viste le memorie difensive;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° dicembre 2011 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso regolarmente notificato e depositato i ricorrenti, tutti magistrati ordinari in servizio presso uffici giudiziari della Liguria, rientranti nella competenza di questo Tribunale amministrativo, chiedono al TAR, previa eventuale rimessione alla Corte costituzionale di riconoscere ai ricorrenti il diritto al trattamento retributivo loro spettante inciso dalle decurtazioni derivanti dall'art. 9, comma 22 del d.l. 31 marzo 2010, n. 78 come convertito con modificazioni nella legge n. 122 del 30 luglio 2010.

La questione sottoposta al giudizio del Tribunale è già stata oggetto di diverse rimessioni alla Corte costituzionale da parte di numerosi TAR (Tar Veneto, rgr. n. 645/2011 ord. n. 1685/2011; Tar Piemonte II sez. rgr n. 409/2011, ord. n. 846/2011; TAR Campania Sa, I sez. rgr.n.657/2011, ord. n.1162/2011;).

In tutti i giudizi citati, come anche nella presente controversia, l'oggetto della rimessione alla Corte costituzionale è identico e cioè si pone in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 22 del d.l. 31 marzo 2010, n.78 come convertito con modificazioni nella legge n.122 del 30 luglio 2010.

La norma citata, incidendo sugli automatismi stipendiali, creati a garanzia della indipendenza dell'ordine giudiziario, violerebbe, secondo i giudici rimettenti, il precetto dell'art. 104 Costituzione. Irragionevole, poi, apparirebbe la crescente riduzione nel triennio della indennità giudiziaria, che costituisce una misura fissa uguale per tutti i magistrati, indipendente cioè dalla qualifica e dall'anzianità degli stessi.

La funzione della indennità giudiziaria, in ragione della *ratio* sottesa alla sua istituzione (legge n. 27/1981) è infatti quella di compensare i magistrati degli oneri che questi incontrano nello svolgimento della loro attività.



La sua decurtazione appare dunque irragionevole e non troverebbe corrispondenza in una proporzionale riduzione degli oneri richiesti ai giudici, che anzi, in ragione delle carenze degli organici e dell'arretrato che grava su tutti i plessi giudiziari sono chiamati da anni ad aumentare la propria produttività per ridurre le somme pagate dallo Stato in relazione alla eccessiva lentezza dei processi.

Le argomentazioni sopra svolte, comuni anche al giudizio odierno hanno carattere pregiudiziale sull'esito della presente causa, ponendosi, come affermato di recente dal Consiglio di Stato (IV sez. 28 gennaio 2011, n. 693) come un indispensabile precedente logico-giuridico che costituisce la base della decisione anche della presente controversia.

Inoltre, nel caso di specie, come ribadito dalla giurisprudenza (CDS sez. VI 20 ottobre 2010, n. 7592) «il vincolo di pregiudizialità riguarda l'intera res litigiosa dedotta con il ricorso, cioè investe l'intero rapporto in contestazione».

Ciò premesso la questione sottoposta all'attenzione del Collegio appare rilevante e non manifestamente infondata sulla scorta delle seguenti argomentazioni.

In forza dell'art. 9 comma 22 del d.l. n. 78/2010, quale risultante dalle modifiche introdotte con la legge di conversione), con la c.d. manovra economica 2010), veniva, per quanto di interesse, previsto, per il personale di cui alla legge n. 27/1981:

a) che «non [fossero] erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012»;

b) che «per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 [fosse] pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 [venisse] determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014»;

c) che «l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, [fosse] ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013», con riduzione non operante ai fini previdenziali;

La rilevanza della questione appare indubitabile avuto riguardo alle seguenti circostanze:

le norme dell'art. 9 comma 22 del d.l. n. 78/2010, quale risultante dalle modifiche introdotte con la legge di conversione, sono di immediata applicazione e la domanda di riconoscimento del diritto al mantenimento della precedente disciplina del trattamento economico non può essere esaminata senza il previo scrutinio di costituzionalità delle norme primarie censurate;

le parti ricorrenti subiscono nel corrente anno 2011 il blocco del meccanismo di adeguamento retributivo, nonché il blocco di acconti e conguagli cui avrebbe avuto altrimenti diritto ed hanno già subito la decurtazione della indennità speciale giudiziaria.

L'eventuale pronunzia di incostituzionalità delle dette disposizioni, per contro, condurrebbe *de plano* all'accertamento dell'illegittimità del mancato adeguamento degli stipendi e delle trattenute in parola e consequenzialmente all'accoglimento del ricorso.

La non manifesta infondatezza è evidenziata dalle seguenti considerazioni.

Non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 22 del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla 30 luglio 2010, n. 122, per violazione degli artt. 101 comma 2, 104, comma 1, 111, commi 1 e 2 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.; e del bilanciamento dei principi di autonomia ed indipendenza della Magistratura con le esigenze finanziarie e di bilancio dello Stato.

Il dubbio di costituzionalità per violazione delle norme indicate in rubrica sussiste sia con riferimento alle disposizioni contenute nel comma 22 dell'art. 9 riguardanti il blocco degli automatismi stipendiali (per il triennio 2011-2013) e l'apposizione di tetti ai medesimi (per gli anni 2014/2015), sia con riferimento a quella che introduce il taglio della indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 secondo aliquote differenti negli anni 2011, 2012 e 2013.

I valori dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura da ogni altro potere dello Stato sono sanciti in via generale dagli artt. 101, comma 2 («I giudici sono soggetti soltanto alla legge») e 104, comma 1 Cost. («La Magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»).

L'indipendenza della Magistratura è funzionale, nel disegno costituzionale, alla celebrazione di un giusto processo, come si evince dai commi 1 e 2 dell'art. 111 della Costituzione.

Analoga funzionalizzazione dell'indipendenza dei magistrati alla celebrazione del giusto processo si rinviene nell'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che, per il tramite dell'art. 117, 1 comma della Costituzione (nel testo vigente), è entrata a far parte diretta del nostro tessuto costituzionale (sulla predetta funzionalizzazione *cf.* Corte Europea Dir. Umani, 19 giugno 2003, Hulki Gunes c. Turchia).



La necessità di «attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati...va salvaguardato anche sotto il profilo economico», onde evitare «tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri» è stata a più riprese affermata dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 1/1978, 42/1993, 238/1990).

Con particolare riferimento al meccanismo del c.d. adeguamento automatico degli stipendi (essenzialmente fondato sulla garanzia di un aumento delle retribuzioni, che, sulla base di indici appositamente ed obiettivamente elaborati dall'Istituto centrale di statistica, viene assicurato «di diritto», ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie del pubblico impiego) inciso dalla normativa in esame con riferimento al triennio 2011-2013 ed al biennio 2014/2015, la Corte ha più volte sottolineato come esso costituisca un elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni in discorso, inteso alla «attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati — che va salvaguardato anche sotto il profilo economico», «evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri» (Corte cost. 10 febbraio 1993, n. 42) — e concretizzante «una guarentigia idonea a tale scopo» (Corte cost. ordd. 23 ottobre 2008, n. 346 e 14 maggio 2008, n. 137; Corte 1998 n. 346; Corte cost. 8 maggio 1990, n. 238).

La tutela costituzionale del trattamento economico dei magistrati, dunque, si estende al suo meccanismo di adeguamento automatico ma anche alla c.d. indennità giudiziaria, «intrinsecamente connessa allo status di magistrati» (Corte costituzionale n. 238/1990), ed alla sua rivalutazione monetaria.

L'indennità di cui alla legge 19 febbraio 1091 n. 27, infatti, costituisce parte essenziale, costante e «normale» del trattamento economico complessivo del magistrato (sul punto Corte cost., ordd. 23 ottobre 2008, n. 346 e 14 maggio 2008, n. 137; nonché, *ex multis*; Consiglio Stato, Sez. IV, 6 maggio 2010 n. 2646; Cons. Stato, Sez. IV, 7 aprile 1993, n. 401), sicché la sua natura di componente fissa della retribuzione comporta le medesime esigenze di tutela teste evidenziate.

È la stessa Corte costituzionale, del resto, nelle sopra citate pronunzie n. 346/1998, 43/92 e 238/1990, ad avere ricondotto l'istituto della rivalutazione automatica della indennità giudiziaria alla *ratio* di tutela dell'indipendenza della Magistratura: identica *ratio*, a fortiori, non può che essere sottesa al trattamento principale dell'indennità stessa, di cui l'adeguamento automatico è solo aspetto accessorio.

Ha osservato la Corte che «l'indennità in esame è espressamente correlata ai particolari oneri che i magistrati incontrano nello svolgimento della loro attività, la quale tra l'altro comporta un impegno senza precisi limiti temporali, dal che discende un rigoroso collegamento con il servizio effettivamente prestato. Peraltro — ed in collegamento con la pari ordinazione delle funzioni (art. 107, terzo comma, Cost.) — essa è attribuita in misura uguale a tutti i magistrati investiti di funzioni giurisdizionali, a prescindere dall'anzianità e dalla qualifica rivestita. Specificamente connessa allo status dei magistrati è, poi, l'ulteriore, essenziale caratteristica dell'indennità in questione, costituita dall'essere essa assoggettata al medesimo meccanismo di rivalutazione automatica previsto per gli stipendi dei magistrati dal precedente art. 2 della medesima legge. In attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardata anche sotto il profilo economico (sentenza n. 1 del 1978) evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri, il legislatore ha col citato art. 2 predisposto un meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni dei magistrati che, in quanto configurato con l'attuale ampiezza di termini di riferimento, concretizza una guarentigia idonea a tale scopo. La sua estensione anche all'indennità in discorso — corrisposta con la stessa cadenza mensile degli stipendi ne evidenzia non solo la natura retributiva, di componente del normale trattamento economico dei magistrati, ma anche la specificità rispetto alle indennità, variamente denominate, attribuite al personale amministrativo statale» (Corte costituzionale, 8 maggio 1990 n. 238; *cfr.* anche Corte costituzionale, 19 gennaio 1995, n. 15).

La tradizione costituzionale italiana risulta confermata e rafforzata dalla «Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità», adottato a Strasburgo dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010 al fine di originare linee attuative il più possibile omogenee dell'art. 6 della C.E.D.U. In particolare, al punto 45, è specificato che «deve essere vietata ogni forma di discriminazione verso i giudici o i candidati all'ufficio di giudice»; al punto 54, poi, è previsto che la retribuzione debba essere «commisurata al loro ruolo professionale ed alle loro responsabilità», ed in ogni caso tale da «renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni».

Il citato punto 54 si chiude con l'invito agli Stati membri ad adottare «specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici».

Nello stesso ordine di idee la c.d. Magna Carta dei Giudici, del pari approvata a Strasburgo il 17 novembre 2010 dal Consiglio d'Europa - Comitato consultivo dei Giudici europei (CCJE), la quale Magna Carta, seppur beninteso priva ex se di valore cogente sotto il profilo giuridico, costituisce una decisione fondamentale alla cui luce devono essere interpretate le disposizioni interne, per la sua autorevole fonte di provenienza, esprimendo il CCJE le «tradizioni costituzionali» dei quarantasette Stati europei che ne sono membri.



Secondo l'espresso disposto degli artt. 2, 3 e 4 della Carta l'indipendenza dell'ordine giudiziario rispetto ai poteri legislativo ed esecutivo va garantita anche sotto il profilo della «tutela finanziaria» della retribuzione dei magistrati; l'art. 7 prevede espressamente che «il giudice deve beneficiare di una remunerazione e di un sistema previdenziale adeguati e garantiti dalla legge, che lo mettano al riparo da ogni indebita influenza».

Si deve considerare, inoltre, che il legislatore, mediante uno strumento che apparentemente incide solo sulla retribuzione del magistrato, viene in realtà ad operare un indebito condizionamento sull'esercizio della funzione giurisdizionale, poiché costringe l'Ordine di appartenenza, quando non addirittura il magistrato come singolo, ad un confronto con il pubblico potere al fine di ripristinare le condizioni economiche originarie, o quantomeno di elidere o attenuare le conseguenze negative della misura disposta.

Tale stato di cose, generando un sotterraneo conflitto tra Istituzioni che mina alla radice la serenità del giudice, appare particolarmente grave per la specifica funzione del magistrato.

Un magistrato «condizionato», quand'anche solo apparentemente e non nella realtà, da una misura legislativa fortemente penalizzante per i suoi interessi economici rischia di vedersi sottratto quel credito e quel prestigio di cui il singolo magistrato e l'Ordine giudiziario nel suo insieme devono sempre ed indefettibilmente godere presso la comunità dei cittadini.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 100 del 1981 ha chiarito che «i magistrati, per dettato costituzionale (artt. 101, comma secondo e 104, comma primo, Cost.), debbono essere imparziali e indipendenti e tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità nell'adempimento del loro compito. I principi anzidetti sono quindi volti a tutelare anche la considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione ed assicurano, nel contempo, quella dignità dell'intero ordine giudiziario, che la norma denunziata qualifica prestigio e che si concreta nella fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria e nella credibilità di essa... Alla luce di tali considerazioni va interpretata la sentenza di questa Corte n. 145 del 1976, la quale riconosce l'esigenza di una rigorosa tutela del prestigio dell'ordine giudiziario, che rientra senza dubbio tra i più rilevanti beni costituzionalmente protetti».

Alle stesse conseguenze di «appannamento» della neutralità della funzione giurisdizionale si perverrebbe associando la riduzione stipendiale alla rottura dei delicati equilibri tra poteri dello Stato.

In tale ottica, la misura legislativa in parola potrebbe apparire come una sorta di punizione o di monito per il potere giudiziario, rendendo manifesta ai cittadini una condizione di evidente supremazia gerarchica di un potere sull'altro, in contrasto — anche sotto tale profilo — con i dettami costituzionali che improntano i rapporti tra poteri alla separazione, all'equilibrio ed al bilanciamento.

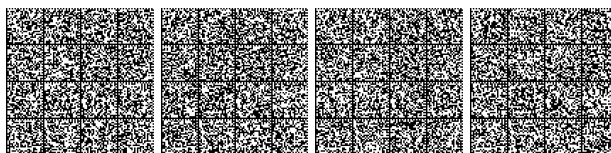
L'idea di un magistrato punito, ammonito o anche solo «influenzabile» dalla consapevolezza che il taglio stipendiale disposto oggi può ben essere ripetuto o addirittura inasprito (oltre il 2013), ripugna al nostro sistema costituzionale ed ordinamentale, godendo della più elevata tutela, in esso, anche la mera apparenza della indipendenza della funzione giurisdizionale, in quanto valore fondante per l'affidabilità e la credibilità istituzionale della figura del magistrato (sull'importanza anche della mera apparenza dell'indipendenza dei magistrati si veda Corte Europea dei diritti dell'Uomo, Grand Chamber, case of Incal v Turkey, 41/1997/825/1031; March 04, 1982, case of Sramek v Austria; May 06, 1978, case of Campbell v Fell v The United Kingdom).

Il comma 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 ha come fine, o quantomeno come effetto, quello di ledere non solo il dato testuale, ma altresì i principi e valori sottesi alle richiamate disposizioni costituzionali (artt. 101, comma 2, 104, comma 1 e 117, comma 1, in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.), valori a loro volta funzionali all'esercizio imparziale ed obiettivo della funzione giudicante, come esigono molteplici norme costituzionali anche in vista della celebrazione di un «giusto» processo (cfr: artt. 24, 103 e 111 della Cost.; Corte cost. n. 381/1999).

La *ratio* «punitiva» sottesa all'adozione delle misure della cui costituzionalità si dubita si evince *ictu oculi* dal contenuto delle stesse, in particolare per quanto riguarda il blocco dei cd automatismi stipendiali.

La riforma organica della magistratura realizzata pochi anni fa ha ridisegnato l'assetto della magistratura in modo più aderente ai valori della Costituzione e alla mutata sensibilità nei confronti della giurisdizione.

Uno dei punti qualificanti della riforma è stata la previsione di periodiche e serrate valutazioni di professionalità nei confronti dei magistrati con conseguenze proprio su quei meccanismi retributivi che il legislatore d'urgenza è andato a scardinare.



In particolare l'art. 11 d.lgs. n. 160/06 stabilisce le conseguenze delle periodiche valutazioni di professionalità dei giudici:

se il giudizio è «non positivo», il Consiglio superiore della magistratura procede a nuova valutazione di professionalità dopo un anno, acquisendo un nuovo parere del consiglio giudiziario; in tal caso il nuovo trattamento economico o l'aumento periodico di stipendio sono dovuti solo a decorrere dalla scadenza dell'anno se il nuovo giudizio è «positivo». Nel corso dell'anno antecedente alla nuova valutazione non può essere autorizzato lo svolgimento di incarichi extragiudiziari.

11. Se il giudizio è «negativo», il magistrato è sottoposto a nuova valutazione di professionalità dopo un biennio. Il Consiglio superiore della magistratura può disporre che il magistrato partecipi ad uno o più corsi di riqualificazione professionale in rapporto alle specifiche carenze di professionalità riscontrate; può anche assegnare il magistrato, previa sua audizione, a una diversa funzione nella medesima sede o escluderlo, fino alla successiva valutazione, dalla possibilità di accedere a incarichi direttivi o semidirettivi o a funzioni specifiche. Nel corso del biennio antecedente alla nuova valutazione non può essere autorizzato lo svolgimento di incarichi extragiudiziari.

12. La valutazione negativa comporta la perdita del diritto all'aumento periodico di stipendio per un biennio. Il nuovo trattamento economico eventualmente spettante è dovuto solo a seguito di giudizio positivo e con decorrenza dalla scadenza del biennio.

Quindi ad esito della riforma l'operatività di meccanismi automatici di adeguamento dello stipendio, quelli bloccati dalla norma censurata, è condizionata alla valutazione positiva di professionalità.

La legge organica di disciplina della magistratura ha quindi connotato il blocco dell'automatismo stipendiale ad una precisa evenienza la valutazione non positiva o negativa di professionalità.

Ma se questo è il senso del blocco degli automatismi stipendiali e altro senso la misura non ha nella legge organica della magistratura l'aver realizzato un blocco indiscriminato nei confronti di tutti gli appartenenti alla magistratura realizza l'effetto, sia pure camuffato da misura di contenimento della spesa, di una valutazione negativa di professionalità globale e complessiva nei confronti di tutto il plesso. Tale operazioni quindi si contraddistingue per lo spregio dei più fondamentali canoni dell'agire legislativo come incardinati nella Costituzione e rende manifesto l'attentato ai valori di indipendenza della magistratura.

L'intento punitivo già disvelato dal contenuto stesso delle misure risulta altresì confermato *aliunde*.

Infatti con il successivo art. 16, comma 7 d.l. 6 luglio 2011 n. 98 si è stabilito che in ragione dell'esigenza di un effettivo perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea relativamente alla manovra finanziaria per gli anni 2011-2013, qualora, per qualsiasi ragione, inclusa l'emanazione di provvedimenti giurisdizionali diversi dalle decisioni della Corte costituzionale, non siano conseguiti gli effetti finanziari utili conseguenti, per ciascuno degli stessi anni 2011-2013, alle disposizioni di cui ai commi 2 e 22 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, i medesimi effetti finanziari sono recuperati, con misure di carattere generale, nell'anno immediatamente successivo nei riguardi delle stesse categorie di personale cui si applicano le predette disposizioni.

Tale norma rende evidente il reale intento del legislatore punire e minare la credibilità dell'ordine giudiziario, ritenendolo, per presunzione assoluta incapace di rendere *in subiecta materia* sentenze imparziali. In presenza di siffatta *ratio*, sottesa al complesso normativo di cui si discute e confessorialmente ammessa e confermata successivamente è agevole rendersi conto di come l'intervento oggetto di censura sia completamente svincolato dei principi «di proporzionalità, ragionevolezza» (Corte costituzionale 11 novembre 2010, n. 316; sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985) e di eguaglianza che devono governare la discrezionalità del legislatore.

Né può sostenersi, per giustificare la costituzionalità delle norme oggetto di censura, che i principi costituzionali che tutelano l'autonomia e la indipendenza della Magistratura possono essere bilanciati dal legislatore con altri valori costituzionali in ipotesi confliggenti; quale, fra questi, può esservi, specie in momenti congiunturali di crisi economica, quello del rispetto delle esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica nei limiti delle risorse finanziarie attingibili.

Se, infatti, ciò, in astratto, appare ammissibile, pur con le dovute cautele, nondimeno in concreto la evidenziata *ratio* degli interventi unitamente al loro atteggiarsi rende manifesta l'irrazionalità della scelta di intervenire sui meccanismi retributivi dei magistrati, al di fuori del coinvolgimento di tutti i contribuenti secondo i principi di pari capacità contributiva e progressività di cui all'art. 53 della Costituzione e al di fuori di una riforma organica e razionale della materia regolata dalla legge 1981, n. 27 e dettata in attuazione diretta degli artt. 101 e 104 della Costituzione. Le norme censurate in nome di asserite esigenze finanziarie e di bilancio, hanno operato una compressione dei valori costituzionalmente garantiti dell'indipendenza ed autonomia della Magistratura in una maniera del tutto irrazionale,



sproporzionata e discriminatoria, con particolare riferimento ai seguenti profili: a) disparità di trattamento nei confronti dei contribuenti aventi pari capacità contributiva; b) disparità di trattamento nei confronti dei contribuenti aventi pari capacità di reddito da lavoro (autonomo e privato); c) disparità di trattamento nei confronti dei pubblici dipendenti aventi pari capacità di reddito da lavoro; d) irrazionalità «quantitativa» del taglio che, pur disposto per esigenze di tutta la collettività, pesa in maniera consistente solo sugli stipendi dei pubblici dipendenti (ed ancora di più sui magistrati) e finisce con l'apportare esigue risorse alle casse dello Stato, in luogo di una minima ed indolore imposizione su tutti i contribuenti sicuramente più idonea allo scopo di risanamento del bilancio; e) irrazionalità per «abuso della funzione legislativa»; f) irrazionalità «interna» alle misure aventi caratteri di regressività da un lato, finendo con l'incidere in maniera più che proporzionale sugli stipendi più bassi, e di mera casualità, imprevedibilità ed illogicità dall'altro; g) alterazione del rapporto di proporzionalità tra prestazione e retribuzione, incidente in misura proporzionalmente maggiore sui magistrati percettori di reddito inferiore; g) irragionevole incisione sui diritti quesiti.

Non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 22 del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 12, per violazione degli artt. 3, 53, I e II comma della Costituzione.

Le disposizioni censurate, hanno natura tributaria.

Infatti le misure qui in esame (blocco dell'adeguamento automatico per il triennio 2011-2013, introduzione di tetti per il biennio 2014/2015 e taglio dell'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27) si conformano ai criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per qualificare come tributarie alcune entrate: «doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e nel collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante» (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentt. nn. 141/2009, 335/2008, 64/2008, 334/2006, 73/2005).

Le trattenute in questione sono effettuate dallo Stato a prescindere da qualsivoglia rapporto sinallagmatico, essendo imposte in via autoritativa.

La stesse poi, in relazione al presupposto economicamente rilevante della percezione del reddito da lavoro, si collegano senz'altro alla spesa pubblica, come fatto palese dall'*incipit* del comma 2 dell'art. 9 che recita: «In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea».

Conclusivamente le norme in esame hanno istituito dei tributi, di cui presentano le caratteristiche essenziali, «e cioè la doverosità della prestazione e il collegamento di questa ad una pubblica spesa, con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante» (Corte costituzionale 19 ottobre 2006, n. 334; nonché sentenze n. 26 del 1982, n. 63 del 1990, nn. 2 ed 11 del 1995, n. 37 del 1997).

Né la qualificazione operata dal legislatore come mere misure di riduzione della spesa pubblica, valgono ad escluderne la natura tributaria, atteso che qualsivoglia imposizione tributaria (tassa, tributo o contributo), che incida sugli stipendi dei pubblici dipendenti decurtandoli, si risolve sul piano effettuale in una riduzione della spesa pubblica, ma per ciò solo non muta la propria natura.

Infatti ciò che rileva non è l'effetto di bilancio che tali disposizioni producono né l'ambito soggettivo di applicazione ma la loro natura intrinseca, da ricavarsi secondo le coordinate ermeneutiche sopra tracciate e che conducono ad affermarne la natura tributaria, come più volte espresso dalla giurisprudenza costituzionale a riguardo della qualificazione delle «leggi tributarie» ai fini del giudizio di ammissibilità del *referendum* (art. 75 della Costituzione).

In molteplici occasioni, il Giudice delle Leggi ha univocamente affermato che tale nozione è caratterizzata dalla ricorrenza di due elementi essenziali (vedi sentt. nn. 26/1982, 63/1990, 2/1995, 11/1995): 1) l'imposizione di un sacrificio economico individuale realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablativo; 2) la destinazione del gettito scaturente da tale ablazione al fine di integrare la finanza pubblica, e cioè allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario necessario a coprire spese pubbliche. Entrambi tali presupposti sono, come evidenziato sopra, ravvisabili nelle disposizioni di cui al comma 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2008. Pertanto, le norme in esame devono essere assoggettate ai principi costituzionali dettati dall'art. 53, il quale articolo al primo comma statuisce che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», ed al secondo che «il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

A tale stregua si appalesa l'illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni di cui al comma 22 dell'art. 9 che incidono sul reddito di una sola micro categoria sociale (che conta poca migliaia di contribuenti), quella dei magistrati.



Il legislatore del 2010 ha scelto, a parità contributiva ed in spregio all'art. 53 della Costituzione, per contribuire al risanamento delle casse dello Stato, di colpire solo una determinata classe sociale, i dipendenti pubblici (quanto al comma 2 dell'art. 9), ed in particolare e per quanto qui direttamente rileva, con misure ancora più incisive rispetto agli stessi dipendenti pubblici, una ancora più particolare e ristretta classe di contribuenti, i magistrati (quanto al comma 22 dell'art. 9), così realizzando come si dirà appresso un tributo odioso e *speciale ratione subiecti* (T.A.R. Campania, ordinanza di rimessione n. 1162/2011), con l'aggravante di avere individuato, tra tutte le categorie di contribuenti possibili, l'unica la cui tutela del trattamento stipendiale risponde a principi di natura costituzionale specifici, ulteriori (l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura di cui agli artt. 101 comma 2 e 104 comma 1) e più pregnanti rispetto a quelli generali di cui all'art. 36 della Carta fondamentale.

In conclusione deve dirsi che, invece di prendere come parametro per l'imposizione fiscale un medesimo indice di capacità contributiva e conseguentemente incidere su «tutti» i contribuenti versanti nella medesima condizione, le norme in questione — con misure continuative, prolungate nel triennio 2011-2013 (con possibile estensione al 2014) ed in parte al biennio 2014/2015, nonché irrazionali sotto molteplici profili come si evidenzierà dappresso — sono state rivolte ad una ben limitata «classe di persone», colpendo esclusivamente il loro reddito e con ciò violando l'art. 53, I comma della Costituzione.

La norma di cui al comma 22 dell'art. 9 riguardante il taglio dell'indennità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 si pone, in secondo luogo, in contrasto anche con il precetto di progressività contenuto nel comma 2 dell'art. 53 della Costituzione, dal momento che essa colpisce nella stessa misura fissa (del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013) tutti gli appartenenti alla categoria.

È noto che la predetta indennità costituisce componente «normale», certa e costante del trattamento economico retributivo dei magistrati (*cfr.* sul punto Corte cost. ordd. 23 ottobre 2008, n. 346 e 14 maggio 2008, n. 137; C.d.S., Sez. IV, 6 ottobre 2003 n. 5841), ancorché introdottavi a titolo «speciale» (in quanto preordinata, come espressamente affermato dall'art. 3 della legge n. 27/1981, a compensare i magistrati degli «oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività»).

Il taglio di tale indennità in misura identica per tutti gli appartenenti alla categoria produce un risultato evidente: i più giovani che sono agli inizi della carriera e che percepiscono stipendi nettamente inferiori si trovano a pagare le stesse somme di coloro che si trovano in uno stadio avanzato o finale della carriera e percepiscono stipendi anche di molto superiori.

Siffatto risultato «regressivo» viola apertamente il principio di progressività dei tributi di cui all'art. 53, comma 2 della Costituzione letto unitamente al principio di ragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3.

Né vale sostenere che «i criteri di progressività debbono informare il “sistema tributario” nel suo complesso e non i singoli tributi» (Corte costituzionale 15 aprile 2008 n. 102; Corte costituzionale, 6 aprile 1995 n. 197).

Infatti dal momento che il legislatore ha deciso di incidere sul presupposto economico del reddito da lavoro, per coerenza di sistema e ragionevolezza intrinseca della nonna avrebbe dovuto configurare il tributo siccome progressivo, atteso che tale natura ha l'I.r.p.e.f., ossia la principale imposta sul reddito delle persone fisiche, e quindi anche sul reddito da lavoro dipendente (Corte costituzionale, 13 gennaio 2006 n. 2).

Della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità del comma 22 dell'art. 9 del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per violazione, sotto diversi profili, degli artt. 2, 3 e 36 della Costituzione.

A prescindere dalla natura tributaria o meno delle disposizioni del comma 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010 censurate dai ricorrenti, le stesse appaiono configgere con i principi di eguaglianza, ragionevolezza legislativa e di solidarietà sociale, politica ed economica di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione.

L'esigenza che ha mosso il legislatore nella predisposizione delle misure oggetto di esame è quella di fronteggiare la ben nota crisi economica nazionale ed internazionale, ed in particolare dei paesi della zona euro; è altrettanto noto che siffatta esigenza ha ispirato e continua ad ispirare tutte le ultime manovre finanziarie e correttive.

Pertanto, l'aver ristretto la contribuzione diretta al risanamento delle casse dello Stato agendo sulle retribuzioni dei soli pubblici dipendenti, ed ancora più afflittivamente dei magistrati, assurge in primo luogo a contemporanea violazione del principio di uguaglianza tra i cittadini e del dovere di solidarietà politica, sociale ed economica di cui rispettivamente agli artt. 3 e 2 della Costituzione.

Detto diversamente l'aver deciso, per le finalità finanziarie di cui sopra, di incidere solo sui redditi da lavoro dipendente pubblico ed in misura maggiore sui redditi da lavoro dipendente dei soli magistrati, con esclusione delle identiche condizioni di tutti i percettori di reddito aventi la stessa capacità contributiva, si pone in contrasto, oltre che con il già citato disposto di cui al I comma dell'art. 53 Cost., più a monte con i basilari precetti di cui agli artt. 2 e 3 della



Costituzione. Se la ben nota crisi economica (cui la legge si riferisce con il richiamo alla «eccezionalità della situazione economica internazionale») ha dettato l'esigenza inderogabile della riduzione di spesa, non v'è dubbio che tale evento riguarda la collettività nel suo insieme. È pertanto ingiusto — e perciò illegittimo, secondo i principi ordinamentali — che lo Stato intenda accollare le misure di riduzione della spesa — che andranno a vantaggio di tutti — solo ad una parte dei cittadini (i pubblici dipendenti, i quali peraltro non rappresentano certamente la categoria più facoltosa del Paese), ed in misura ancora maggiore ad una cerchia ristrettissima dei predetti pubblici dipendenti, ossia ai magistrati.

L'approccio del legislatore d'urgenza, da tale angolo visuale, collide anche con l'art. 2 della Costituzione e con i principi di solidarietà sociale, politica ed economica ivi scolpiti, cui corrispondono ben precisi «doveri inderogabili» (la forza dell'espressione impiegata dal Costituente non lascia adito a dubbi: se i doveri sono «inderogabili» nessuno può esserne esentato).

Questi, che pure fanno capo all'intera comunità, sono stati disinvoltamente frustrati da un legislatore che, collocando i disagi in capo a «pochi», ha invece distribuito i benefici in capo a «tutti». Ciò che appare in netta contraddizione con l'insegnamento della Corte costituzionale secondo cui gli inderogabili doveri imposti nell'art. 2 Cost. esigono che «l'ordinato vivere comune sia salvaguardato» e che «i pesi conseguenti siano equamente ripartiti tra tutti, senza privilegi».

La violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento e la violazione del principio di solidarietà sociale ed economica diventano, se possibile, ancora più evidenti laddove si compari la situazione dei ricorrenti con gli altri titolari di reddito da lavoro (autonomo o dipendente privato): lapalissiano è il contrasto con i basilari precetti di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Ancora una volta, tenendo conto della finalità «di cassa» che è a fondamento di un prelievo disposto addirittura per decreto-legge, non si ravvisa alcuna *ratio* giustificativa per la quale anche i lavoratori del settore privato (dipendenti o autonomi) non debbano essere assoggettati a riduzioni stipendiali, con corrispondente introito a vantaggio dell'Erario, e ciò tenuto anche conto che le retribuzioni del settore privato, specialmente ai livelli dirigenziali e manageriali delle imprese, per non parlare dei professionisti più facoltosi (ad esempio i notai e i farmacisti ma anche i più affermati tra gli avvocati, i medici specialisti, gli ingegneri, gli architetti), sono enormemente più elevate di quelle del settore pubblico, apparendo quindi in grado di garantire un maggiore gettito alle finanze pubbliche; gettito che — in definitiva — ricade tra gli obiettivi di stabilizzazione finanziaria avuti di mira dalla norma censurata (realizzare proventi e risparmiare spesa pubblica, infatti, si equivalgono in termini di risultanze finali, ossia guardando alla capienza delle casse pubbliche).

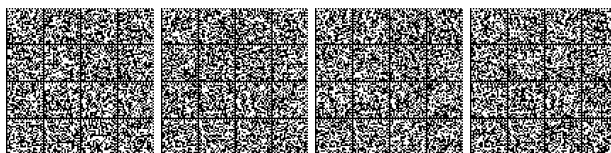
Le disposizioni in parola, poi, violano le predette coordinate costituzionali anche perché trattano in maniera ingiustificatamente diversa categorie di pubblici dipendenti pur a fronte di una identica situazione reddituale.

Come si è osservato sopra, infatti, il d.l. 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, prevede al comma 1 dell'art. 9 per tutti i pubblici dipendenti il blocco dell'aumento degli stipendi (Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, e dall'articolo 8, comma 14, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo).

Alla stregua della citata previsione, dunque, nel triennio 2011-2013 i trattamenti retributivi dei pubblici dipendenti, ivi compreso quello dei dirigenti, sino alla soglia di 90.000 euro lordi annui non possono aumentare, ma nemmeno possono decrescere.

Per contro, in forza del combinato disposto delle disposizioni censurate di cui al comma 22 dell'art. 9 (blocco dell'adeguamento automatico e taglio dell'indennità giudiziaria), il trattamento economico dei magistrati che non maturino scatti o progressioni di carriera negli anni in parola (ed in ogni caso per tutto il tempo precedente tali momenti) è sicuramente soggetto a riduzione.

Il risultato aberrante è che l'unica categoria — tra tutti i contribuenti dello Stato che percepiscono fino a 90.000 euro annui lordi per lavoro dipendente — che a causa della generale crisi economica vede ridursi il proprio trattamento economico è quella dei magistrati, ossia l'unica categoria la cui tutela del trattamento stipendiale risponde a principi di natura costituzionale specifici, ulteriori (l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura di cui agli artt. 101 comma 2 e 104 comma 1) e più pregnanti rispetto a quelli generali di cui all'art. 36 della Carta fondamentale.



La disparità sussiste anche con riferimento a quei pubblici dipendenti (quali ad esempio i dirigenti) che percepiscono più di 90.000 o 150.000 euro annui lordi e che sono, al pari dei magistrati, tenuti a versare il contributo di solidarietà di cui al comma 2 dell'art. 9.

I magistrati, infatti, a differenza degli altri pubblici dipendenti e pur in presenza della medesima situazione reddituale e contributiva, vedono sommarsi al contributo di solidarietà ed al blocco dell'adeguamento retributivo anche i tagli all'indennità giudiziaria di cui al comma 22 dell'art. 9, con la conseguenza che per essi la riduzione dello stipendio è sensibilmente maggiore.

Le misure oggetto di disposizioni del comma 22 dell'art. 9 censurate dai ricorrenti (relative al blocco degli adeguamenti automatici per il triennio 2011-2013, all'introduzione di tetti agli stessi per il biennio 2014/2015 ed al taglio dell'indennità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27) si presentano poi, sotto svariati profili, in contrasto con il basilare canone di ragionevolezza legislativa di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'avere ristretto la contribuzione diretta al risanamento delle casse dello Stato agendo sulle retribuzione dei soli pubblici dipendenti, ed in particolare dei magistrati, oltre ad essere in contrasto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione, appare intrinsecamente irragionevole.

Le esigenze «prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea», in quanto proprie di tutto lo Stato comunità, avrebbero logicamente richiesto una equa contribuzione di tutti i cittadini percettori di reddito, o quanto meno di tutti i cittadini percettori di reddito da lavoro (a voler ritenere legittima una simile scelta di campo del legislatore), il che per altro avrebbe consentito di raggiungere anche maggiori introiti con un accettabile e minimo sacrificio per tutti i contribuenti.

È ovvio, infatti, che allargando la platea dei contribuenti a tutti i soggetti percettori di reddito o di reddito da lavoro (milioni di persone), il notevole peso specifico delle misure gravanti sui magistrati (poche migliaia) e di quelle gravanti su tutti i pubblici impiegati avrebbe potuto essere ripartito in maniera completamente equa, solidale e quasi «indolore».

Non può che ritenersi profondamente irrazionale una normativa che, per fare fronte ad una crisi che grava su tutta la popolazione, impone un sacrificio rilevantissimo (fino al taglio del 15% della retribuzione netta) solo ad una categoria così ridotta di cittadini (poche migliaia) e lascia totalmente indenni i redditi e le retribuzioni tutti gli altri contribuenti, anche di quelli aventi medesima capacità contributiva.

È del pari profondamente irrazionale perché le medesime entrate avrebbero potuto essere reperite ripartendo il peso dell'imposizione su tutta la platea dei contribuenti mediante, a mero titolo esemplificativo, un innalzamento davvero minimo dell'aliquota I.r.p.e.f. o di altre misure simili che si presentano più logiche perché ripartiscono in maniera equa su tutti i contribuenti il peso della crisi economica; senza considerare che in un paese come il nostro, notoriamente ad elevatissima evasione fiscale, al fine di «fare cassa» tra le possibili opzioni del legislatore vi è anche quella di affinare gli strumenti di recupero dei redditi, dei proventi e dei patrimoni illecitamente sottratti all'imposizione fiscale.

È ancora più irrazionale, laddove si consideri che il predetto consistente taglio viene operato sull'unica sparuta categoria di contribuenti, la cui tutela del trattamento stipendiale risponde a principi di natura costituzionale specifici, ulteriori (l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura di cui agli artt. 101 comma 2 e 104 comma 1) e più pregnanti rispetto a quelli generali di cui all'art. 36 della Carta fondamentale.

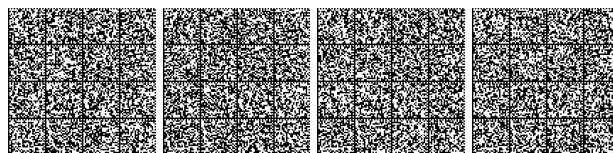
Le disposizioni in esame, poi, appaiono violare il basilare canone della ragionevolezza legislativa di cui all'art. 3 della Costituzione sotto altro e concorrente profilo.

La predeterminazione per legge della misura dello stipendio dei magistrati ed il relativo meccanismo di adeguamento automatico rispondono all'esigenza di sottrarre la magistratura, in una ottica di preservazione dei delicati equilibri tra poteri dello Stato, alla contrattazione collettiva.

In altri termini, «premesso che la determinazione degli stipendi spettanti ai magistrati è sottratta alla contrattazione sindacale ed è rimessa ad un sistema automatico regolato direttamente dalla legge al fine di assicurare la completa autonomia ed indipendenza dei giudici dal potere esecutivo, gli artt. 11 e 12, legge 2 aprile 1979, n. 97, nel testo innovato dall'art. 2 legge 19 febbraio 1981 n. 27, prevedono che gli stipendi dei magistrati sono adeguati di diritto ogni triennio nella misura percentuale pari alla media degli incrementi delle voci retributive, esclusa l'indennità integrativa speciale, ottenuti dagli altri dipendenti pubblici» (C.d.S., Sez. IV, 7 luglio 2000 n. 3834).

La predeterminazione per legge ed il meccanismo di adeguamento automatico degli stipendi, dunque, hanno finalità di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura e rappresentano uno strumento volto a preservare quest'ultima dalle insidie della contrattazione collettiva.

Il legislatore del 2010 ha invece «approfittato» dello strumento legislativo per ridurre il trattamento economico dei magistrati senza il loro consenso, consenso che paradossalmente sarebbe stato necessario in sede di contrattazione collettiva.



Così facendo lo strumento voluto dal legislatore per offrire una garanzia a monte ai valori costituzionali dell'indipendenza e dell'autonomia della Magistratura, ed a valle al trattamento economico dei magistrati è stato irrazionalmente utilizzato per ledere propri tali principi ed incidere sul detto trattamento.

Vi è ancora un altro profilo di violazione del principio costituzionale di ragionevolezza intrinseca delle leggi, secondo una logica per così dire «interna» alla categoria colpita dalle disposizioni in esame. Come si è avuto modo di appurare, le norme oggetto di dubbio di costituzionalità, nella misura in cui incidono in misura uguale su tutti i magistrati, impongono un peso economico in termini proporzionali di gran lunga superiore a coloro che percepiscono uno stipendio minore perché agli inizi della carriera, con buona pace (prima che del principio di progressività dei tributi) di qualsivoglia logica, ragionevolezza ed equità.

Per i magistrati percettori di reddito superiore, invece, il peso proporzionale dell'imposizione fiscale si riduce (anziché crescere come dovrebbe in forza dell'art. 53 della Costituzione e di basilari considerazioni di logica ed equità), poiché l'aumento dello stipendio compensa il taglio fisso dell'indennità giudiziaria e anche l'effetto delle due aliquote del 5% e del 10% di cui al contributo di solidarietà.

Va ulteriormente considerato che l'imposizione fiscale si atteggia in maniera ancora sensibilmente diversa all'interno della categoria, a seconda che i magistrati interessati nell'ambito del triennio maturino o meno scatti o progressioni di carriera ed a seconda di quando li maturano, poiché in virtù del metodo di imposizione scelto (taglio fisso dell'indennità giudiziaria, blocco dell'adeguamento ed aliquote fisse del 5% e del 10%), l'ammontare del prelievo finisce con assumere caratteri di imprevedibilità ed illogicità.

La disposizione che riduce la misura dell'indennità «giudiziaria» nel triennio 2011-2013, poi, appare intrinsecamente irragionevole anche sotto altro profilo, in violazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione.

La predetta indennità costituisce parte essenziale, costante e «normale» del trattamento economico complessivo del magistrato (sul punto Corte cost., ordd. 23 ottobre 2008, n. 346 e 14 maggio 2008, n. 137; nonché, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 7 aprile 1993, n. 401), ancorché introdottavi a titolo «speciale» (in quanto preordinata, come espressamente affermato dall'art. 3 della legge n. 27/1981, a compensare i magistrati degli «oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività»).

Il comma 22 dell'art. 9 non sopprime né sospende per intero l'indennità in questione (ma anzi ne prevede l'integrale ripristino dopo il 2013), con ciò riconoscendone e confermandone la funzione di ristoro degli oneri connessi con l'espletamento del servizio.

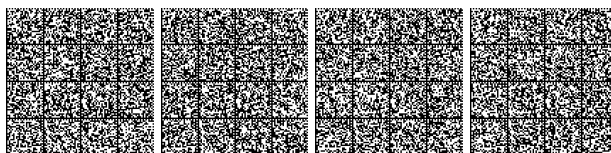
Decurtandola temporaneamente il legislatore la rende tuttavia inequivocabilmente inidonea allo scopo per il quale era stata istituita se è vero, come è vero, che essa è attribuita in misura uguale a tutti i magistrati, a prescindere dalla qualifica e dall'anzianità, in stretta correlazione con (e per consentire) l'effettivo svolgimento dei compiti istituzionali del magistrato.

Orbene, è di tutta evidenza come la decurtazione dell'indennità speciale impedisca il raggiungimento dello scopo che la legge (n. 27/1981) aveva imposto di assolvere all'indennità stessa (compensare i magistrati degli oneri che essi incontrano nello svolgimento della loro attività) ed appaia, per ciò stesso, violare il principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione, giacché non risulta che gli oneri che i magistrati incontrano od corso del triennio in questione siano corrispondentemente ridotti.

Da altro punto di vista l'art. 3 della legge n. 27/1981 ha previsto che l'indennità speciale sia identica per tutti i magistrati, in quanto destinata a ristorarli degli oneri — identici — che essi incontrano nello svolgimento della loro attività.

Con il taglio dell'indennità speciale toccherà ai singoli magistrati far fronte, per la parte ora non coperta dall'indennità, agli oneri connessi con l'attività istituzionale, con la conseguenza che i magistrati più giovani che godono di un minor trattamento economico complessivo avranno maggiori difficoltà a fronteggiare i relativi costi: il che sembra violare ulteriormente l'art. 3 della Costituzione, questa volta sotto il profilo dell'aver riservato uguale trattamento a situazioni tra loro oggettivamente diverse, atteso che la decurtazione (di un'indennità preordinata a coprire i medesimi, identici oneri) pesa diversamente in misura inversamente proporzionale all'anzianità del magistrato.

Tale decurtazione — atteso che l'indennità speciale ex art. 3 della legge n. 27/1981 è stata istituita per «equilibrare» il trattamento economico complessivo del magistrato, che, come si è detto, sopporta oneri atipici (diversamente dagli altri funzionari dello Stato) — sembra poi violare anche l'art. 36 Cost. sotto il profilo della lesione della «proporzione» tra retribuzione ed attività svolta giacché il comma 22 dell'art. 9, del d.l. n. 78/2010, riducendo la predetta indennità speciale e, dunque, ponendo ora parzialmente a carico dei magistrati il costo degli oneri organizzativi dell'attività giudiziaria che prima facevano interamente carico allo Stato, altera inequivocabilmente la proporzione, anteriormente esistente, tra retribuzione complessiva e lavoro espletato; e la altera maggiormente, con effetto palesemente discrimi-



natorio (stante che l'indennità speciale è eguale per tutti perché compensa gli stessi oneri), nei confronti dei magistrati più giovani che godono di un trattamento retributivo complessivo minore, rispetto ai quali, dunque, la violazione dell'art. 36 è amplificata.

La predetta misura, dunque, incide sulla proporzionalità tra prestazione e retribuzione, poiché (in nome peraltro di esigenze di cassa quantitativamente irrisorie nell'ottica complessiva del bilancio dello Stato) incide solo sull'aspetto quantitativo della retribuzione, ma lascia immutata la richiesta di qualità del servizio e dello svolgimento della funzione, facendo gravare sul magistrato i relativi oneri economici ed organizzativi, così intaccando anche la dignità della persona-lavoratore nell'esercizio di una delle funzioni più delicate dello Stato.

In questo solco si colloca il costante insegnamento della suprema Corte di cassazione, secondo cui, in forza dell'art. 36 della Costituzione, «in caso di emolumento compensativo di particolari e gravose modalità di svolgimento della prestazione, trova comunque applicazione il principio di irriducibilità della retribuzione, con la conseguenza che detto emolumento può venir meno solo a fronte della cessazione di quelle particolari modalità di lavoro» (Cass. Civ., Sez. Lav., 23 luglio 2009, n. 20310; Cass. Civ., Sez. Lav., 1º marzo 2007, n. 4281).

È facile osservare come l'indennità giudiziaria costituisca per i magistrati un «emolumento compensativo di particolari e gravose modalità di svolgimento della prestazione», in quanto rivolto a compensare «i particolari oneri che questi ultimi incontrano nello svolgimento concreto della loro attività e dell'impegno, senza prestabiliti limiti temporali, ad essi ordinariamente richiesto per lo svolgimento della propria funzione» (C.d.S., Sez. IV, 6 maggio 2010 n. 2646), sicché la riduzione dell'indennità giudiziaria a fronte di oneri immutati integra anche sotto tale profilo violazione dell'art. 36 della Costituzione.

Le disposizione censurate, poi, sembrano violare sotto un ulteriore profilo gli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Esse, infatti, incidono, in senso ablativo, sul trattamento economico già acquisito alla sfera del pubblico dipendente sub specie di diritto soggettivo; incidono, in altri termini, sullo *status* economico dei magistrati, alterando quel sinallagma che è il *proprium* dei rapporti di durata ed in particolare proprio dei rapporti di lavoro; basti considerare che sulla stabilità anche economica si fondano le aspettative, le progettualità e gli investimenti — di lungo periodo, se non addirittura di vita — del dipendente.

È vero che la Corte costituzionale ha più volte affermato che «non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», a condizione, però, che «tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (Corte costituzionale 27 gennaio 2001 n. 31; 7 luglio 2005 n. 264; 28 luglio 2000 n. 393; 20 luglio 1999 n. 330; 26 luglio 1995 n. 390).

Principi questi ribaditi dalla Consulta anche con riferimento all'intervento del legislatore sui trattamenti retributivi dei pubblici impiegati: «Il divieto di "*reformatio in peius*" del trattamento economico dei pubblici dipendenti rappresenta un criterio ermeneutico inidoneo, in assenza di specifica copertura costituzionale, a vincolare il legislatore, il quale pertanto è abilitato a modificare, senza lesioni all'art. 36 Cost., la disciplina dei rapporti di durata e perfino situazioni di diritto soggettivo perfetto, ivi inclusa la variazione dell'entità e della distribuzione in voci differenziate del trattamento economico di categorie prima egualmente retribuite, purché tali modifiche non trasmodino in regole irrazionali o arbitrarie» (Corte cost. 20 luglio 1999 n. 330).

Numerosi e rilevanti sono i profili arbitrarietà ed irrazionalità che connotano le norme oggetto di censura, come si è dato conto sopra. Conclusivamente deve riconoscersi che il legislatore ha inciso sui diritti soggettivi perfetti dei magistrati e sulla loro aspettativa legittima alla conservazione della retribuzione per tutto il tempo di durata del rapporto in maniera del tutto irrazionale ed arbitraria, sicché deve ritenersi che le norme di cui al comma 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010 violino, anche sotto tale ultimo profilo, i precetti di cui agli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Alla luce di tutto quanto sopra ritenuto e considerato, debbono pertanto sollevarsi le relative questioni di legittimità costituzionale, con la conseguente sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale dell'art. 9, comma 22 del d.l. n. 78/2010 cit., quale risultante dalle modifiche introdotte con la legge di conversione, nella parte in cui dispone:

a) che «non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012»;

b) che «per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014»;



c) che «l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013», con riduzione non operante ai fini previdenziali.

P.Q.M.

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22 del d.l. n. 78/2010 cit., quale risultante dalle modifiche introdotte con la legge di conversione, nella parte in cui dispone:

a) che «non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012»;

b) che «per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014»;

c) che «l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013», con riduzione non operante ai fini previdenziali, secondo quanto precisato in motivazione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della Segreteria del T.A.R., alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della Segreteria del T.A.R., a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati. Dichiara la sospensione del giudizio in epigrafe, ai sensi e per gli effetti dell'art. 295 c.p.c. e dell'art. 79 c.p.a.

La presente ordinanza è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 1° dicembre 2011.

Il Presidente estensore: PUPILELLA

12C0147

N. 64

Ordinanza del 18 novembre 2011 emessa dalla Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile promosso da Tosco Edil Costruzioni Srl contro Comune di Monsummano Terme

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) - Applicazione ai casi di omessa dichiarazione o denuncia, ovvero di dichiarazione o denuncia di valori assolutamente irrisori - Mancata previsione di un limite alla riduzione, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare dell'indennità - Lesione del diritto dell'espropriato ad un serio ristoro e del "ragionevole legame" tra indennità e valore venale del bene - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte europea.

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1, "oggi" art. 37, comma 7, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.
- Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, "anche in considerazione del disposto dell'art. 6 [della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848] e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".



LA CORTE D'APPELLO

Riunita in camera di consiglio per deliberare nella causa civile promossa da Tosco Edil Costruzioni s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Marco Milani per delega in atti, con domicilio eletto in Firenze viale Lavagnini 45 presso lo studio del medesimo attore;

Contro Comune di Monsummano Terme, rappresentato e difeso dall'avv. Franco Arizzi per delega in atti, con domicilio eletto in Firenze Lungarno Vespucci 20 presso lo studio del medesimo, convenuto;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con atto di citazione ritualmente notificato, Tosco Edil Costruzioni s.r.l. ha convenuto il Comune di Monsummano Terme (Pistoia) davanti a questa Corte per opporsi alla troppo esigua indennità di € 41.367,30 riconosciuta per l'espropriazione di un appezzamento di terreno edificabile sito nel territorio comunale destinato ad insediamenti produttivi (P.I.P.).

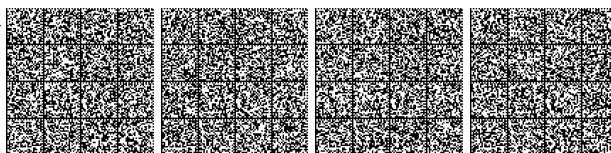
Costituendosi in giudizio, il Comune convenuto ha contestato la fondatezza della domanda, per essere congruo l'indennizzo offerto, in primo luogo in considerazione del fatto che l'espropriato "ha presentato una dichiarazione ai fini ICI nel 1996 ... del valore di € 77.468,00 e dal 1996 al 2004 ha versato ICI sulla base di tale valore ... Solo in data 23 febbraio 2009 la Toscoedil ha inviato al Comune una dichiarazione ICI per l'anno 2004 e per l'anno 2005 indicando il valore del terreno espropriato in € 495.320,00 e provvedendo a pagare la differenza rispetto al valore precedentemente dichiarato mediante ravvedimento operoso con sanzioni calcolate al 30% ... il Comune ... ha informato la società attrice che tali dichiarazioni (delle quali è evidente la strumentalità) sono assolutamente irrilevanti in quanto presentate fuori dai termini consentiti e quindi si sarebbe provveduto ad un rimborso".

Nel corso dell'istruttoria è stato nominato un consulente tecnico d'ufficio, che ha stimato in € 277.660,00 il valore di mercato del terreno ablato.

Le difese dell'ente espropriante evocano una questione di diritto determinante ai fini della decisione, rispetto alla quale la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha recentemente ritenuto (ordinanza n. 8489 del 14/04/2011) non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale della normativa di riferimento, tanto da disporre la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale per quanto di competenza. Nella motivazione dell'ordinanza di rimessione si osserva quanto segue: "ritiene il Collegio che la definizione della controversia in esame dipende dalla corretta interpretazione letterale e dalla individuazione dei limiti di estensione del contenuto precettivo del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1, nella parte in cui impone la riduzione della indennità di espropriazione delle aree fabbricabili, in relazione all'obbligo di dichiarazione (iniziale) o denuncia (per le variazioni) ICI (D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 10, vigente catione temporis). Il diritto (an) alla indennità di esproprio e l'ammontare della stessa (quantum) dipendono, infatti, dalla legittimità della citata disposizione. Questa ne condiziona la quantificazione al ribasso, fino alla totale vanificazione, nella ipotesi di dichiarazione di valori irrisori o nella ipotesi, equivalente, di omessa dichiarazione, che ricorre nella specie. Si tratta in entrambi casi di comportamenti (totalmente o parzialmente) omissivi, che il contribuente pone in essere nell'intento di evitare l'emersione (totale o parziale) dei propri doveri fiscali. Vanno quindi assoggettati alla medesima disciplina giuridica, in forza della quale il diritto alla indennità di esproprio deve essere riconosciuto soltanto nei limiti del valore dichiarato. In caso di omessa dichiarazione, l'omissione (più grave) non può essere premiata con una interpretazione che elimini il limite. Omettendo la dichiarazione, il contribuente ha inteso non attribuire alcun valore fiscale alla sua proprietà e, quindi, nello spirito di quanto dispone il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, non merita alcuna indennità. Per eludere questa conclusione, che, come si dirà, si pone in evidente rotta di collisione con l'art. 42 Cost., comma 3, la giurisprudenza costituzionale e di legittimità hanno elaborato una soluzione, che però comporta i problemi evidenziati nella ordinanza in base alla quale la questione è stata rimessa a queste SS.UU..

1.1. I punti di criticità dell'interpretazione accreditata da questa Corte ed il mutamento del quadro normativo e giurisprudenziale, verificatosi dopo la già ricordata pronuncia della Corte Costituzionale, n. 351/2000, impongono una rivisitazione ermeneutica ed una rilettura del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1. Il dato letterale, deve essere interpretato tenendo conto del nuovo contesto ordinamentale, della esigenza di certezza dei rapporti giuridici e di celerità delle procedure di accertamento (a) quella intesa ad accertare il valore venale dell'area espropriata, per la determinazione della relativa indennità, e b) quella finalizzata alla quantificazione dell'ICI). È evidente, infatti, che i tempi delle procedure vengono inevitabilmente dilatati se si avalla la tesi del reciproco condizionamento (sospensione della procedura di determinazione ed erogazione dell'indennità, in attesa della liquidazione definitiva e del pagamento dell'ICI, benchè nei limiti in cui il potere di accertamento sia ancora esercitabile).

1.2. Il Collegio ritiene che non sia condivisibile la tesi interpretativa secondo la quale il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1, condizionerebbe il pagamento dell'indennità di esproprio alla regolarizzazione della posizione fiscale dell'espropriato, in tutti i casi di violazione degli obblighi di dichiarazione relativa all'In Tale tesi è stata avallata dalla

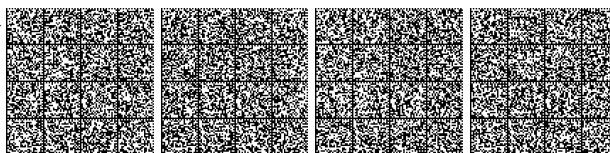


Corte Costituzionale nell'intento di superare l'evidente disparità di trattamento tra contribuente evasore totale (che omette di presentare la dichiarazione), apparentemente ignorato dalla norma, e contribuente infedele (che presenta una dichiarazione non veritiera), in danno del quale è espressamente prevista la riduzione dell'indennità di esproprio (che non può mai superare il valore dichiarato ai fini ICI). Il giudice delle leggi, con sentenza interpretativa di rigetto (351/200), ha escluso che la apparente incompletezza della disciplina dettata dal D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, (cirscritta alla sola ipotesi della dichiarazione infedele) sia in contrasto con l'art. 3 Cost., ipotizzando che anche il contribuente evasore totale (al pari del contribuente infedele) debba regolarizzare la propria posizione fiscale, prima di ottenere il pagamento della indennità di esproprio. La tesi interpretativa della Consulta è stata seguita anche da questa Corte. Si tratta, però, di una tesi che non trova conforto nel tenore letterale della norma (per quanto lo si voglia ampliare con argomenti anche di carattere sistematico), specialmente dopo la costituzionalizzazione del principio del giusto processo e della sua ragionevole durata. Lo sforzo ermeneutico della Corte Costituzionale, e di questo giudice di legittimità, ha avuto, però, il merito di evidenziare che la disciplina del comportamento fiscale dell'espropriato non può essere monca: l'art. 16 citato, che letteralmente riguarda soltanto il contribuente infedele, regge alla verifica di legittimità, rispetto al parametro di cui all'art. 3 Cost., soltanto se proietta i suoi effetti anche sull'evasore totale (simul stabunt aut simul cadent). L'interpretazione corrente, che ha equiparato l'evasore totale all'evasore parziale, nel comune dovere di regolarizzare la loro posizione fiscale, come condizione per ottenere il pagamento dell'indennità di esproprio, è frutto di una interpretazione additiva che appare difficilmente condivisibile: essa elimina di fatto la riduzione della indennità parametrata alla dichiarazione ICI (che è il risultato voluto dal legislatore) e introduce una inedita procedura di necessitata conciliazione fiscale, che assurge a condizione di pagamento dell'indennità di esproprio.

2. (Egesi ed evoluzione del contenuto precettivo del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16) - Il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, (abrogato dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 58, T. U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, a decorrere dal 30 giugno 2003, e sostituito dall'art. 37, comma 7, dello stesso D.P.R.), titolato indennità di espropriazione, nell'ambito delle disposizioni istitutive dell'imposta comunale sugli immobili, dopo le norme di disciplina dell'imposta, e di seguito alle disposizioni relative alle sanzioni (art. 14) e al contenzioso (art. 15), ha inserito una disposizione del seguente tenore: "1. In caso di espropriazione di area fabbricabile l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti" (comma 1).

2.1. La collocazione sistematica (a ridosso degli artt. 14 e 15 che disciplinano le sanzioni ed il contenzioso ICI) ed il tenore letterale della norma in esame ne evidenziano la chiara connotazione sanzionatoria, collegata al comportamento tenuto dal soggetto espropriato nel momento in cui, dovendo fare fronte ai propri obblighi fiscali, ha dichiarato (o non dichiarato) il valore della sua proprietà. Si tratta di una sanzione atipica, accessoria, a carattere extratributario, che riguarda soltanto i proprietari di aree edificabili assoggettate ad esproprio, intesa ad incentivare l'obbligo della dichiarazione imposto dal medesimo D.P.R. n. 504 del 1992, art. 10, (abrogato a decorrere dal 2007, in forza del D.L. n. 223 del 2006, art. 37, comma 53, conv. con modificaz. dalla L. n. 248 del 2006, a seguito del collegamento telematico dei comuni con il catasto). L'effetto sanzionatorio atipico ed indiretto, costituito dalla misura extratributaria della riduzione dell'indennità di esproprio, si aggiunge alle sanzioni tributarie dirette previste dal precedente art. 14, nel caso in cui l'area edificabile venga interessata da una procedura di esproprio (sanzione eventuale). All'apparato sanzionatorio tipico del sistema tributario si aggiunge la sanzione accessoria, atipica, della "confisca" parziale o totale della indennità o del suolo (che viene acquisito alla destinazione pubblica senza alcun pagamento). La procedura espropriativa funziona, rispetto all'illecito già consumato (omessa o infedele dichiarazione) come una condizione obiettiva di punibilità accessoria, che trova applicazione in aggiunta alle sanzioni tipiche tributarie (che sono previste sia per la omessa dichiarazione che per la dichiarazione infedele). Pertanto, non ha pregio l'eccezione che tende ad escludere dal campo di applicazione del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1, l'ipotesi della omessa dichiarazione, sul rilievo che il sistema sanzionatorio tributario già provvede a reprimere entrambe le fattispecie. Infatti, a seguire la tesi del trattamento differenziato, la fattispecie più grave, dell'evasione totale, sarebbe gravata da un minor carico sanzionatorio (in quanto non sconterebbe la riduzione dell'indennità).

2.2. La norma in esame appare caratterizzata da una doppia valenza: produce i suoi effetti sul piano della (n) determinazione (o della vanificazione) dell'indennità di espropriazione e sul piano degli incentivi al rispetto degli obblighi fiscali (formali e sostanziali). I destinatari della norma sono coloro che rivestono la doppia qualifica: a) di soggetti passivi di imposta (ICI) tenuti a dichiarare gli immobili posseduti nello Stato (nella specie, i suoli edificabili) e a denunciare le modificazioni eventualmente intervenute; b) di proprietario di aree fabbricabili espropriate, per le quali sussista l'obbligo della dichiarazione o della denuncia. La valenza bifronte della norma, però, si ferma qui, in quanto incrocia i diritti sostanziali dell'espropriato con i suoi doveri/oneri di contribuente e non coinvolge in alcun modo le procedure di accertamento e riscossione correlate. L'effetto del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1, opera come



sanzione che non incide sui criteri primari di determinazione dell'indennità di esproprio, ma interviene soltanto dopo che il valore dell'area espropriata sia stato determinato (la norma parla di riduzione dell'indennità), proprio come accade, in genere, per l'applicazione delle norme a carattere sanzionatorio. Parimenti, il contenzioso tributario che si sviluppa a seguito della rettifica, da parte dell'ufficio, della dichiarazione o della denuncia presentata dal contribuente, o dell'accertamento in caso di omessa dichiarazione o denuncia, non rileva ai fini dell'ammontare della eventuale riduzione da praticare sulla indennità. Questa deve essere praticata esclusivamente sulla base di quanto dichiarato o non dichiarato dal contribuente. È pacifico che la *ratio* della norma in esame è quella di disincentivare le violazioni relative alla dichiarazione ICI. Il "fatto illecito" sanzionato dalla norma in esame è costituito dalla presentazione della dichiarazione infedele o dalla omessa presentazione della stessa. Tutto quanto segue è un *post factum* irrilevante, che non può vanificare o sanare l'illecito già consumato e perfezionato, pena il totale svuotamento della forza cogente della norma. Nemmeno rilevano, come si dirà, eventuali comportamenti di apparente ravvedimento, posti in essere dopo l'avvio della procedura di esproprio, che, nella specie, opera invece come condizione obiettiva di punibilità. Il tenore letterale della norma, pur investendo il suo destinatario nella doppia qualifica di contribuente e di espropriato, non coinvolge in alcun modo le due procedure correlate, di accertamento del tributo e di determinazione dell'indennità di esproprio, né i reciproci rapporti. Se si sposta il baricentro dell'art. 16 dal momento formale dell'assolvimento degli obblighi fiscali (dichiarazione denuncia) a quello delle procedure di verifica dell'ammontare della obbligazione tributaria e del relativo assolvimento, la norma viene ad essere svuotata di contenuto. Si vanifica la funzione, evidenziata dalla Corte Costituzionale, che è quella di "incentivare fedeli autodichiarazioni di valore delle aree fabbricabili ai fini ICI" (sent. n. 351/2000). Se si ha la consapevolezza di poter eludere la sanzione aggiuntiva con un tardivo pagamento, tanto vale non dichiarare (e non pagare) nulla, tanto poi si potrà sempre rimediare con un pagamento tardivo (beneficiando della "franchigia" per i periodi di imposta non più controllabili, per la intervenuta decadenza). Il legislatore ha indicato come parametro massimo dell'indennità di esproprio il valore espresso nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata. Dal testo della legge si evince che: a) tutto quanto accade dopo la presentazione dell'ultima dichiarazione o denuncia non ha alcun rilievo; b) la riduzione deve essere operata sulla indennità di esproprio, determinata in base alla procedura prevista a tal fine. L'eventuale procedura di accertamento fiscale, che scaturisca dalla rettifica della dichiarazione o dalla constatata omissione, non può assumere alcun rilievo. Quello che interessa, ai fini dell'applicazione della norma in esame, è soltanto il valore dichiarato dal contribuente o la circostanza della omessa dichiarazione. Stando alla lettera della legge, giova ribadirlo, non può ipotizzarsi alcuna interferenza tra le due procedure. Seppure le procedure di controllo ed accertamento fiscale (con l'eventuale appendice contenziosa) portassero all'accertamento di un valore fiscale pari a quello determinato ai fini della indennità di esproprio, ma superiore a quello dichiarato ai fini ICI, non si può ipotizzare che la riduzione sulla indennità di esproprio (in base alla dichiarazione infedele o omessa) non debba più essere praticata, a causa del comportamento virtuoso dell'ufficio fiscale che ha scoperto la violazione del contribuente. Di tale comportamento virtuoso il contribuente non ha alcun merito (potrebbe anche aver contrastato la pretesa erariale in sede contenziosa). La norma conserva la sua carica dissuasiva soltanto se alla dichiarazione infedele o omessa segue l'applicazione della sanzione minacciata, costituita dal corrispondente taglio della indennità e non da una tardiva e non prevista procedura di regolarizzazione fiscale.

3. (Postfactum irrilevante. Il ravvedimento operoso) Dalle considerazioni già svolte, risulta evidente che non può assumere alcun rilievo l'eventuale tardiva presentazione della dichiarazione/denuncia o la sua autoretti fata, quando tale comportamento sia ispirato al solo fine di eludere la riduzione dell'indennità. L'eventuale autorettifica (una sorta di ravvedimento operoso) della dichiarazione/denuncia ICI che intervenga dopo la determinazione dell'indennità, se non è giustificata dalla constatazione di un errore o dalla necessità di denunciare tempestivamente una variazione, non può essere assunta come termine di riferimento per l'applicazione del D.Lgs. n. 04 del 1994, art. 16, comma 1. Nel caso in cui si consentisse all'espropriato di rettificare la dichiarazione o la denuncia ICI, o di presentarle dopo che la procedura di esproprio sia già stata avviata, senza subire le conseguenze dell'originario comportamento fiscale scorretto, si priverebbe di tutta la sua forza dissuasiva la norma in esame. Né si può osservare che, comunque, la violazione fiscale è già sanzionata direttamente all'interno del sistema tributario. Come già è stato osservato, la decurtazione dell'indennità ha natura di sanzione aggiuntiva, extratributaria ed eventuale, che non interferisce con il sistema delle sanzioni tributarie. Questa caratteristica, però, non autorizza l'interprete ad adottare una interpretazione abrogativa della norma, ritenendo, in contrasto con la *voluntas legis*, che il sistema sanzionatorio principale sia già sufficiente a dissuadere i contribuenti. Quindi, come si dirà meglio in seguito, va riconsiderato l'argomento utilizzato da questa Corte (sent. cass. nn. 434/2002, 9808/2003 *ex plurimis*) secondo il quale non vi sarebbe disparità di trattamento tra l'evasore totale e il contribuente infedele, sul rilievo che comunque entrambi sono destinatari di sanzioni fiscali all'interno del sistema tributario: comunque l'evasore totale si sottrarrebbe alla sanzione aggiuntiva della "confisca" totale o parziale della indennità di espropriazione, in caso di espropriazione. Peraltro, anche sul versante esclusivamente tributario, il ravvedimento esclude l'applicazione della sanzione o ne determina la riduzione, soltanto se si tratti di ravvedimento

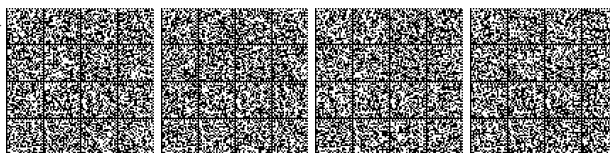


spontaneo, che avvenga entro un termine certo. Infatti il D.Lgs. n. 472 del 1997, art. 13, recante le Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per violazioni di norme tributarie, intitolato Ravvedimento, prevede una sostanziosa riduzione delle sanzioni (e non la totale eliminazione), pari ad un quinto del minimo, se il contribuente provvede alla regolarizzazione degli errori e delle omissioni “entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all’anno nel corso del quale è stata commessa la violazione ovvero, quando non è prevista dichiarazione periodica, entro un anno dall’omissione o dall’errore”, ovvero addirittura pari ad un ottavo del minimo della sanzione prevista per l’omissione della presentazione della dichiarazione, “se questa viene presentata con ritardo non superiore a novanta giorni”. In entrambi i casi, però, occorre che “la violazione non sia stata già constatata e comunque non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività amministrative di accertamento delle quali l’autore o i soggetti solidalmente obbligati, abbiano avuto formale conoscenza”. L’istituto del ravvedimento non sembra applicabile nella specie, quando il “pentimento” avvenga a distanza di anni e comunque dopo che sia stata avviata la procedura di esproprio. Infatti, il D.P.R. n. 327 del 2001, art. 37, comma 7, TU in materia di espropriazione per p.u., che ha sostituito il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, ha previsto espressamente che la dichiarazione ICI alla quale occorre fare riferimento ai fini della riduzione dell’indennità di esproprio deve essere stata presentata “prima della determinazione formale dell’indennità”. Il pentimento premiale è tale soltanto se disinteressato.

3.1. (Emendabilità della dichiarazione/denuncia) - La norma in esame assume come limite della indennità erogabile all’espropriato il valore indicato nella dichiarazione originaria, sulla base della quale poi il contribuente effettua annualmente il versamento dell’ICI dovuta, ovvero il valore indicato nella denuncia presentata in caso di “modifica dei dati ed elementi dichiarati cui consegua un diverso ammontare dell’imposta dovuta” (D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 10). Con specifico riferimento alla dichiarazione ICI, questa Corte ha chiarito che la dichiarazione prevista dal D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 10, al pari delle altre dichiarazioni fiscali, “avendo natura di mera esternazione di scienza e di giudizio, può essere emendata (o ritrattata) dal contribuente, se frutto di errore” (Cass. n. 2926/2010), ma tale principio non può valere quando l’emenda (o la presentazione tardiva della dichiarazione o della denuncia) non sia giustificata da un errore originario o da una modificazione intervenuta dopo la denuncia, ma soltanto dalla convenienza a dichiarare il maggior valore del suolo edificabile, al solo fine di eludere la riduzione dell’indennità. Quindi, tornando alla nostra fattispecie, una dichiarazione tardiva, che non sia giustificata da un errore originario o da una successiva modificazione, ma che sia dettata soltanto dalla esigenza di evitare le conseguenze di cui al D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, non potrebbe salvare l’espropriato dalla riduzione o dalla vanificazione dell’indennità di esproprio, connessa alla infedeltà o alla omissione della dichiarazione ICI. In conclusione, la tesi interpretativa che condiziona la liquidazione dell’indennità di esproprio alla regolarizzazione del rapporto tributario, nel caso di dichiarazione/denuncia infedele o nel caso di omessa dichiarazione/denuncia, appare in contrasto: a) con la lettera del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1, che non prevede tale regolarizzazione, nemmeno per implicito; b) con il sistema premiale connesso alla disciplina del ravvedimento, che deve intervenire entro tempi predeterminati e ravvicinati, oltre che sulla base di un effettivo ravvedimento e non per eludere gli effetti già certi di una dichiarazione/denuncia omessa o infedele; c) con le regole che disciplinano l’emendabilità delle dichiarazioni, ammessa soltanto in caso di errore pregresso.

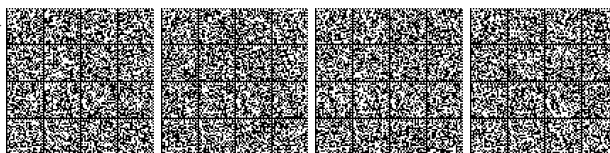
3.2. (Sopravvenuto accertamento che la dichiarazione ICI infedele o omessa sia frutto di errore incolpevole) L’impostazione del problema interpretativo del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, in termini di illecito consumato, cui deve seguire comunque la sanzione della riduzione dell’indennità, pone il seguente problema: quid iuris se dopo la liquidazione dell’indennità di esproprio, ridotta in applicazione dell’art. 16, si accerta che il fatto illecito manca dell’elemento soggettivo e/o sia frutto di un errore incolpevole? Se la riduzione dell’indennità, a causa dell’infedeltà del comportamento del contribuente, è una sanzione accessoria, la esclusione dell’illecito comporta la inapplicabilità della sanzione. Sul piano pratico nulla impedisce che il contribuente espropriato possa chiedere ex post una integrazione dell’indennità di esproprio, elidendo così gli effetti pregiudizievoli della indebita applicazione dell’art. 16. In punto di diritto, comunque, a parte la considerazione che l’ipotesi dell’errore scusabile costituisce l’eccezione e non la regola, resta il fatto che la norma così come è stata formulata espone il contribuente infedele espropriato (che abbia consapevolmente omesso la dichiarazione o abbia presentato una dichiarazione infedele) al rischio di non ottenere alcuna indennità di esproprio o di ottenere una indennità che non costituisca un serio ristoro. Quindi, se in particolari ipotesi la norma non debba essere applicata, non significa che la norma, in generale, non produca i suoi effetti. Nella specie, poi, trattasi di una ipotesi di omessa dichiarazione ICI, in relazione alla quale non risulta che il contribuente espropriato abbia eccepito l’errore scusabile o abbia addotto altre circostanze esimenti o cause di non punibilità.

4. (I precedenti di questa Corte) - Sulla base delle considerazioni svolte, le SS.UU. ritengono che vada rivista la precedente giurisprudenza di questo giudice di legittimità, sostanzialmente allineata sulla interpretazione fornita dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza interpretativa di rigetto, n. 351/2000. Con specifico riferimento alla ipotesi di omessa dichiarazione, prima ancora dell’intervento della sentenza n. 351/2000, questa Corte ha affermato il principio di diritto secondo il quale la disposizione del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16 che risponde al fine di introdurre un elemento



dissuasivo dell'elusione fiscale, non è applicabile (neppure in via interpretativa) all'ipotesi di omessa presentazione della denuncia o della dichiarazione ai fini dell'I.C.I." (Cass. n. 5283/2000). La tesi secondo la quale l'art. 16 non si applicherebbe in caso di omessa dichiarazione/denuncia ha trovato conferma nella successiva giurisprudenza di questa Corte, che però, di fatto, ha totalmente vanificato la funzione di dissuasione della norma. Secondo questa giurisprudenza "il diritto all'indennità di esproprio non va penalizzato in caso di omessa od infedele dichiarazione I.C.I.. Pertanto, la disciplina che regola il rapporto tra i due istituti, va interpretata nel senso che l'evasore totale non perde il suo diritto all'indennizzo espropriativo, ma è unicamente destinato a subire le sanzioni per l'omessa dichiarazione e l'imposizione per l'I.C.I. che aveva tentato di evadere, potendo l'erogazione dell'indennità di espropriazione intervenire solo dopo la verifica che essa non superi il tetto massimo ragguagliato al valore accertato per I.C.I. stessa, ed a seguito della regolarizzazione della posizione tributaria con concreto avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni. Analogamente l'evasore parziale resta soggetto alle stesse conseguenze per il minor valore dichiarato e, salva rettifica da parte dello stesso proprietario, il comune può procedere ad accertamento del maggior valore del fondo agli effetti tributar per poi commisurare, in via definitiva, l'indennità espropriativa che, quindi, non va liquidata con riferimento alla dichiarazione infedele" (Cass. n. 19/2008; conf *ex multis* cass. n. 14459/2008). Va però ribadito che se si collega la riduzione dell'indennità non più al comportamento del contribuente/espropriato, ma all'esito delle procedure di controllo fiscale (di accertamento, in caso di omessa dichiarazione, e di rettifica, in caso di dichiarazione infedele), il comportamento del contribuente, che il legislatore ha inteso orientare, diviene del tutto irrilevante. In altre parole, il comportamento antidoveroso del contribuente, al quale è collegata la sanzione dell'art. 16 in esame, secondo questa giurisprudenza, non avrebbe più alcun rilievo. Si tratta dunque di una interpretazione che non può essere condivisa perché svuota di contenuto la norma e non è legittimata da alcun elemento letterale o sistematico, come già è stato evidenziato. Con la considerazione aggiuntiva che si pone in termini conflittuali con il principio della ragionevole durata del processo.

5. (L'art. 16 riguarda anche l'evasore totale) - L'art. 16, la cui *ratio* è quella di rafforzare l'obbligo di dichiarare fedelmente il valore delle aree fabbricabili, contiene un precetto di secondo grado, nel senso che l'obbligo di presentare una autodichiarazione fedele presuppone l'obbligo della presentazione dell'autodichiarazione. Quindi la sanzione tende a rafforzare entrambi gli obblighi. Se non esistesse l'obbligo della autodichiarazione, non avrebbe senso sanzionare l'autodichiarazione infedele. In assenza dell'obbligo primario di presentare la dichiarazione ICI, nessun contribuente presenterebbe mai una dichiarazione con il rischio di essere poi incolpato di eventuali infedeltà anche involontarie. Dunque il contenuto precettivo della norma in esame si estende necessariamente all'obbligo presupposto, anche perché se così non fosse sarebbe difficile eludere l'eccezione di irrazionale disparità di trattamento tra evasore parziale ed evasore totale (a tutto vantaggio di quest'ultimo), che la Corte Costituzionale ha superato proprio assimilando le due ipotesi (di omissione ed infedeltà) sulla base di una operazione di ricostruzione sistematica che va salvata nella premessa (il disposto legislativo tende a disincentivare l'evasione, totale o parziale, dolosa o colposa) ma che non può essere condivisa nelle conclusioni. Il pagamento tardivo delle imposte non può dare adito alla eliminazione della sanzione aggiuntiva. Comunque, una volta che sia stato accertato dall'ente espropriante il maggior valore (rispetto al dichiarato) dell'area espropriata, le procedure di accertamento e riscossione devono essere comunque attivate, senza che questo implichi la rinuncia alla applicazione della sanzione aggiuntiva. È onere dei Comuni utilizzare gli esiti delle procedure di determinazione delle indennità di esproprio ai fini del controllo delle dichiarazioni ICI. Il sistema sul quale è incentrato il meccanismo sanzionatorio dell'art. 16, comma 1, è basato sul rapporto sinallagmatico tra valore dichiarato ai fini dell'ICI ed indennità di esproprio erogabile al contribuente espropriato. Meno dichiara il contribuente, minore è la somma che può vantare come espropriato. I due valori, quello dichiarato e quello stimato, non possono non coincidere. Il contribuente, quindi, non può pretendere una indennità di esproprio che sia superiore al valore dichiarato ai fini dell'ICI. Colui che si nasconde al fisco (omettendo la dichiarazione) per sottrarsi ai doveri di contribuente, non può poi palesarsi per vantare diritti connessi ai doveri elusi. La dichiarazione omessa equivale (almeno) alla dichiarazione a valore irrisorio e le conseguenze non possono essere dissimili, il disvalore dei due comportamenti è analogo e quindi, non si vede perché non debbano essere uguali anche le conseguenze extrafiscali. Tanto più che il comportamento dell'evasore parziale è certamente meno grave, perché almeno si espone al controllo della dichiarazione, a differenza dell'evasore totale che, nella logica del sistema vigente *ratione temporis*, prima dell'informatizzazione dell'intero sistema catastale, aveva elevate possibilità di sottrarsi al controllo. Inoltre, l'evasore totale non paga nulla fino a quando non viene scoperto e, se poi pagherà, pagherà soltanto nei limiti degli ultimi cinque anni, mentre l'evasore parziale comunque paga una imposta, seppure ridotta rispetto a quella dovuta, senza possibilità di evaderla per decadenza. Conseguentemente, si deve concludere che il vincolo di cui al D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1, opera anche in caso di omessa dichiarazione, nel senso che se l'indennità deve essere "ridotta al valore indicato nell'ultima dichiarazione", ICI, la mancata presentazione di tale dichiarazione merita un trattamento almeno simile a quello riservato al contribuente che dichiara un valore assolutamente irrisorio o pari allo zero. È questo il punto di partenza dal quale deve prendere le mosse l'esame della compatibilità del ripetuto art. 16 con altri parametri costituzionali.



6. Nuovi problemi di legittimità costituzionale) - Il problema che si pone in relazione alla ipotesi di omessa dichiarazione o di quella equivalente di dichiarazione di valore irrisorio è: se la totale vanificazione della dell'indennità sia incompatibile con altri parametri costituzionali. Non v'è dubbio che l'art. 16 in esame (al pari del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 37, comma 7, T.U. in materia di esproprio) è una norma di tipo sanzionatorio che reca la previsione di una sanzione atipica. Il nostro sistema costituzionale, in linea di principio, non esclude la legittimità di sanzioni di tipo economico, che possono sacrificare anche in maniera totale la proprietà di beni, anche quando non siano di diretta provenienza illecita (come il sequestro e la confisca per equivalente). Nella specie, però, si pone un problema di proporzionalità della sanzione (equiparabile alla confisca), rispetto ad un illecito che, per quanto grave (dichiarazione omessa o con indicazione di un valore irrisorio), non giustifica una sanzione tanto radicale. In definitiva ritiene il Collegio: *a)* che il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 15, oggi art. 37 (TU in materia di espropriazione) per P.U., debba essere interpretato nel senso che la "sanzione" della riduzione dell'indennità di esproprio, in caso di dichiarazione infedele debba trovare applicazione, con riferimento all'ultima dichiarazione o denuncia presentata, prima della determinazione formale dell'indennità, restando irrilevanti eventuali successivi atti di ravvedimento (non spontaneo) o di autoretifiche (che non siano frutto di un originario involontario errore); *b)* la disciplina dell'art. 16 riguarda anche le ipotesi di omessa dichiarazione/denuncia ICI, pena la irrazionalità del sistema, posto che non v'è alcuna differenza tra dichiarazione che espone un valore assolutamente irrisorio e omessa dichiarazione (l'unica differenza è che, prima della informatizzazione del sistema catastale, il contribuente che ometteva di presentare la dichiarazione aveva maggiori probabilità di non essere scoperto e di non pagare alcunché); *c)* sulla base di tali premesse si deve concludere che in caso di omessa dichiarazione ICI, al contribuente fiscalmente inadempiente, espropriato, non spetti alcuna indennità. Questa conclusione, però - esclusa la possibilità di equiparare la misura in esame ad una confisca in senso tecnico, e superata l'eccezione di irrazionalità del sistema, ex art. 3 Cost. - appare in contrasto con altri parametri costituzionali, a seguito del mutato quadro normativo (con riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, come sostituito dalla L. Cost. n. 3 del 2001, art. 3, in relazione all'art. 42 Cost., comma 3) e dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo la quale le norme che non prevedono un "serio ristoro" del danno subito per effetto della occupazione o dell'esproprio di aree edificabili, sono in contrasto con l'art. 42 Cost., comma 3, e con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu, che il legislatore deve rispettare in forza del "nuovo" art. 117 Cost., comma 1 (sent. C. Cost. nn. 348 e 349/2007). La norma in esame, che condiziona al ribasso la determinazione del valore dell'area espropriata, fino alla sua possibile totale vanificazione, sulla base di elementi e circostanze che nulla hanno a che vedere con il danno conseguente all'esproprio e con i criteri che attengono alla congruità della indennità dovuta all'espropriato, appare dunque in contrasto con i parametri costituzionali indicati. La lettera della legge, che stabilisce una relazione diretta tra la riduzione dell'indennità e l'entità dell'evasione (maggiore è l'evasione, maggiore deve essere la riduzione), non lascia margini per interpretazioni costituzionalmente orientate. Qualsiasi tentativo di interpretare la norma in maniera che sia comunque garantito un serio ristoro all'espropriato (una sorta di "valore minimo garantito"), anche in caso di omessa dichiarazione o di dichiarazione di valore irrisorio, altera il rapporto diretto tra l'entità della sanzione e la gravità della violazione (principio di graduazione della sanzione) e, quindi, viola il principio di uguaglianza di trattamento per situazioni uguali.

7. (I precedenti della Corte Costituzionale) - Non ignora il Collegio che la Corte costituzionale, dopo la pronuncia n. 351/2000, è stata ancora investita della questione di legittimità costituzionale del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16. A parte l'ordinanza n. c.cost. n. 539/2000, che si è limitata a dichiarare la manifesta infondatezza della questione, sul rilievo che il giudice rimettente non ha prospettato alcun nuovo elemento rispetto alla analoga questione già dichiarata infondata con la citata sentenza 351/2000, con la ordinanza n. 401/2002, il giudice delle leggi ha confermato la non irrazionalità del meccanismo di riduzione della indennità di esproprio sul rilievo, evidenziato già nella sentenza 351/2000, che il disposto legislativo tende principalmente a recuperare l'evasione e a disincentivarla. La Corte, però, è stata sempre investita della questione nell'ambito di giudizi che non presentavano la peculiarità della totale omissione della dichiarazione ICI, per cui, dopo avere escluso la irrazionalità della norma, anche attraverso l'interpretazione adeguatrice già ricordata, non è mai pervenuta ad un esame di legittimità del meccanismo riduttivo allorquando, come nella specie, l'applicazione del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, porti alla totale vanificazione dell'indennità di esproprio. Successivamente, però, la Corte costituzionale ha escluso la legittimità del D.L. n. 333 del 1992, art. 5-bis, conv. con modif. dalla L. n. 359 del 1992, sul rilievo che tale disposizione, prevedendo una oscillazione eccessiva della indennità di esproprio rispetto al valore di mercato, risultava priva di un "ragionevole legame" con il valore venale del bene (che lo Stato è obbligato a far rispettare in forza dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU), ed idonea ad



assicurare anche quel “serio ristoro” richiesto dalla giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, in mancanza del quale risulta praticamente vanificato l’oggetto del diritto di proprietà (sent. C. Cost. 348/2007). Alla luce di questa giurisprudenza, appare evidente la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma in esame, in forza della quale nel caso di omessa dichiarazione ICI, l’espropriato è esposto alla totale vanificazione dell’indennità (...)

In altri termini, il contenuto precettivo dell’art. 16 cit., in base al quale l’indennità di esproprio può oscillare fino alla sua totale vanificazione, pone un problema di legittimità costituzionale, non manifestamente infondato, non tanto in relazione all’art. 3 Cost., (...) per contrasto con l’art. 42 Cost., comma 3. Infatti, è pur vero che secondo la giurisprudenza del giudice delle leggi, l’art. 42 Cost., comma 3, non impone al legislatore il dovere di commisurare integralmente l’indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablati, attesa la “finzione sociale” della proprietà, nel quadro dei principi di solidarietà economica e sociale tra cittadini, di cui all’art. 2 Cost. (sent. n. 348/2007, punto 5.7., secondo cpv, della motivazione in diritto). Tuttavia, una norma come il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1, in grado, quindi, di comprimere i diritti dell’espropriato ben oltre i limiti fissati dal D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, commi 1 e 2, cono. con modific. dalla L. n. 359 del 1992, dichiarato incostituzionale (sent. n. 348/2007), a maggior ragione non può superare “il controllo di costituzionalità in rapporto al “ragionevole legame” con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il “serio ristoro” richiesto dalla giurisprudenza consolidata” della Corte Costituzionale (sent. 348/2007, punto 5.7. della motivazione in diritto). Conseguentemente, - ritenuta la rilevanza nel giudizio in corso e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1, oggi D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 37, comma 7, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell’indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l’ammontare della indennità, pregiudicando in tal modo anche il diritto ad un serio ristoro, spettante all’espropriato, con riferimento all’art. 117 Cost., comma 1, e art. 42 Cost., comma 3, anche in considerazione del disposto dell’art. 6 e dell’art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”.

Tali riflessioni giuridiche non possono che essere interamente condivise ed appaiono rilevanti ai fini del decidere, in considerazione della notevolissima discrepanza emersa nel corso dell’istruttoria tra il valore dell’immobile dichiarato a fini ICI ed il valore stimato dal c.t.u..

Giova segnalare che un conflitto, per molti versi analogo, fra esigenze di tutela fiscale ed esigenze di tutela civilistica, tale da implicare la difficile individuazione di un punto di equilibrio tra valori ugualmente dotati di rilevanza costituzionale, ebbe a verificarsi rispetto all’art. 7 della legge n. 431/98 sulle locazioni, laddove era previsto che il locatore non potesse mettere in esecuzione il provvedimento di rilascio nei confronti del conduttore, se non dando dimostrazione di aver provveduto a tutti gli adempimenti fiscali relativi all’immobile (ivi compresa la denuncia ai fini ICI). Investito ad opera del Tribunale di Firenze della questione di legittimità costituzionale in relazione all’art. 24 cost., il giudice delle leggi, con sentenza n. 331/2001, dichiarò la illegittimità costituzionale della norma, osservando che la funzione di controllo fiscale indiretto da essa svolta era avulsa dalle esigenze di regolarità del procedimento esecutivo di rilascio, sicché, in mancanza di ogni razionale collegamento logico tra l’uno e l’altro aspetto, la disposizione finiva per violare senza valida giustificazione l’art. 24 cost.. Nel caso in esame, il discorso presenta forti similitudini, in quanto, attraverso la sanzione rappresentata dall’abbattimento dell’indennità di espropriazione, il legislatore tende ad esercitare un controllo fiscale ai fini ICI, senza che emerga una stringente relazione logica fra il comportamento fedele del contribuente al momento della dichiarazione e la corretta determinazione dell’indennità di espropriazione secondo i parametri costituzionali e della CEDU.

Il dubbio di legittimità costituzionale della normativa citata va conseguentemente rimesso ai sensi dell’art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 alla Corte costituzionale, alla quale gli atti vanno immediatamente trasmessi previa sospensione del giudizio in corso, non essendo più consentito disporre discrezionalmente la sospensione in attesa dell’esito del giudizio di costituzionalità già sollevato altrove sulla medesima questione. In rito, si ritiene infatti che “nel quadro della disciplina di cui all’art. 42 cod. proc. civ. - come novellato dalla legge 26 novembre 1990, n. 353 - non vi è più spazio per una discrezionale e non sindacabile facoltà di sospensione del processo esercitata dal giudice al di fuori dei casi tassativi di sospensione legale; ne deriva l’impugnabilità, ai sensi del citato art. 42 cod. proc. civ., di ogni provvedimento di sospensione del processo, quale che ne sia la motivazione, e la conseguente fondatezza del ricorso ogni qualvolta non si sia in presenza di un caso di sospensione espressamente prevista dalla legge o rientrante nell’ipotesi prevista dall’art. 34. Pertanto è fondato il ricorso proposto avverso l’ordinanza con la quale il giudice abbia sospeso il giudizio in relazione alla pendenza di questione di costituzionalità sollevata in altro processo, dovendo in tal caso il giudice, qualora ritenga rilevante la questione, investire a sua volta la Corte costituzionale e successivamente procedere alla sospensione del giudizio” (massima tratta *ex multis* da Cass. ord. 24 novembre 2006 n. 24946).



P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1, oggi D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 37, comma 7, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità, pregiudicando in tal modo anche il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato, con riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, e art. 42 Cost., comma 3, anche in considerazione del disposto dell'art. 6 e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso.

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

Firenze, 14 ottobre 2011

Il Presidente: GRIMALDI

12C0148

N. 65

Ordinanza del 29 novembre 2011 emessa dal Consiglio di Stato di Roma sui ricorsi riuniti proposti da Comune di Erbusco e Regione Lombardia contro Le Porte Franche Srl ed altri

Commercio - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali - Previsione della possibilità di apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive agli esercizi commerciali situati in ambiti territoriali a forte attrattività individuati secondo un elenco tassativamente determinato - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Violazione del principio di libertà d'iniziativa economica privata - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la mancanza di una specifica istruttoria finalizzata ad analizzare le realtà territoriali e ad effettuare una ponderazione comparativa di interessi in relazione a criteri orientativi previamente definiti - Violazione del principio di tutela della concorrenza.

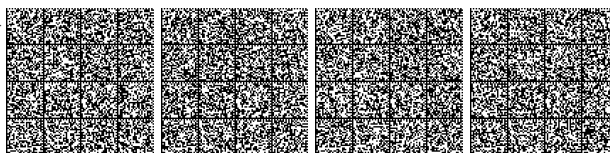
- Legge della Regione Lombardia, 3 aprile 2000, n. 22, art. 5-bis, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 97, 103, 113 e 117.

Commercio - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali - Orari delle attività di vendita al dettaglio in sede fissa - Previsione della possibilità di apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive agli esercizi situati in ambiti territoriali a forte attrattività individuati secondo un elenco tassativamente determinato - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Violazione del principio di libertà d'iniziativa economica privata - Lesione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la mancanza di una specifica istruttoria finalizzata ad analizzare le realtà territoriali e ad effettuare una ponderazione comparativa di interessi in relazione a criteri orientativi previamente definiti - Violazione del principio di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia, 2 febbraio 2010, n. 6, art. 103, comma 13.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 97, 103, 113 e 117.

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6555 del 2010, proposto da:

Comune di Erbusco, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Fiorenzo Bertuzzi, Giuseppe Ramadori e Silvano Venturi, con domicilio eletto presso Giuseppe Ramadori in Roma, via Marcello Prestinari, 13;



Contro:

Le Porte Franche Srl; Conbipel Spa, Borella Emanuel, Camicie & Camicie Srl, Gold Gallery Snc di Tancredi Domenico & C., Lones Spa, Immobiliare Dan Srl, Invidiauomo Srl, Lochis Abbigliamento Srl, Molinari Srl, Pellicano Srl, Sara 1 Srl, Serenissima Sgr Spa, Scalvi Anna, Spazio Tre Immobiliare Srl, Tradefrau Srl, Valenti Multistore Srl, B & B Srl, Distribuzione Moda Zab Srl, Mariannaud Parfumeries Italia Spa; Finlibri Srl, Holding dei Giochi Spa, Mori Jungle Sushi Srl, Pelizzari House & Garden Srl, Acquari di Franciacorta di Gandossi C&C Snc, Baglioni Jeans Srl, Bottega e Natura di Lombardo Massimo Snc, Calzature Pittarello Glg Srl, Casa Mia Srl, De Carli Fabrizio & C. Snc, Ferretti Costruttori Srl, Gefim Srl, Gelateria Galliaz di Galli & Rolfi Snc, Gemma Srl, Gruppo Negozi Srl, Gypsi Spa, Luce Srl, Margherita 98 Sas di Leonardo Pedrali & C., Mediterraneo Sas di del Medico Rsalba & C., New Living Srl, Piva Sas di Piva Michele & C., Quattroci Srl, Ravelli Profumerie Srl, Seven Snc di Ramona e Cristina Delledonne, Tomato Srl, Zappella Srl, Angelo Randazzo Srl, F.Lli Fontana Srl, Gioielli di Valenza Srl, Golden Lady Company Spa, Impero del Sole Srl, Oviessse Spa, Marald Spa, Marella Srl Società Unipersonale, Rialto Srl, Blue di Zappa Riccardo, Marco Iacobbe Sas di Saverio Iacobbe & C., Multiplex Porte Franche Srl, Calzedonia Spa, tutti in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avv.ti Ettore Ribolzi, Cesare Ribolzi e Aldo Russo, con domicilio eletto presso Giovanni Corbyons in Roma, via Maria Cristina, n. 2;

Nei confronti di Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale rappresentata e difesa dall'avv. Antonella Forloni, con domicilio eletto presso Emanuela Quici in Roma, via Nicolò Porpora, 16;

Sul ricorso numero di registro generale 7636 del 2010, proposto da:

Regione Lombardia, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata;

Contro:

Le Porte Franche Spa, Finlibri Srl, Holding dei Giochi Spa, Mori Jungle Sushi Srl, Pellizzari House & Garden Srl, Acquari di Franciacorta di Gandossi C. & C. Snc, Baglioni Jeans Srl, Blue di Zappa Riccardo, Bottega Natura di Lombardo Massimo, Borella Emanuel, Calzature Pittarello Glg Srl, Camicie e Camicie Srl, Casa Mia Srl, De Cadi Fabrizio & C. Snc, Ferretti Costruttori Srl, Gefim Srl, Gelateria Galliaz di Galli & Rolfi Snc, Gemma Srl, Gold Gallery Snc di Tancredi Domenico & C., Gruppo Negozi Srl, Lones Spa, Gypsi Spa, Immobiliare Dan Srl, Invidiauomo Srl, Lochis Abbigliamento Srl, Luce Srl, Margherita 98 Sas di Leonardo Pedrali & C., Marco Iacobbe Sas di Saverio Iacobbe & C., Molinari Srl, Multiplex Porte Franche Srl, New Ling Srl, Pellicano Srl, Piva Sas di Piva Michele & C., Quattroci Srl, Ravelli Profumerie Srl, Sara 1 Srl, Serenissima Sgr Spa, Scalvi Anna, Seven Snc di Ramona e Cristina Delledonne, Spazio Tre Immobiliare Srl, Tornato Srl, Tradefrau Srl, Valenti Multistore Srl, Zappella Srl, Angelo Randazzo Srl, B & B Srl, Calzedonia Spa, Distribuzione Moda Zab Srl, F.Lli Fontana Srl, Gioielli di Valenza Srl, Golden Lady Company Spa, Impero del Sole Srl, Oviessse Spa, Marald Spa, Marcella Srl, Mariannaud Parfumeries Italia Spa, Rialto Srl, Mediterraneo Sas di del Medico Rosalba, tutti come sopra rappresentati, difesi e domiciliati;

Nei confronti di Comune di Erbusco;

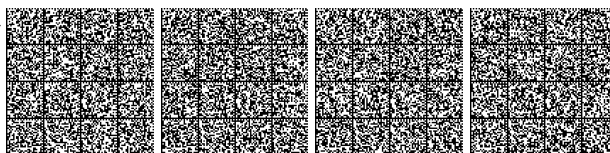
Sul ricorso numero di registro generale 7637 del 2010, proposto da: Regione Lombardia, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata;

Contro:

Condominio Centro Commerciale Le Torbiere, Consorzio Centro Polifunzionale Cortefranca Srl, Antiche Mura Snc di Spada O. e Ghiglia L., Papiro Tre Srl, La Corte di Gre' Srl, Spaghetteria Da Mauri, rappresentati e difesi dagli avv. Gianfranco Boldini, Paolo Bassi, Giovanni Battista Conte, con domicilio eletto presso Giovanni Battista Conte in Roma, via E.Q.Visconti 99;

Alex Calzature Srl, Anna Shoes Srl, Antico Sebino Snc, Baglioni Jeans Srl, Bambyland Srl, Bar della Corte Srl, Bazar del Tappeto di Ghilardi Giancarla, Derta Spa, Due Erre Immobiliare Srl, Essenza Store Srl, Essevi Srl, Ferrari Piera, Finalba Spa, Il Caffè di Arianna di Fusari Anna & C. Snc, Il Fulmine di Bignotti Mattia, Il Mercatone Sas, Immobiliare Dany Srl, Immobiliare Franciacorta Iseo Lago Srl, Immobiliare Iseo Lago Srl, Immobiliare Le Torbiere Srl, L'Angolo Moda Srl, L'Arcobaleno Sas di Chao Chaoui & C., Lr Srl, Magic Pechino Sas di Zhou Weigang & C., Mobili Orzinuovi Snc di Gallon Valerio & C., Molinari Srl, Miber Spa, Monia Remotti, C & C Calzature Srl, Nady Store di Lisiari Luca, Nicos Srl, Ottica Vediamoci Srl, Panni Debora, Peccati di Gola Snc, Pianeta Mare di Rolando Dancelli, Planet Coffee Snc di Balestra Ivan Giovanni & C., Raccagni Group Srl, Red Passion di Falapuppi Luca, Tornato Srl, Susan Group Srl, Tempo Libero Corte Franca Srl, Tanservice Srl, Limoni Spa, Unoduetreeuro.Com di Novali Giovanni, Valenti Multistore Srl, Valli Achille, Valli Emilio, Noli Franco, Z 98 Sas di Nanni & C., Wang Rui Kua, Tutto Per Tutti di Ye Xiao Ping, Turla Lara, Mariannaud Parfumeries Italia Spa, Alver Srl, Astra Srl, Concept Group Srl, Prospettiva Immobiliare Srl, Gioielli di Valenza Srl, Stefanel Spa, Gold Sarni Srl;

Nei confronti di Comune di Franca;



Per la riforma:

quanto al ricorso n. 6555 del 2010:

della sentenza del T.a.r. Lombardia - Sez. Staccata Di Brescia: Sezione II n. 01536/2009, resa tra le parti, concernente DISCIPLINA ORARI DEGLI ESERCIZI DI VENDITA AL DETTAGLIO ANNO 2009

quanto al ricorso n. 7636 del 2010:

della sentenza del T.a.r. Lombardia - Sez. Staccata Di Brescia: Sezione II n. 01536/2009, resa tra le parti, concernente DISCIPLINA ORARI DEGLI ESERCIZI DI VENDITA AL DETTAGLIO ANNO 2009

quanto al ricorso n. 7637 del 2010:

della sentenza del T.a.r. Lombardia - Sez. Staccata Di Brescia: Sezione II n. 01535/2009, resa tra le parti, concernente DISCIPLINA ORARI DEGLI ESERCIZI DI VENDITA AL DETTAGLIO

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti in epigrafe specificate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2011 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Buccellato, per delega dell'Avv. Ramadori, Nardeili, per delega dell'Avv. Ribolzi, e Quici, per delega dell'Avv. Forloni e Conte;

1. I ricorrenti di primo grado, operatori del Centro polifunzionale «Le Porte Franche — Botteghe in Franciacorta» ed esercenti e proprietari dei locali del Centro «Le Torbiere», complessi polifunzionali e commerciali ubicati rispettivamente ubicati nel territorio dei Comuni di Erbusco e Corte Franca, hanno impugnato, con separati ricorsi, i provvedimenti di regolazione dell'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio con i quali i Comuni in esame, in applicazione della normativa regionale regolatrice della materia, avevano negato l'autorizzazione all'apertura generalizzata degli esercizi nelle giornate festive muovendo dalla premessa della non inclusione del territorio di detti Comuni nel novero degli «ambiti territoriali a forte attrattività» per i quali è legislativamente prevista la deroga al generale divieto di apertura festiva e domenicale.

2. Va premesso, in punto di fatto, che il Comune di Erbusco, in ragione della sua peculiare posizione geografica, contigua all'ambito lacustre del Lago d'Iseo e nel pieno della Franciacorta - che lo connota quale territorio interessato dal turismo enogastronomico e del ruolo di crocevia di numerosi itinerari tra il Lago d'Iseo e la città di Brescia - era stato in precedenza annoverato negli «ambiti ad economia prevalentemente turistica» di cui all'art. 12 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, sin dall'adozione della D.G.R. 21 dicembre 2001, n. 7/7508, ovvero negli «ambiti a vocazione e potenzialità turistica» alla stregua dei criteri di cui al D.C.R. 20 marzo 2007, n. VII/358.

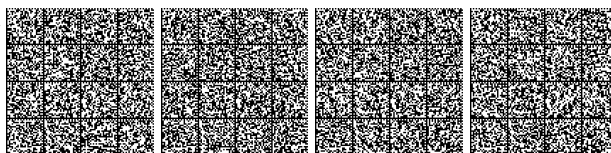
Tale qualificazione del territorio di pertinenza aveva consentito al centro Le Porte Franche di giovare della possibilità dell'apertura domenicale prevista dalla legislazione nazionale e dalla normativa regionale a beneficio degli esercizi pubblici inclusi nel territorio di un Comune ad economia prevalentemente turistica.

3. A sua volta il Comune di Corte Franca, confinante con il Comune di Iseo, è inserito nella riserva naturale regionale delle «Torbiere del Sebino», la quale rappresenta l'estrema propaggine sud del lago d'Iseo (al quale le «torbiere» sono idrogeologicamente collegate) e costituisce una zona caratterizzata da grandi e poco profondi specchi d'acqua, alternati ad arginature lievemente emergenti, di particolare interesse paesaggistico ed ambientale.

Proprio in ragione della sua peculiare posizione geografica, il Comune di Corte Franca, sin dai primi anni settanta, era stato riconosciuto «Comune turistico» e, quindi, classificato dapprima come «Comune a prevalente economia turistica» (D.P.R.L. 21 febbraio 1990, n. 3196) e poi come ricadente negli «ambiti ad economia prevalentemente turistica» di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 12 (D.G.R. 8 giugno 2001, n. 7/5061), ovvero negli «ambiti a vocazione e potenzialità turistica» secondo i criteri stabiliti con D.C.R. 20 marzo 2007, n. VII/358 (D.G.R. 6 febbraio 2004, n. 7/16287 e D.G.R. 30 gennaio 2008, n. 8/6532).

Tale qualificazione del Comune di Corte Franca è valsa, quindi, la possibilità dell'apertura domenicale del centro Le Torbiere, in quanto ricadente nel territorio di un Comune ad economia prevalentemente turistica e per ciò stesso ammesso a godere della deroga all'obbligo della chiusura nella giornata di domenica prevista dall'art. 12 del d.lgs. 114/98.

4. A seguito della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, la Regione Lombardia ha esercitato la competenza legislativa residuale riconosciuta, ex art. 117, comma 4, della Costituzione, in materia di regolamentazione del commercio c, per quanto di interesse, attraverso la modifica della L.R. 3 aprile 2000, n. 22, attuata con la L.R. 28 febbraio 2007, n. 30, ha eliminato ogni riferimento, nella regolamentazione delle aperture domenicali, ai Comuni ad



economia prevalentemente turistica, limitando le deroghe agli «ambiti territoriali a forte attrattività» definiti in modo puntuale dal comma 10 dell'art. 5-bis con un elenco che comprende, alla lettera b), i «Comuni rivieraschi dei laghi lombardi di cui all'allegato A della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12».

In attuazione di detto jus superveniens i Sindaci dei due Comuni in esame hanno adottato Ordinanze volte alla disciplina degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio con le quali, muovendo dall'assunto della non inclusione degli stessi Comuni in alcuno degli «ambiti territoriali a forte attrattività» legislativamente enucleati, hanno negato agli esercizi di cui ai complessi polifunzionali in epigrafe specificati il beneficio della generalizzata apertura domenicale.

5. Con le sentenze appellate i Primi Giudici hanno accolto i separati ricorsi proposti dagli operatori economici in oggetto all'indirizzo di dette determinazioni in una con gli atti collegati, connessi e conseguenziali.

Appellano, con separati ricorsi, la Regione Lombardia ed il Comune di Erbusco.

Resistono i ricorrenti originari, che ripropongono, con appello incidentale, le censure disattese dal Primo Giudice.

Le parti hanno affidato al deposito di apposite memorie l'ulteriore illustrazione delle rispettive tesi difensive.

All'udienza del 21 ottobre 2011 le cause sono state trattenute per la decisione.

6. Con separata sentenza non definitiva n. 6124/2011, resa all'esito dell'odierna udienza, la Sezione ha disposto la riunione dei ricorsi ed ha respinto i ricorsi incidentali mentre ha rimesso alla presente Ordinanza la delibazione delle questioni oggetto dei ricorsi principali. 6.1. Dette censure investono l'interpretazione e l'applicazione della disciplina dettata dal più volte citato art. 5-bis della legge regionale n. 22/2000, introdotto dalla legge regionale 30/2007.

Ai fini che in questa sede rilevano va rimarcato che detta norma, mentre consente liberamente l'apertura domenicale per tutti gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa aventi superficie di vendita fino a 250 metri quadrati, prevede, al comma 10, la seguente disciplina relativa ai cd. ambiti a forte attrattività: «Nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11, l'apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive è consentita negli ambiti territoriali a forte attrattività, così individuati:

a) i comuni montani che siano sedi di impianti sciistici;

b) i comuni rivieraschi dei laghi lombardi di cui all'allegato A della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), con esclusione dei capoluoghi di provincia e limitatamente ai laghi in cui è presente un servizio pubblico di navigazione di linea o turistica per il trasporto di persone e cose;

c) i comuni sedi di stabilimenti termali riconosciuti ai sensi della disciplina regionale vigente;

d) i centri storici dei comuni capoluogo di provincia, come delimitati dagli strumenti urbanistici;

e) i comuni su cui insiste il sedime degli aeroporti di Malpensa, Linate, Orio al Serio e Montichiari, entro un raggio di 500 metri in linea d'aria a partire dagli accessi al pubblico allo scalo, esclusivamente per le strutture di vendita a supporto dello sviluppo aeroportuale».

In definitiva, dalla disciplina riportata si ricava il seguente assetto delle aperture domenicali:

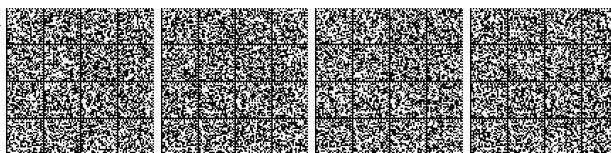
a) resta fermo, per tutti gli esercizi, il rispetto dell'orario massimo previsto dalla legge e dell'obbligo di chiusura nei giorni 1° gennaio, Pasqua, 25 aprile, 1° maggio, 15 agosto, 25 dicembre pomeriggio e 26 dicembre:

b) l'apertura al pubblico è consentita, tranne per chi goda delle deroghe di cui ai punti successivi, esclusivamente nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre, nell'ultima domenica dei mesi di maggio, agosto e novembre, nelle giornate domenicali e festive di dicembre, nonché in ulteriori tre giornate domenicali o festive scelte dai Comuni in relazioni alle esigenze locali;

c) nessun limite all'apertura domenicale incontrano, per tutto l'arco dell'anno solare, gli esercizi con superficie di vendita inferiore a 250 mq;

d) gli esercizi situati in capoluoghi di Provincia, ma fuori dal centro storico, nonché gli outlet (così come definiti dal comma 7 dell'art. 5-bis della L.R. 22/00) con superficie superiore a 10.000 mq possono essere autorizzati dai comuni, previo accordo con le organizzazioni maggiormente rappresentative dei consumatori, delle imprese e dei lavoratori dipendenti del comparto commerciale, fino ad un massimo di ulteriori dieci giornate annue di apertura domenicale o festiva, ulteriormente incrementabili ottenendo la specifica autorizzazione in tal senso dalla Giunta regionale;

e) l'apertura domenicale e festiva è sempre possibile negli «ambiti territoriali a forte attrattività» così individuati: comuni montani con impianti sciistici, comuni rivieraschi dei laghi lombardi, con esclusione dei capoluoghi di provincia e limitatamente ai laghi in cui è presente un servizio pubblico di navigazione di linea e turistica per il trasporto di persone e cose, comuni sedi di stabilimenti termali, centri storici dei comuni capoluogo di provincia, comuni in cui insiste il sedime degli aeroporti lombardi.



Va per completezza osservato che la norma in questione è stata abrogata dalla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (art. 155, comma 1, lett. *f*), per essere integralmente trasfusa, senza soluzione di continuità, nell'art. 103 di detta ultima legge, il cui comma 13 disciplina in particolare le aperture degli esercizi ubicati nei territori dei Comuni a forte attrattività.

In applicazione di detta normativa, introdotta nel 2007 e tuttora vigente per effetto della ricordata successione di leggi, il Sindaco del Comune di Erbusco, con l'Ordinanza impugnata in primo grado, ha negato la generalizzata apertura domenicale per gli esercizi di superficie superiore ai 250 mq, stante la non sussunzione del Comune medesimo negli ambiti territoriali di cui al comma 10 dell'art. 5-*bis*, e, in particolare, nel novero dei Comuni rivieraschi di cui alla lettera *b*), i quali godono della deroga che consente l'apertura domenicale durante tutto l'arco dell'anno.

6.2. La Sezione, in adesione alle censure svolte dalle parti appellanti, non ritiene di poter accedere all'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa regionale, sostenuta dalle parti ricorrenti in primo grado e in parte recepita dal Primo Giudice, nel duplice senso della natura esemplificativa dell'elenco degli ambiti a forte attrattività turistica indicati dalla norma e dell'adesione ad una nozione lata di Comuni rivieraschi, idonea ad includere anche i Comuni non aventi un accesso diretto al lago ma ubicati in una situazione di collegamento territoriale e funzionale con lo specchio lacustre apprezzabile sul versante economico e turistico.

Osserva, infatti, la Sezione, quanto al primo aspetto, che il comma 10 dell'art. 5-*bis*, nel riferirsi agli ambiti «così individuati», senza recare alcun richiamo — con l'uso di locuzioni del tipo «tra l'altro» o «ad esempio» o, ancora, «in particolare» — alla natura non esaustiva dell'elencazione, intende con chiarezza enucleare in modo puntuale e tassativo i territori per i quali è consentita, in via generale, l'apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive. Risulta, quindi, netto, nell'impalcatura della legge regionale, lo scarto rispetto all'impostazione abbracciata, sul piano della legislazione nazionale, dall'art. 12 del d.lgs. n. 114/1998, che, senza indicare in via diretta, *ope legis*, i Comuni ad economia prevalentemente turistica, demanda all'attività ricognitiva concreta della Regione il relativo compito, da espletare all'esito di un procedimento in contraddittorio teso ad apprezzare la specificità delle singole situazioni locali («anche su proposta dei comuni interessati e sentite le organizzazioni dei consumatori, delle imprese del commercio e del turismo e dei lavoratori dipendenti»).

Del pari, venendo al secondo profilo, la nozione di Comune rivierasco di cui alla lettera *b*) di detto art. 5-*bis*, si riferisce in modo non equivoco ai Comuni che si affacciano sulle sponde del lago, senza comprendere anche quelli caratterizzati da una più lata prossimità che ne implichi l'inclusione, per presenze turistiche e struttura socio-territoriale, nel sistema economico lacustre.

E tanto in aderenza alla ricordata impostazione che sorregge *in parte qua* la legge, orientata ad una ricognizione legislativa puntuale che esclude l'intermediazione di un'attività amministrativa concreta di verifica delle caratteristiche delle singole situazioni locali.

6.3. Reputa, tuttavia, la Sezione che proprio detta opzione legislativa, fatta propria del comma 10 dell'art. 5-*bis* cit. e poi trasfusa in modo pedissequo nel comma 13 dell'art. 103 della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e di fiere), nella parte in cui fissa un elenco tassativo che non lascia spazio all'individuazione amministrativa di ulteriori situazioni qualificate, presti il fianco ai dubbi di legittimità costituzionale, prospettati dalle parti originariamente ricorrenti e ribaditi in secondo grado.

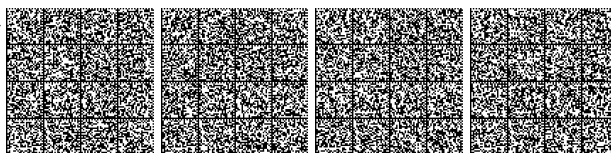
Tali dubbi sono, ad avviso del Collegio, rilevanti e non manifestamente infondati.

6.3.1. Quanto al profilo della rilevanza, dall'esposizione fin qui svolta si ricava che proprio l'applicazione della norma in questione ha impedito l'inclusione dei Comuni di Erbusco e Corte Franca nell'elenco dei Comuni esonerati dalla regola della chiusura festiva prima garantita per effetto dell'attuazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 114/1998, che aveva consentito agli operatori in esame di godere, sin dal 2001, di tale beneficio.

In ordine alla non manifesta infondatezza, la Sezione deve rimarcare che la res litigiosa oggi sottoposta al Collegio si differenzia dalle tematiche sulle quali è intervenuta la sentenza 8 ottobre 2010 n. 288 della Corte Costituzionale.

6.3.2. Le questioni di legittimità costituzionale affrontate, con esito di rigetto, dalla Corte delle Leggi si appuntavano, infatti, sul regime generale delle aperture domenicali e festive dettato dai commi 5 e 9 dell'art. 5-*bis* della legge regionale n. 22/2010 mentre nella specie viene in rilievo la disciplina dettata dal comma 10 con riguardo allo specifico profilo degli ambiti territoriali a forte attrattività.

Si deve soggiungere che la Corte Costituzionale ha posto a fondamento della propria decisione il rilievo dell'insussistenza della violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in forza della duplice circostanza della sussistenza della competenza delle Regioni in materia di commercio e della non ricorrenza di aspetti limitativi della concorrenza in seno alle norme scrutinate della legge regionale.



In particolare, la Corte Costituzionale ha ritenuto che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. e che, nel caso di specie, la normativa regionale sull'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali per la vendita al dettaglio non si pone in contrasto con il d.lgs. n. 114 del 1998, e in particolare con l'art. 11, in quanto introduce una disciplina di settore di sostanziale liberalizzazione che, in conformità con quella statale, prende in considerazione una serie di parametri, quali il settore merceologico di appartenenza, la dimensione dell'esercizio commerciale e gli effetti sull'occupazione.

La Corte Costituzionale ha, in particolare, osservato che, a fronte della previsione statale (art. 11 del d.lgs. n. 114/1998), che rimette alla discrezionalità del Comune la possibilità di decidere l'apertura per otto domeniche o altre festività nei mesi da gennaio a novembre, oltre che a tutto il mese di dicembre, la legge regionale n. 22 del 2000, all'art. 5-*bis*, comma 5, ha, invece, previsto la possibilità — non soggetta nell'an alla discrezionalità del Comune — di apertura domenicale nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre e nell'ultima domenica di uno dei mesi di maggio, agosto o novembre, e in altre cinque giornate domenicali e festive scelte dai Comuni in relazione alle esigenze locali, oltre che per tutto il mese di dicembre.

La Corte ha soggiunto che il comma 9 dell'art. 5-*bis* della legge regionale citata prevede, addirittura, un esonero quasi integrale dal rispetto della chiusura domenicale e festiva per gli esercizi commerciali di superficie inferiore ai 250 metri quadrati. Risulta, dunque, errata, ad avviso della Corte, la ricostruzione del rimettente secondo la quale la legislazione regionale avrebbe introdotto ulteriori e inammissibili limiti all'apertura domenicale e festiva rispetto a quelli previsti dal legislatore statale con il d.lgs. 114 del 1998.

Ha quindi concluso la Corte che la Regione Lombardia, con le norme impugnate, ha esercitato la propria competenza residuale in materia di commercio, dettando una normativa che non si pone in contrasto con gli obiettivi perseguiti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza.

6.4. Nel caso di specie viene invece in rilievo la diversa tematica della legittimità costituzionale delle norme regionali che, ponendosi in linea di discontinuità rispetto alla legge nazionale che demandava ad un'indagine amministrativa concreta l'individuazione dei Comuni ad economia prevalentemente turistica esonerati dalla regola della chiusura domenicale e festiva, ha sostituito la nozione statale dei Comuni ad economia prevalente turistica con quella degli ambiti territoriali a forte attrattività, accedendo ad una tipizzazione legislativa che ha comportato l'esclusione di Comuni, come quelli di Erbusco e Corte Franca, prima ammessi alla disciplina di maggior favore a seguito di una verifica concreta delle relative caratteristiche economiche, sociali e territoriali.

La Sezione reputa che la disciplina dettata dall'art. 5-*bis*, comma 10, della legge regionale n. 22/2000 e dall'art. 103, comma 13, della legge regionale n. 6/2010, presenti profili non manifestamente infondati di contrasto con gli artt. 3, 24, 41, 97, 103, 113 e 117, comma 1, lett. e, Cost.

6.4.1. In primo luogo viene in rilievo la sospetta violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La tipizzazione legale degli ambiti territoriali di forte attrattività, nella misura in cui prescinde dall'apprezzamento delle realtà locali e dall'analisi delle situazioni specifiche in relazione alle mutevoli condizioni storiche e fattuali, produce, infatti, un irrigidimento non conforme ai canoni di eguaglianza, ragionevolezza e della buona amministrazione, che richiederebbero, ai fini dell'individuazione di dette peculiari situazioni territoriali, quell'istruttoria adeguata ed in contraddittorio garantita, sul piano nazionale, dall'art. 12 del d.lgs. n. 114/1998. Il concetto di ambito territoriale a forte attrattività è, infatti, un concetto generico e indeterminato che necessita di una concretizzazione rimessa ad una verifica amministrativa finalizzata ad apprezzare le situazioni locali che, in ragione della specifica vocazione turistica, incarnano la nozione astratta sancita dalla legge. Ne deriva che, una volta sancito, a livello nazionale come in campo regionale, il principio secondo cui gli esercizi commerciali operanti in bacini territoriali caratterizzati da una speciale attrattività debbono godere dell'esenzione dalla generale regola della chiusura festiva onde corrispondere alla più intensa domanda di mercato, è illogica e foriera di immotivate sperequazioni la fissazione di una presunzione *juris et de jure*, del tutto avulsa dallo scrutinio delle peculiari realtà territoriali, secondo cui debbono ritenersi privi di detta qualità i Comuni non inclusi nelle categorie legislativamente enunciate. Non si comprende, ad esempio, in base a quale criterio un Comune dotato di un limitato sbocco sul lago debba essere ipso facto un ambito di forte attrattività mentre, per converso, un Comune non situato sulla riva lacustre ma caratterizzato da una forte affluenza turistica indotta dalla prossimità allo specchio acqueo, debba essere ritenuto, a priori, sprovvisto di tale qualitas.



Più in generale, non appare conforme a ragionevolezza la scelta legislativa regionale di escludere, in via aprioristica, la capacità di richiamo turistico di Comuni diversi da quelli sedi di impianti sciistici, rivieraschi, sedi di stabilimenti termali, capoluoghi di provincia (limitatamente ai centri storici) e sedi di aeroporti, mentre è nozione di comune esperienza quella secondo cui anche Comuni diversi da quelli tipizzati, come dimostrato dai provvedimenti adottati nella vigenza dell'art. 12 del decreto legislativo n. 114/1998, possono essere caratterizzati da un rincarato interesse turistico.

Sotto altra angolazione si deve osservare che la normativa in questione, accedendo ad un'individuazione chiusa e tassativa degli ambiti territoriali in esame, finisce per vincolare il potere sindacale di fissazione del calendario di apertura degli esercizi commerciali e, soprattutto, per sostituirsi alle statuizioni provvedimentali previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 114/1998.

Viene, quindi, in rilievo una legge provvedimento che non fissa i criteri di individuazione dei Comuni a forte attrattività ma li individua in modo immediato. Detta legge risulta allora in contrasto con i parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost. in quanto non è supportata da una specifica istruttoria finalizzata a analizzare le realtà territoriali e ad effettuare una ponderazione comparativa di interessi in relazione a criteri orientativi previamente definiti (*cfr.*, *ex multis*, Corte Cost. 8 maggio 2009, n. 137; 20 luglio 2007, n. 314; 17 giugno 1996, n. 2059). 6.4.2. Risulta conseguentemente violato il canone della pienezza e dell'effettività della tutela giurisdizionale ex artt. 24, 103 e 113 Cost. in quanto l'invasione legislativa della sfera amministrativa si riflette negativamente sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive incise.

Risultano, infine, non manifestamente infondati anche i dubbi di legittimità costituzionale in relazione ai parametri di cui agli artt. 41 e 117, comma 1, lettera e), della Costituzione.

6.4.3. L'introduzione di una normativa regionale che, con riguardo all'apertura domenicale nei territori a valenza turistica, sia di fatto più restrittiva di quella previgente e si distacchi in peius dai parametri di riferimento dettati dal d.lgs. 114/98, sortisce un'irragionevole lesione del principio di tutela della libertà di iniziativa economica collegata all'incisione delle scelte organizzative degli operatori economici (art. 41 Cost.) e si riflette negativamente sui livelli di tutela della concorrenza. Sotto quest'ultima prospettiva va rimarcato che il precetto censurato, diversamente dalle disposizioni esaminate dalla sentenza n. 288/2010 della Consulta, produce effetti limitativi dei livelli di concorrenza garantiti dalla legge nazionale, con conseguente invasione della sfera di competenza riservata alla legislazione statale ex art. 117, comma 2, lett. e), Cost., in quanto finisce per deprimere le potenzialità competitive degli esercizi commerciali siti in Comuni che, pur essendo a forte attrattività turistica secondo i parametri della legge nazionale, non sono compresi nel numerus clausus dei bacini territoriali presi in considerazione dal legislatore regionale. Ne deriva una chiara e non giustificata restrizione della potenzialità concorrenziale di tali esercizi rispetto a quella assicurata agli omologhi esercizi compresi nei Comuni inclusi negli ambiti di forte attrattività di cui alla citata legge regionale e nei Comuni ad economia prevalentemente turistica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 114/1998.

Si deve conclusivamente osservare, al riguardo, che, se la disciplina di cui all'art. 12 del d.lgs. 114/98 — secondo cui «nei Comuni ad economia prevalentemente turistica... gli esercenti determinano liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare all'obbligo di chiusura di cui all'art. 11, comma 4» (ossia all'obbligo di chiusura domenicale per gli esercizi di vendita al dettaglio) - non può escludere la potestà legislativa delle Regioni in ordine alla disciplina del commercio, detta norma si pone, tuttavia, come limite fondamentale al contenuto della stessa laddove la normativa regionale, come nel caso di specie e diversamente da quanto accade nei campi esaminati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 288/2010, vada ad incidere negativamente sull'assetto della concorrenza, riservato alla competenza legislativa dello Stato. Deve, infatti, ritenersi, alla stregua delle considerazioni innanzi svolte, che la liberalizzazione dell'apertura domenicale in tutti i comuni ad economia prevalentemente turistica prevista dall'art. 12 del d.lgs. 114/98 rappresenti un principio la violazione del quale è idonea ad integrare un'incostituzionalità della norma per violazione dell'art. 117 Cost, oltre che dei già citati artt. 3 41 e 97 Cost.

7. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5-bis, comma 10, della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22, e 103, comma 13, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 6, in relazione agli articoli 3, 24, 41, 97, 103, 113 e 117 della Costituzione.

Con la rammentata sentenza non definitiva è già stata disposta la sospensione del giudizio in esame in pendenza della definizione della questione di costituzionalità.



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 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, 24, 41, 97, 103, 113 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'att. 5-bis, comma 10, della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22, e dell'art. 103, comma 13, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 6.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2011.

Il Presidente: TROVATO

L'estensore: CARINGELLA

12C0149

N. 66

Ordinanza del 19 dicembre 2011 emssa dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sul ricorso proposto dalla Presidenza della Regione siciliana, Giunta regionale siciliana e Assessorato regionale all'industria contro SER1 - Società Energie Rinnovabili Spa.

Energia - Norme della Regione Siciliana - Fondo regionale di garanzia per l'installazione di impianti fotovoltaici
- Previsione dell'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità di copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete - Previsione dell'obbligo di comunicazione, ai fini della celerità dei procedimenti, della sede legale istituita dal richiedente in Sicilia e dell'impegno al mantenimento nel territorio della Regione per il tempo di efficacia dell'autorizzazione - Previsione dell'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione - Obbligo di realizzare gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW a distanza non inferiore a 10 Km l'uno dall'altro, o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia civile - Violazione della sfera di competenza concorrente statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia per il contrasto con i principi sanciti in *subiecta* materia dal decreto legislativo n. 387 del 2003 - Violazione del principio di libera circolazione delle persone e dei beni tra le Regioni.

- Legge della Regione Siciliana 12 maggio 2010, n. 11, art. 105.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi secondo e terzo, e 120; Statuto Regione Siciliana, art. 14.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n. 479 del 2010 proposto da: Presidenza della Regione siciliana, Giunta regionale siciliana e Assessorato regionale all'industria (oggi dell'energia e dei servizi di pubblica utilità), in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici in via Alcide De Gasperi n. 81, sono per legge domiciliati;

Contro la SER1 - Società Energie Rinnovabili Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucia Di Salvo, Carlo Comandè, Carola Antonini, Francesco Scanzano, Alessandra Fagotti e Giovanni Pitruzzella ed elettivamente domiciliata in Palermo, via Nunzio Morello n. 40, presso lo studio dell'avvocato Comandè;



Per l'annullamento della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia - sede di Palermo (sez. II) - n. 1849 del 12 febbraio 2010.

Visto l'atto di costituzione della società appellata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza dell'8 giugno 2011 il Consigliere Antonino Anastasi; uditi, altresì, l'avv. dello Stato La Spina per le amministrazioni appellanti e l'avv. L. Di Salvo per la società appellata;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

La dante causa della società appellata con due istanze presentate nel 2007 ha richiesto il rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 per la realizzazione nei comuni di San Mauro Castelverde (Palermo) e Castronovo di Sicilia (Palermo) di due impianti eolici per la produzione di energia elettrica.

Nelle more del complesso procedimento istruttorio è entrato in vigore il Piano Energetico Ambientale della Regione Siciliana - P.E.A.R.S. approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1 del 3 febbraio 2009, emanata con decreto del Presidente della Regione siciliana in data 9 marzo 2009 pubblicato in G.U.R.S. n. 13 del 27 marzo 2009, del quale è espressamente prevista l'applicabilità anche alle domande già in itinere.

La SER1 Spa, con ricorso al T.A.R. Palermo, ha allora impugnato gli atti di approvazione del P.E.A.R.S. sostenendo:

in via principale l'inapplicabilità delle prescrizioni previste dal nuovo Piano alle domande di autorizzazione in precedenza presentate;

in via graduata l'illegittimità intrinseca di molteplici disposizioni.

Con la sentenza in epigrafe indicata l'adito Tribunale, accogliendo pressoché in toto il ricorso, ha in primo luogo stabilito che il Piano — avendo natura regolamentare — non è applicabile a domande presentate prima della sua entrata in vigore, pena la violazione della regola di cui all'art. 11 delle preleggi.

In secondo luogo il Tribunale (ritenendo di dover pronunciarsi nonostante il sopravvenuto difetto di interesse della ricorrente, eccetto dall'Amministrazione) ha annullato le prescrizioni relative a:

necessità per l'impresa richiedente di stabilire una sede legale in Sicilia;

necessità di documentazione attestante la disponibilità giuridica dell'area di impianto;

necessità di comunicazione del gestore della rete attestante la capacità di quest'ultima di ricevere l'energia prodotta dal nuovo impianto;

necessità della partecipazione — in ogni caso — della Soprintendenza ai Beni Culturali e Ambientali alla Conferenza dei Servizi;

possibile imposizione da parte della Conferenza di misure di mitigazione ambientale e compensazione;

necessità di allegare alla richiesta l'impegno di una compagnia di assicurazioni a rilasciare, in caso di autorizzazione, adeguata copertura assicurativa;

prestazione di idonee garanzie a favore della Regione prima dell'inizio dei lavori;

necessità di una distanza di almeno 10 km tra impianti di potenza superiore a 10 MW.

La sentenza è stata impugnata con l'atto di appello all'esame dalla soccombente Amministrazione regionale la quale ne ha chiesto l'annullamento previa sospensione dell'esecutività.

Si è costituita la Società appellata, chiedendo il rigetto dell'appello.

Con ordinanza n. 436 del 28 aprile 2010 questo Consiglio ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata.

Le parti hanno presentato memorie e repliche, insistendo nelle già rappresentate conclusioni.

All'udienza dell'8 giugno 2011 l'appello è stato trattenuto in decisione.



D I R I T T O

Premesse.

Al fine di enucleare i tratti salienti della controversia in esame deve ricordarsi che con la sentenza in epigrafe indicata il T.A.R. Palermo:

a) ha qualificato il Piano Energetico Ambientale Regionale siciliano - P.E.A.R.S. approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1 del 3 febbraio 2009 come atto avente natura regolamentare;

b) ne ha dichiarato l'inapplicabilità, in virtù del generale principio di irretroattività delle norme regolamentari, alle richieste di autorizzazione alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o alternative presentate prima dell'approvazione del Piano stesso, come quella della società appellata;

c) ha tuttavia scrutinato la coerenza di alcune previsioni del Piano rispetto alla normativa primaria statale ed ha annullato le numerose prescrizioni indicate nelle premesse.

Con il primo motivo di impugnazione l'Amministrazione evidenzia l'errore in cui è incorso il T.A.R. allorché ha qualificato l'intero P.E.A.R.S. come atto regolamentare.

Oltre che delle Linee Guida dettate dalla Giunta, delle quali è sostanzialmente pacifica la natura regolamentare, il Piano consta infatti di un documento (elaborato con il contributo di vari Dipartimenti Universitari) che affronta l'intero spettro delle problematiche relative allo sviluppo della domanda e offerta di energia elettrica in ambito regionale in chiave programmatica e dunque con valenza essenzialmente conformativa.

Le considerazioni svolte dall'Amministrazione appellante sono condivisibili ma risultano in definitiva non rilevanti: è infatti evidente, a giudizio di questo Collegio, che la sentenza di primo grado — al di là di indubbe genericità terminologiche — ha ad oggetto esclusivo le Linee Guida approvate dalla Giunta in sostituzione delle Linee Guida contenute nell'allegato A al progetto di P.E.A.R.S. sottoposto alla Giunta stessa dal competente Assessore.

In sostanza, il presente giudizio concerne esclusivamente dette Linee Guida, e cioè l'atto avente indiscussa valenza normativa, e non il P.E.A.R.S. inteso quale documento programmatico.

Con il secondo motivo l'Amministrazione sostiene che erra la sentenza impugnata nel ritenere le Linee Guida inapplicabili alle istanze proposte prima della loro entrata in vigore.

Salvo quanto si osserverà in seguito, questo mezzo è da ritenersi fondato in base alla regola della immediata applicabilità nel procedimento in corso della norma sopravvenuta.

In ossequio al principio «tempus regit actum» ciascuna fattispecie deve realizzarsi nell'osservanza della norma vigente al momento in cui questa si perfeziona, con la conseguenza che ciascuno degli atti che si susseguono nella sequenza procedimentale deve essere posto in essere nel rispetto della norma vigente al momento dell'emissione.

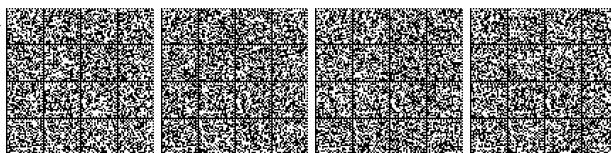
Pertanto l'atto finale del procedimento — cioè l'autorizzazione — in difetto di norme transitorie deve essere adottato nel rispetto di quanto previsto dal nuovo regolamento, risultando irrilevante sotto questo specifico profilo (e impregiudicate eventuali questioni risarcitorie derivanti dalla pretesa inosservanza dell'originario termine di conclusione del procedimento) l'affidamento maturato dal titolare dell'interesse pretensivo alla luce del vecchio quadro normativo.

Del resto, come esattamente rilevato dall'Avvocatura, anche le c.d. Linee Guida statali (Decreto ministeriale 10 settembre 2010 adottato ai sensi dell'art. 12 decreto legislativo n. 387 del 2003) risultano generalmente applicabili ai procedimenti in corso, con obbligo del proponente di integrare la documentazione originariamente presentata (*cf.* punto 18.6 disposizioni transitorie).

A questo punto, restano assorbite tutte le osservazioni svolte dall'appellante Amministrazione in ordine all'errore in procedendo in cui è incorso il TAR allorché ha inteso comunque scrutinare le singole disposizioni del Piano, pur avendone decretato l'inapplicabilità alle iniziative della ricorrente.

È infatti evidente che la sentenza impugnata (richiamando il criterio legittimante dell'operatore di settore che sembra assolutamente non pertinente alla fattispecie) non si è data cura di verificare adeguatamente se la ricorrente vantasse un interesse processualmente qualificato all'ulteriore impugnazione di norme a lei non applicabili.

E però, una volta qui stabilita l'applicabilità del regolamento alle iniziative non ancora valutate dalla Conferenza, da un lato la richiamata questione processuale perde ogni rilevanza; dall'altro lo scrutinio delle singole disposizioni impugnate viene ad imporsi trattandosi — diversamente da come sostiene l'Avvocatura — di norme impugnabili direttamente a causa del loro contenuto analitico e immediatamente precettivo.



Normativa sopravvenuta e suoi effetti.

Tanto premesso in ordine all'originaria natura e alla immediata applicabilità con conseguente diretta impugnabilità delle Linee Guida regionali, deve rilevarsi che nelle more della definizione del presente giudizio d'appello è entrata in vigore (quando l'esecutività della sentenza di primo grado era stata già sospesa) la legge della Regione Sicilia 12 maggio 2010, n. 11 la quale così dispone all'art. 105 comma 5:

«Il Presidente della Regione disciplina con proprio decreto le modalità di attuazione nel territorio della Regione degli interventi da realizzarsi per il raggiungimento degli obiettivi nazionali, derivanti dall'applicazione della direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001, del Parlamento e del Consiglio pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea serie 283 del 27 ottobre 2001, e nel rispetto del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 di recepimento della predetta direttiva. Tale decreto definisce, altresì, le misure di cui all'articolo 1, commi 4 e 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 ed è adottato nella forma prevista dall'articolo 12 dello Statuto regionale, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Fino alla data di entrata in vigore del suddetto decreto, trova applicazione il D.P.Reg. 9 marzo 2009, di emanazione della Delib.G.R. 3 febbraio 2009, n. 1, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana del 27 marzo 2009, n. 13».

Per effetto delle norme trascritte e del rinvio recettizio in esse contenuto le Linee Guida al P.E.A.R.S. risultano sostanzialmente legificate, secondo quanto esattamente sostiene l'Avvocatura.

Non può infatti ragionevolmente negarsi, come fa invece l'appellata nella approfondita memoria del 18 maggio 2011, che le disposizioni del regolamento trovino ormai adeguata copertura legislativa.

Per cui, premessa come si è visto la perdurante applicabilità delle Linee Guida all'iniziativa della società appellata e preso atto del sopravvenuto recepimento a livello normativo superiore dell'originaria fonte regolamentare, questo Collegio dovrebbe limitarsi ad accogliere l'appello dell'Amministrazione e ad annullare la sentenza impugnata, essendo evidente, secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale, l'impraticabilità di un sindacato di legittimità amministrativa nei confronti di un atto normativo primario.

Le questioni di legittimità costituzionale: loro rilevanza.

Come chiarito dalla Corte costituzionale (*cf.* ad es. sentenza n. 241 del 2008) con riferimento all'ipotesi affine delle leggi provvedimento (volte cioè a legificare scelte che di regola spettano all'autorità amministrativa) la tutela dei soggetti incisi da tali atti viene infatti a connotarsi, stante la preclusione di un sindacato da parte del giudice amministrativo, secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale.

Dovendo, nel senso anzi detto, fare applicazione dell'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, questo Collegio riconosce (in linea generale e salvo quanto poi si dirà) la fondatezza delle critiche svolte dall'appellante Amministrazione alla sentenza impugnata.

Per quanto riguarda l'obbligo di documentare la disponibilità giuridica dell'area nella quale installare l'impianto (punto 2 lettera *b*) delle Linee Guida regionali), tale disponibilità può essere infatti comprovata da un titolo idoneo alla costruzione, ovvero in alternativa dalla richiesta di dichiarazione di pubblica utilità delle opere connesse e di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, corredata dalla documentazione riportante l'estensione, i confini ed i dati catastali delle aree interessate ed il piano particellare (*cf.* ora in tal senso Allegato I punto 13.1. lettere *c*) e *d*) decreto ministeriale 10 settembre 2010).

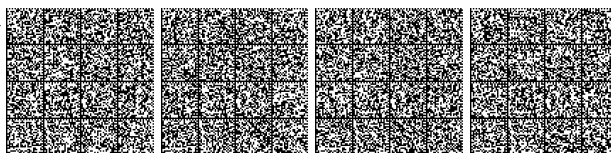
Per quanto riguarda l'impegno del gestore della Rete nazionale a connettere l'impianto da autorizzare, l'obbligo legale di questi a contrarre incontra l'ovvio limite della potenzialità tecnico-ricettiva delle linee esistenti.

Quindi (salvo l'obbligo del gestore di attivare i procedimenti per il potenziamento della rete in vista dell'immissione dell'energia prodotta da impianti non inseriti nei programmi di connessione: *cf.* ora art. 4 comma 4 decreto legislativo n. 28 del 2011) nessuna utilità funzionale potrebbe avere un progetto di impianto se non viene garantita ex ante la possibilità di immettere al consumo l'energia da questo prodotta.

Per quanto riguarda i compiti della Soprintendenza, questo Consiglio ha già chiarito che tale Organo deve partecipare alla Conferenza dei servizi indetta per il rilascio dell'autorizzazione unica e per la necessaria valutazione di impatto ambientale degli impianti eolici (C.G.A. n. 295 del 2008).

Per quanto riguarda le misure di eventuale compensazione ambientale, la relativa previsione delle Linee Guida — in quanto ora legificata — rientra nella competenza regionale (*cf.* Corte cost. sentenza n. 282 del 2009) e rispetta il divieto legale di individuare la Regione quale diretta beneficiaria di eventuali monetizzazioni.

Per quanto riguarda la mitigazione dell'impatto ambientale, essa non è affatto vietata dalla legge statale che anzi implicitamente la presuppone: la compensazione, ora consentita, è concepibile infatti solo presupponendo la impossibilità di mitigare direttamente con opportuni interventi l'impatto ambientale dell'impianto.



Tanto chiarito, il Collegio dubita invece della legittimità costituzionale di alcune sottoelencate disposizioni contenute nelle più volte citate Linee Guida e ritiene dimostrata, alla luce di quanto sopra osservato, la rilevanza delle relative questioni.

Infatti l'annullamento della sentenza impugnata per effetto della legificazione delle norme regolamentari da essa annullate presuppone la legittimità costituzionale — sui punti che si ora si esamineranno — della norma legificante.

Quanto sopra con la precisazione che ovviamente le problematiche che si ritiene di poter sottoporre al Giudice delle leggi sono solo quelle concretamente controverse nel presente giudizio, dovendosi invece ritenere irrilevante ogni pur possibile dubbio di costituzionalità riguardante profili delle Linee Guida non evocati in questa fase del giudizio (quale ad esempio quello della priorità dell'esame delle iniziative a filiera interamente regionale).

Le questioni di legittimità costituzionale: non manifesta infondatezza.

In tale prospettiva, si reputa necessario premettere alcuni sintetici rilievi sulle competenze legislative della Regione Sicilia in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Come osservato dal T.A.R., per costante giurisprudenza della Corte consolidatasi a partire dalla sentenza n. 383 del 2005, la materia in oggetto è riconducibile alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ed è quindi oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117 comma terzo della Costituzione.

Ciò vale, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, anche per le Regioni il cui Statuto speciale non contempli l'indicato ambito materiale (Corte cost. sentenza n. 168 del 2010).

A giudizio di questo Collegio è questo il caso anche della Regione Sicilia: non può infatti condividersi (vista l'indissolubile connessione nel settore tra le attività di produzione e quelle di distribuzione dell'energia nella rete nazionale) quanto sostiene l'Avvocatura circa la possibilità di ricondurre la materia in esame anche a quella dell'industria e commercio, oggetto di competenza legislativa esclusiva regionale ai sensi dell'art. 14 comma primo lettera d) dello Statuto Regionale.

Quindi la competenza legislativa esercitata dalla Regione — quando con l'art. 105 più volte citato ha recepito a livello primario le Linee Guida regolamentari — è di tipo concorrente, come tale subordinata al rispetto dei principi sanciti in subiecta materia dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003.

Ciò premesso, viene in primo luogo in rilievo la lettera d) del punto 2 delle Linee Guida che impone di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità alla copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete.

Il T.A.R. ha annullato tale prescrizione rilevando che la stessa non appare funzionale alla tutela di un interesse pubblico di cui sia titolare la Regione.

Sostiene l'Avvocatura appellante che invece la previsione è adeguatamente finalizzata a garantire la serietà dell'iniziativa da autorizzare, in un contesto territoriale e produttivo esposto a possibili infiltrazioni della criminalità organizzata o fenomeni di intermediazione da parte di società di comodo (c.d. sviluppatori).

Al riguardo osserva il Collegio che la disposizione in rassegna per un verso esorbita effettivamente — oltre che dalle competenze legislative regionali come divise dall'art. 14 dello Statuto — dalle attribuzioni autorizzatorie che l'art. 12 demanda alle Regioni; per l'altro impinge direttamente nell'ambito dei rapporti contrattuali tra produttori di energia e gestore della rete, disciplinato in modo uniforme a livello nazionale.

Conseguentemente, deve ritenersi che l'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, nel recepire il Punto 2 lettera d) delle Linee Guida, risulti in contrasto con l'art. 14 dello Statuto Regionale e con l'art. 117 comma secondo della Costituzione (che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile) nonché con lo stesso art. 117 comma terzo nella parte in cui demanda alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Viene quindi in rilievo la lettera e) del punto 2 delle Linee Guida che impone la comunicazione, ai fini della celebrità dei procedimenti, della sede legale istituita dal richiedente in Sicilia ed impegno al suo mantenimento nel territorio della Regione per il tempo di efficacia dell'autorizzazione.

Il T.A.R. ha annullato tale prescrizione ritenendola in contrasto — oltre che con i principi comunitari della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi — con il criterio di ragionevolezza, in quanto l'adempimento richiesto appare sproporzionato rispetto all'esigenza di garantire celeri comunicazioni procedurali.

Sostiene l'Avvocatura appellante che la norma è suscettibile di interpretazione adeguatrice e deve essere intesa come volta ad imporre la mera indicazione di una sede operativa o recapito in ambito regionale.



Osserva il Collegio che la prescrizione, anche doverosamente interpretata in tale limitato senso, introduce pur sempre una ingiustificata e protezionistica discriminazione tra le imprese su base territoriale, un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni e comunque una sia pur larvata limitazione della libertà economica dell'impresa appellata la quale infatti risulta avere la sede legale e operativa in altra regione.

Inoltre la prescrizione introduce una condizione di ammissibilità della richiesta assolutamente non contemplata dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 e irragionevolmente destinata ad essere mantenuta anche dopo il rilascio dell'autorizzazione.

Conseguentemente, deve ritenersi che l'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, nel recepire il Punto 2 lettera e) delle Linee Guida, risulti in contrasto con gli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione nonché con lo stesso art. 117 comma terzo nella parte in cui demanda alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Viene quindi in considerazione il punto 10 delle Linee Guida che impone al soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione.

Il T.A.R. ha annullato tale disposizione ritenendola viziata per assoluta indeterminatezza, non essendo chiaro quale tipologia di garanzia sia richiesta e rispetto a quale parametro possa valutarsene la congruità.

Secondo l'appellante Avvocatura la previsione corrisponde all'esigenza di garantire l'effettiva realizzazione dell'impianto autorizzato.

Al riguardo osserva il Collegio che la disposizione in rassegna (oltre a demandare alla Regione un apprezzamento irragionevolmente discrezionale) esorbita effettivamente dalle competenze autorizzatorie che l'art. 12 demanda alle Regioni.

Inoltre la disposizione subordina l'efficacia del titolo ad un adempimento contrattuale da parte del beneficiario (la prestazione di garanzia in favore della Regione autorizzante) non previsto a livello nazionale e del quale non si comprende la finalità.

Conseguentemente, deve ritenersi che l'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, nel recepire il Punto 10 delle Linee Guida, risulti anch'esso in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, con l'art. 117 comma secondo (che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile) nonché con lo stesso art. 117 comma terzo nella parte in cui demanda alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Viene da ultimo in rilievo il punto 21 delle Linee Guida (Limiti di potenza e distanze) secondo il quale «Gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW devono essere realizzati ad una distanza l'uno dall'altro non inferiore a 10 KM o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione».

Secondo il T.A.R. — che ha annullato la disposizione perché viziata per eccesso di potere e disparità di trattamento — il criterio adottato in merito alle distanze minime non risulta ancorato ad alcun plausibile parametro scientifico.

Sostiene l'Avvocatura che, al contrario, tale criterio — elaborato dalla Regione nell'esercizio dei suoi poteri conformativi e programmatori e legificato nell'ambito della potestà legislativa esclusiva in tema di protezione del paesaggio conferitale dall'art. 14 comma 1 lettera n) dello Statuto — mira ragionevolmente a conseguire obiettivi di sostenibilità tecnica e territoriale di impianti che per la loro invasività non possono essere concentrati su un'area ristretta del territorio.

Al riguardo osserva il Collegio in primo luogo che la individuazione della distanza minima, come sostiene l'appellata, non risulta effettuata sulla scorta di criteri predefiniti, idonei a dimostrarne l'effettiva ragionevolezza e congruità.

In disparte tale profilo, è noto che in base al comma 10 dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 l'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti poteva avvenire solo sulla base di linee guida approvate nella Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali.

Come più volte chiarito dalla Corte costituzionale, l'emanazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.



Ne consegue che l'individuazione — in un momento in cui le linee guida nazionali non erano state adottate — di criteri di distribuzione territoriale preclusivi all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici, non ottemperando alla necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito in ossequio al principio di leale cooperazione, risulta in contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003.

Conseguentemente, a giudizio di questo Collegio, deve ritenersi che l'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, nel recepire il Punto 21 delle Linee Guida, risulti in contrasto, oltre che con l'art. 3 della Costituzione, soprattutto con l'art. 117 comma terzo della Costituzione nella parte in cui demanda alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Conclusivamente va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — per contrasto nei sensi di cui in motivazione con gli artt. 3, 41, 117 commi secondo e terzo, e 120 della Costituzione nonché con l'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia approvato con R.D.L. 15 maggio 1946 n. 455 — dell'art. 105 della legge della Regione Sicilia 12 maggio 2010, n. 11 recante legificazione delle Linee Guida al P.E.A.R.S. approvate con deliberazione della G.R. n. 1 del 3 febbraio 2009, nella parte in cui, esse prevedono:

alla lettera *d*) del punto 2 l'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità alla copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete;

alla lettera *e*) del punto 2 l'obbligo della comunicazione, ai fini della celerità dei procedimenti, della sede legale istituita dal richiedente in Sicilia ed impegno al suo mantenimento nel territorio della Regione per il tempo di efficacia dell'autorizzazione;

al punto 10 l'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione;

al punto 21 che gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW devono essere realizzati ad una distanza l'uno dall'altro non inferiore a 10 KM o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione.

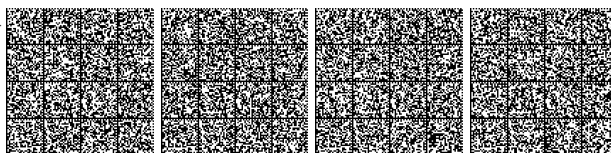
P. Q. M.

Visti gli artt. 134 e 137 della Costituzione e l'art. 23 della legge l 1 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — per contrasto nei sensi di cui in motivazione con gli artt. 3, 41, 117 commi secondo e terzo, e 120 della Costituzione nonché con l'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia approvato con R.D.L. 15 maggio 1946 n. 455 — dell'art. 105 della legge della Regione Sicilia 12 maggio 2010, n. 11 recante legificazione delle Linee Guida al P.E.A.R.S. approvate con deliberazione della G.R. n. 1 del 3 febbraio 2009, nella parte in cui esse prevedono:

alla lettera d) del punto 2 l'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità alla copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete;

alla lettera e) del punto 2 l'obbligo della comunicazione, ai fini della celerità dei procedimenti, della sede legale istituita dal richiedente in Sicilia ed impegno al suo mantenimento nel territorio della Regione per il tempo di efficacia dell'autorizzazione;

al punto 10 l'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione;



al punto 21 che gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW devono essere realizzati ad una distanza l'uno dall'altro non inferiore a 10 KM o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

dispone, altresì, che la presente ordinanza sia notificata a cura della Segreteria, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Palermo l'8 giugno 2011.

Il Presidente: VIRILIO

L'estensore: ANASTASI

12C0150

N. 67

Ordinanza del 19 dicembre 2011 emessa dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sul ricorso proposto dalla presidenza della Regione siciliana, Giunta regionale siciliana e Assessorato regionale all'industria contro SER - Società energie rinnovabili Spa.

Energia - Norme della Regione Siciliana - Fondo regionale di garanzia per l'installazione di impianti fotovoltaici
- Previsione dell'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità di copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete - Previsione dell'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione - Previsione dell'obbligo di realizzare gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW a distanza non inferiore a 10 Km l'uno dall'altro, o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia civile - Violazione della sfera di competenza concorrente statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia per il contrasto con i principi sanciti in subiecta materia dal decreto legislativo n. 387 del 2003 - Violazione del principio di libera circolazione delle persone e dei beni tra le Regioni.

- Legge della Regione Siciliana 12 maggio 2010, n. 11, art. 105.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi secondo e terzo, e 120; Statuto Regione Siciliana, art. 14.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n. 496 del 2010 proposto da:

Presidenza della Regione siciliana, Giunta regionale siciliana e Assessorato regionale all'industria (oggi dell'energia e dei servizi di pubblica utilità), nelle persone dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici in via Alcide De Gasperi n. 81, sono per legge domiciliati;

Contro la S.E.R. - Società energie rinnovabili s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucia Di Salvo, Carlo Comandè, Carola Antonini, Francesco Scanzano, Alessandra Fagotti e Giovanni Pitruzzella ed elettivamente domiciliata in Palermo, via Nunzio Morello n. 40, presso lo studio dell'avvocato Carlo Comandè;

Per l'annullamento della sentenza del tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - sede di Palermo (sez. II) - n. 1850 del 12 febbraio 2010;



Visto il ricorso, notificato il 7 aprile e depositato il 16 aprile 2010, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione della Società appellata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza dell'8 giugno 2011 il consigliere Antonino Anastasi;

Uditi, altresì, l'avv. dello Stato La Spina per le amministrazioni appellanti e l'avv. L. Di Salvo per la Società appellata;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

FATTO

La dante causa della società appellata con due istanze presentate nel 2007 ha richiesto il rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 per la realizzazione nei comuni di San Mauro Castelverde (Palermo) e Castronovo di Sicilia (Palermo) di due impianti eolici per la produzione di energia elettrica.

Nelle more del complesso procedimento istruttorio è entrato in vigore il Piano energetico ambientale della Regione siciliana - P.E.A.R.S. approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1 del 3 febbraio 2009, emanata con decreto del presidente della Regione siciliana in data 9 marzo 2009 pubblicato in G.U.R.S. n. 13 del 27 marzo 2009, del quale è espressamente prevista l'applicabilità anche alle domande già in itinere.

La S.ER. s.p.a., con ricorso al T.A.R. Palermo, ha allora impugnato gli atti di approvazione del P.E.A.R.S. sostenendo:

in via principale l'inapplicabilità delle prescrizioni previste dal nuovo Piano alle domande di autorizzazione in precedenza presentate;

in via graduata l'illegittimità intrinseca di molteplici disposizioni.

Con la sentenza in epigrafe indicata l'adito Tribunale, accogliendo pressoché in toto il ricorso, ha in primo luogo stabilito che il Piano — avendo natura regolamentare — non è applicabile a domande presentate prima della sua entrata in vigore, pena la violazione della regola di cui all'art. 11 delle preleggi.

In secondo luogo il Tribunale (ritenendo di dover pronunciarsi nonostante il sopravvenuto difetto di interesse della ricorrente, eccepito dall'amministrazione) ha annullato le prescrizioni relative a:

necessità di documentazione attestante la disponibilità giuridica dell'area di impianto;

necessità di comunicazione del gestore della rete attestante la capacità di quest'ultima di ricevere l'energia prodotta dal nuovo impianto;

necessità della partecipazione — in ogni caso — della Soprintendenza ai beni culturali e ambientali alla Conferenza dei servizi;

possibile imposizione da parte della Conferenza di misure di mitigazione ambientale e compensazione;

necessità di allegare alla richiesta l'impegno di una compagnia di assicurazioni a rilasciare, in caso di autorizzazione, adeguata copertura assicurativa;

prestazione di idonee garanzie a favore della regione prima dell'inizio dei lavori;

necessità di una distanza di almeno 10 km tra impianti di potenza superiore a 10 MW.

La sentenza è stata impugnata con l'atto di appello all'esame dalla soccombente amministrazione regionale la quale ne ha chiesto l'annullamento previa sospensione dell'esecutività.

Si è costituita la Società appellata, chiedendo il rigetto dell'appello.

Con ordinanza n. 438 del 28 aprile 2010 questo Consiglio ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata.

Le parti hanno presentato memorie e repliche, insistendo nelle già rappresentate conclusioni.

All'udienza dell'8 giugno 2011 l'appello è stato trattenuto in decisione.



DIRITTO

Premesse.

Al fine di enucleare i tratti salienti della controversia in esame deve ricordarsi che con la sentenza in epigrafe indicata il T.A.R. Palermo:

a) ha qualificato il Piano energetico ambientale regionale siciliano - P.E.A.R.S. approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1 del 3 febbraio 2009 come atto avente natura regolamentare;

b) ne ha dichiarato l'inapplicabilità, in virtù del generale principio di irretroattività delle norme regolamentari, alle richieste di autorizzazione alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o alternative presentate prima dell'approvazione del Piano stesso, come quella della società appellata;

c) ha tuttavia scrutinato la coerenza di alcune previsioni del Piano rispetto alla normativa primaria statale ed ha annullato le numerose prescrizioni indicate nelle premesse.

Con il primo motivo di impugnazione l'amministrazione evidenzia l'errore in cui è incorso il T.A.R. allorché ha qualificato l'intero P.E.A.R.S. come atto regolamentare.

Oltre che delle linee guida dettate dalla Giunta, delle quali è sostanzialmente pacifica la natura regolamentare, il Piano consta infatti di un documento (elaborato con il contributo di vari dipartimenti Universitari) che affronta l'intero spettro delle problematiche relative allo sviluppo della domanda e offerta di energia elettrica in ambito regionale in chiave programmatica e dunque con valenza essenzialmente conformativa.

Le considerazioni svolte dall'amministrazione appellante sono condivisibili ma risultano in definitiva non rilevanti: è infatti evidente, a giudizio di questo collegio, che la sentenza di primo grado — al di là di indubbie genericità terminologiche — ha ad oggetto esclusivo le linee guida approvate dalla Giunta in sostituzione delle linee guida contenute nell'allegato A al progetto di P.E.A.R.S. sottoposto alla Giunta stessa dal competente assessore.

In sostanza, il presente giudizio concerne esclusivamente dette linee guida, e cioè l'atto avente indiscussa valenza normativa, e non il P.E.A.R.S. inteso quale documento programmatico.

Con il secondo motivo l'amministrazione sostiene che erra la sentenza impugnata nel ritenere le linee guida inapplicabili alle istanze proposte prima della loro entrata in vigore.

Salvo quanto si osserverà in seguito, questo mezzo è da ritenersi fondato in base alla regola della immediata applicabilità nel procedimento in corso della norma sopravvenuta.

In ossequio al principio «*tempus regit actum*» ciascuna fattispecie deve realizzarsi nell'osservanza della norma vigente al momento in cui questa si perfeziona, con la conseguenza che ciascuno degli atti che si susseguono nella sequenza procedimentale deve essere posto in essere nel rispetto della norma vigente al momento dell'emissione.

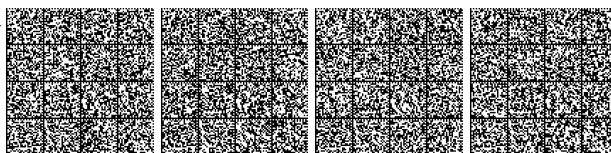
Pertanto l'atto finale del procedimento — cioè l'autorizzazione — in difetto di norme transitorie deve essere adottato nel rispetto di quanto previsto dal nuovo regolamento, risultando irrilevante sotto questo specifico profilo (e impregiudicate eventuali questioni risarcitorie derivanti dalla pretesa inosservanza dell'originario termine di conclusione del procedimento) l'affidamento maturato dal titolare dell'interesse pretensivo alla luce del vecchio quadro normativo.

Del resto, come esattamente rilevato dall'Avvocatura, anche le c.d. linee guida statali (decreto ministeriale 10 settembre 2010 adottato ai sensi dell'art. 12 decreto legislativo n. 387 del 2003) risultano generalmente applicabili ai procedimenti in corso, con obbligo del proponente di integrare la documentazione originariamente presentata (*cfr.* punto 18.6 disposizioni transitorie).

A questo punto, restano assorbite tutte le osservazioni svolte dall'appellante amministrazione in ordine all'errore in procedendo in cui è incorso il TAR allorché ha inteso comunque scrutinare le singole disposizioni del Piano, pur avendone decretato l'inapplicabilità alle iniziative della ricorrente.

È infatti evidente che la sentenza impugnata (richiamando il criterio legittimante dell'operatore di settore che sembra assolutamente non pertinente alla fattispecie) non si è data cura di verificare adeguatamente se la ricorrente vantasse un interesse processualmente qualificato all'ulteriore impugnazione di norme a lei non applicabili.

E però, una volta qui stabilita l'applicabilità del regolamento alle iniziative non ancora valutate dalla Conferenza, da un lato la richiamata questione processuale perde ogni rilevanza; dall'altro lo scrutinio delle singole disposizioni impugnate viene ad imporsi trattandosi — diversamente da come sostiene l'Avvocatura — di norme impugnabili direttamente a causa del loro contenuto analitico e immediatamente precettivo.



Normativa sopravvenuta e suoi effetti.

Tanto premesso in ordine all'originaria natura e alla immediata applicabilità con conseguente diretta impugnabilità delle linee guida regionali, deve rilevarsi che nelle more della definizione del presente giudizio d'appello è entrata in vigore (quando l'esecutività della sentenza di primo grado era stata già sospesa) la legge della regione Sicilia 12 maggio 2010, n. 11, la quale così dispone all'art. 105, comma 5:

«Il presidente della Regione disciplina con proprio decreto le modalità di attuazione nel territorio della Regione degli interventi da realizzarsi per il raggiungimento degli obiettivi nazionali, derivanti dall'applicazione della direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001, del Parlamento e del Consiglio pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea serie 283 del 27 ottobre 2001, e nel rispetto del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, di recepimento della predetta direttiva. Tale decreto definisce, altresì, le misure di cui all'art. 1, commi 4 e 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239, ed è adottato nella forma prevista dall'art. 12 dello statuto regionale, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Fino alla data di entrata in vigore del suddetto decreto, trova applicazione il decreto del presidente della regione 9 marzo 2009, di emanazione della delibera della Giunta regionale 3 febbraio 2009, n. 1, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana del 27 marzo 2009, n. 13.».

Per effetto delle norme trascritte e del rinvio recettizio in esse contenuto le linee guida al P.E.A.R.S. risultano sostanzialmente legificate, secondo quanto esattamente sostiene l'Avvocatura.

Non può infatti ragionevolmente negarsi, come fa invece l'appellata nella approfondita memoria del 18 maggio 2011, che le disposizioni del regolamento trovino ormai adeguata copertura legislativa.

Per cui, premessa come si è visto la perdurante applicabilità delle linee guida all'iniziativa della società appellata e preso atto del sopravvenuto recepimento a livello normativo superiore dell'originaria fonte regolamentare, questo collegio dovrebbe limitarsi ad accogliere l'appello dell'amministrazione e ad annullare la sentenza impugnata, essendo evidente, secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale, l'impraticabilità di un sindacato di legittimità amministrativa nei confronti di un atto normativo primario.

Le questioni di legittimità costituzionale: loro rilevanza.

Come chiarito dalla Corte costituzionale (*cf.* ad es. sentenza n. 241 del 2008) con riferimento all'ipotesi affine delle leggi provvedimento (volte cioè a legificare scelte che di regola spettano all'autorità amministrativa) la tutela dei soggetti incisi da tali atti viene infatti a connotarsi, stante la preclusione di un sindacato da parte del giudice amministrativo, secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale.

Dovendo, nel senso anzi detto, fare applicazione dell'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, questo collegio riconosce (in linea generale e salvo quanto poi si dirà) la fondatezza delle critiche svolte dall'appellante amministrativa alla sentenza impugnata.

Per quanto riguarda l'obbligo di documentare la disponibilità giuridica dell'area nella quale installare l'impianto (punto 2, lettera *b*) delle linee guida regionali), tale disponibilità può essere infatti comprovata da un titolo idoneo alla costruzione, ovvero in alternativa dalla richiesta di dichiarazione di pubblica utilità delle opere connesse e di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, corredata dalla documentazione riportante l'estensione, i confini ed i dati catastali delle aree interessate ed il piano particellare. (*cf.* ora in tal senso allegato I, punto 13.1. lettere *c*) e *d*) decreto ministeriale 10 settembre 2010).

Per quanto riguarda l'impegno del gestore della Rete nazionale a connettere l'impianto da autorizzare, l'obbligo legale di questi a contrarre incontra l'ovvio limite della potenzialità tecnico-ricettiva delle linee esistenti.

Quindi (salvo l'obbligo del gestore di attivare i procedimenti per il potenziamento della rete in vista dell'immissione dell'energia prodotta da impianti non inseriti nei programmi di connessione: *cf.* ora art. 4, comma 4 decreto legislativo n. 28 del 2011) nessuna utilità funzionale potrebbe avere un progetto di impianto se non viene garantita *ex ante* la possibilità di immettere al consumo l'energia da questo prodotta.

Per quanto riguarda i compiti della Soprintendenza, questo consiglio ha già chiarito che tale organo deve partecipare alla Conferenza dei servizi indetta per il rilascio dell'autorizzazione unica e per la necessaria valutazione di impatto ambientale degli impianti eolici (C.G.A. n. 295 del 2008).

Per quanto riguarda le misure di eventuale compensazione ambientale, la relativa previsione delle linee guida — in quanto ora legificata — rientra nella competenza regionale (*cf.* Corte cost. sentenza n. 282 del 2009) e rispetta il divieto legale di individuare la Regione quale diretta beneficiaria di eventuali monetizzazioni.

Per quanto riguarda la mitigazione dell'impatto ambientale, essa non è affatto vietata dalla legge statale che anzi implicitamente la presuppone: la compensazione, ora consentita, è concepibile infatti solo presupponendo la impossibilità di mitigare direttamente con opportuni interventi l'impatto ambientale dell'impianto.



Tanto chiarito, il collegio dubita invece della legittimità costituzionale di alcune sottoelencate disposizioni contenute nelle più volte citate linee guida e ritiene dimostrata, alla luce di quanto sopra osservato, la rilevanza delle relative questioni.

Infatti l'annullamento della sentenza impugnata per effetto della legificazione delle norme regolamentari da essa annullate presuppone la legittimità costituzionale — sui punti che ora si esamineranno — della norma legificante.

Quanto sopra con la precisazione che ovviamente le problematiche che si ritiene di poter sottoporre al giudice delle leggi sono solo quelle concretamente controverse nel presente giudizio, dovendosi invece ritenere irrilevante ogni pur possibile dubbio di costituzionalità riguardante profili delle linee guida non evocati in questa fase del giudizio (quale ad esempio quello della priorità dell'esame delle iniziative a filiera interamente regionale).

Le questioni di legittimità costituzionale: non manifesta infondatezza.

In tale prospettiva, si reputa necessario premettere alcuni sintetici rilievi sulle competenze legislative della regione Sicilia in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Come osservato dal T.A.R., per costante giurisprudenza della Corte consolidatasi a partire dalla sentenza n. 383 del 2005, la materia in oggetto è riconducibile alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ed è quindi oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma terzo della Costituzione.

Ciò vale, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, anche per le regioni il cui statuto speciale non contempli l'indicato ambito materiale (Corte cost. sentenza n. 168 del 2010).

A giudizio di questo collegio è questo il caso anche della regione Sicilia: non può infatti condividersi (vista l'indissolubile connessione nel settore tra le attività di produzione e quelle di distribuzione dell'energia nella rete nazionale) quanto sostiene l'Avvocatura circa la possibilità di ricondurre la materia in esame anche a quella dell'industria e commercio, oggetto di competenza legislativa esclusiva regionale ai sensi dell'art. 14, comma primo, lettera d) dello statuto regionale.

Quindi la competenza legislativa esercitata dalla regione — quando con l'art. 105 più volte citato ha recepito a livello primario le linee guida regolamentari — è di tipo concorrente, come tale subordinata al rispetto dei principi sanciti *in subiecta* materia dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003.

Ciò premesso, viene in primo luogo in rilievo la lettera d) del punto 2 delle linee guida che impone di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria compagnia di assicurazione della disponibilità alla copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete.

Il T.A.R. ha annullato tale prescrizione rilevando che la stessa non appare funzionale alla tutela di un interesse pubblico di cui sia titolare la regione.

Sostiene l'Avvocatura appellante che invece la previsione è adeguatamente finalizzata a garantire la serietà dell'iniziativa da autorizzare, in un contesto territoriale e produttivo esposto a possibili infiltrazioni della criminalità organizzata o fenomeni di intermediazione da parte di società di comodo (c.d. sviluppatori).

Al riguardo osserva il collegio che la disposizione in rassegna per un verso esorbita effettivamente — oltre che dalle competenze legislative regionali come divise dall'art. 14 dello statuto — dalle attribuzioni autorizzatorie che l'art. 12 demanda alle regioni; per l'altro impinge direttamente nell'ambito dei rapporti contrattuali tra produttori di energia e gestore della rete, disciplinato in modo uniforme a livello nazionale.

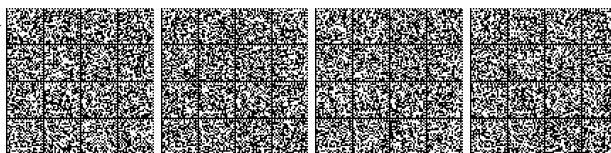
Conseguentemente, deve ritenersi che l'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, nel recepire il punto 2, lettera d) delle linee guida, risulti in contrasto con l'art. 14 dello statuto regionale e con l'art. 117, comma secondo della Costituzione (che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile) nonché con lo stesso art. 117, comma terzo nella parte in cui demanda alla competenza legislativa concorrente delle regioni la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Viene quindi in considerazione il punto 10 delle linee guida che impone al soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione.

Il T.A.R. ha annullato tale disposizione ritenendola viziata per assoluta indeterminatezza, non essendo chiaro quale tipologia di garanzia sia richiesta e rispetto a quale parametro possa valutarsene la congruità.

Secondo l'appellante Avvocatura la previsione corrisponde all'esigenza di garantire l'effettiva realizzazione dell'impianto autorizzato.

Al riguardo osserva il collegio che la disposizione in rassegna (oltre a demandare alla regione un apprezzamento irragionevolmente discrezionale) esorbita effettivamente dalle competenze autorizzatorie che l'art. 12 demanda alle regioni.



Inoltre la disposizione subordina l'efficacia del titolo ad un adempimento contrattuale da parte del beneficiario (la prestazione di garanzia in favore della regione autorizzante) non previsto a livello nazionale e del quale non si comprende la finalità.

Conseguentemente, deve ritenersi che l'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, nel recepire il punto 10 delle linee guida, risulti anch'esso in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, con l'art. 117, comma secondo (che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile) nonché con lo stesso art. 117, comma terzo nella parte in cui demanda alla competenza legislativa concorrente delle regioni la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Viene da ultimo in rilievo il punto 21 delle linee guida (limiti di potenza e distanze) secondo il quale «Gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW devono essere realizzati ad una distanza l'uno dall'altro non inferiore a 10 km o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione.».

Secondo il T.A.R. — che ha annullato la disposizione perché viziata per eccesso di potere e disparità di trattamento — il criterio adottato in merito alle distanze minime non risulta ancorato ad alcun plausibile parametro scientifico.

Sostiene l'Avvocatura che, al contrario, tale criterio — elaborato dalla regione nell'esercizio dei suoi poteri conformativi e programmatori e legificato nell'ambito della potestà legislativa esclusiva in tema di protezione del paesaggio conferitale dall'art. 14, comma 1, lettera *n*) dello statuto — mira ragionevolmente a conseguire obiettivi di sostenibilità tecnica e territoriale di impianti che per la loro invasività non possono essere concentrati su un'area ristretta del territorio.

Al riguardo osserva il collegio in primo luogo che la individuazione della distanza minima, come sostiene l'appellata, non risulta effettuata sulla scorta di criteri predefiniti, idonei a dimostrarne l'effettiva ragionevolezza e congruità.

In disparte tale profilo, è noto che in base al comma 10 dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 l'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti poteva avvenire solo sulla base di linee guida approvate nella Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali.

Come più volte chiarito dalla Corte costituzionale, l'emanazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Ne consegue che l'individuazione — in un momento in cui le linee guida nazionali non erano state adottate — di criteri di distribuzione territoriale preclusivi all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici, non ottemperando alla necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito in ossequio al principio di leale cooperazione, risulta in contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003.

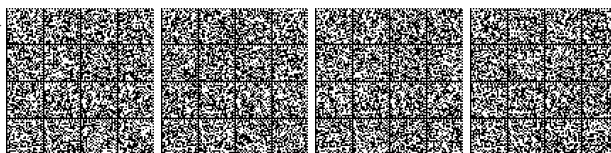
Conseguentemente, a giudizio di questo collegio, deve ritenersi che l'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, nel recepire il punto 21 delle linee guida, risulti in contrasto, oltre che con l'art. 3 della Costituzione, soprattutto con l'art. 117, comma terzo della Costituzione nella parte in cui demanda alla competenza legislativa concorrente delle regioni la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Conclusivamente va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — per contrasto nei sensi di cui in motivazione con gli articoli 3 e 117, commi secondo e terzo della Costituzione nonché con l'art. 14 dello statuto della regione Sicilia approvato con regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 — dell'art. 105 della legge della regione Sicilia 12 maggio 2010, n. 11 di legificazione delle linee guida al P.E.A.R.S. approvate con deliberazione della Giunta regionale n. 1 del 3 febbraio 2009, nella parte in cui esse prevedono:

alla lettera *d*) del punto 2 l'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria compagnia di assicurazione della disponibilità alla copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete;

al punto 10 l'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della regione;

al punto 21 che gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW devono essere realizzati ad una distanza l'uno dall'altro non inferiore a 10 km o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — per contrasto nei sensi di cui in motivazione con gli articoli 3 e 117, commi secondo e terzo della Costituzione nonché con l'art. 14 dello statuto della regione Sicilia approvato con regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 — dell'art. 105 della legge della regione Sicilia 12 maggio 2010, n. 11, di legificazione delle linee guida al P.E.A.R.S. approvate con deliberazione della Giunta regionale n. 1 del 3 febbraio 2009, nella parte in cui esse prevedono:

alla lettera d) del punto 2 l'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria compagnia di assicurazione della disponibilità alla copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete;

al punto 10 l'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della regione;

al punto 21 che gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW devono essere realizzati ad una distanza l'uno dall'altro non inferiore a 10 km o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

dispone, altresì, che la presente ordinanza sia notificata a cura della segreteria, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Palermo l'8 giugno 2011.

Il presidente: VIRGILIO

L'estensore: ANASTASI

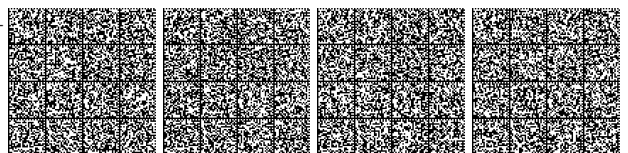
12C0151

N. 68

Ordinanza del 19 dicembre 2011 emessa dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sul ricorso proposto dalla Presidenza della Regione siciliana, Giunta regionale siciliana e Assessorato regionale all'industria contro Zefira S.r.l.

Energia - Norme della Regione Siciliana - Fondo regionale di garanzia per l'installazione di impianti fotovoltaici - Previsione dell'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità di copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete - Previsione dell'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione - Previsione dell'obbligo di realizzare gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW a distanza non inferiore a 10 Km l'uno dall'altro, o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia civile - Violazione della sfera di competenza concorrente statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia per il contrasto con i principi sanciti in subiecta materia dal decreto legislativo n. 387 del 2003 - Violazione del principio di libera circolazione delle persone e dei beni tra le Regioni.

- Legge della Regione Siciliana 12 maggio 2010, n. 11, art. 105.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi secondo e terzo, e 120; Statuto Regione Siciliana, art. 14.



IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n. 259 del 2010 proposto da Presidenza della Regione siciliana, Giunta regionale siciliana, Assessorato regionale all'industria (oggi dell'energia e dei servizi di pubblica utilità) e Assessorato regionale territorio ed ambiente, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici in via Alcide De Gasperi n. 81, sono per legge domiciliati;

Contro la ZEFIRA s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucia Di Salvo, Carlo Comandè e Giovanni Pitruzzella ed elettivamente domiciliato in Palermo, via Notarbartolo n. 5 presso lo studio dell'avvocato Lucia Di Salvo;

e nei confronti di Daniele Monachino e Luigi Monachino (interventori *ad adiuvandum* nel giudizio di primo grado), rappresentati e difesi dall'avvocato Alberto Cutaia ed elettivamente domiciliati in Palermo, piazza Sacro Cuore n. 3, presso lo studio dell'avvocato Armando Buttitta;

Per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia — sede di Palermo (sez. II) — n. 1775 del 9 febbraio 2010;

Visto il ricorso, notificato il 23 febbraio e depositato il 5 marzo 2010, con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione delle parti intime;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza dell'8 giugno 2011 il Consigliere Antonino Anastasi;

Uditi, altresì, l'avv. dello Stato La Spina per le amministrazioni appellanti e l'avv. L. Di Salvo per la Società appellata;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

FATTO

La società appellata con istanza del novembre 2005 ha richiesto il rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 per la realizzazione nei comuni di Centuripe (Enna) e Paternò (Catania) di un impianto eolico per la produzione di energia elettrica.

All'esito di un procedimento particolarmente complesso, in data 31 marzo 2009 è stata convocata la Conferenza dei servizi competente a pronunciarsi sull'autorizzazione.

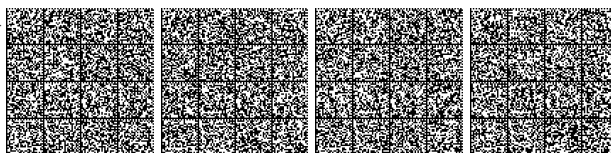
In quella sede l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente - A.R.T.A. ha formulato un parere negativo all'accoglimento dell'istanza rilevando tra l'altro l'incoerenza del progetto e della documentazione ad esso allegata rispetto alle prescrizioni del Piano Energetico Ambientale della Regione Siciliana - P.E.A.R.S. medio tempore approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1 del 3 febbraio 2009, emanata con decreto del Presidente della Regione Siciliana in data 9 marzo 2009 pubblicato in G.U.R.S. n. 13 del 27 marzo 2009.

Trattandosi di dissenso qualificato di amministrazione preposta alla tutela dell'ambiente il procedimento era sospeso e la decisione finale veniva rimessa, ai sensi dell'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990 e 12, comma 3 del d.lgs. n. 387 del 2003, alla Giunta Regionale.

La Zefira s.r.l., con ricorso al T.A.R. Palermo, ha allora impugnato (tra l'altro) gli atti di approvazione del P.E.A.R.S. sostenendo:

in via principale l'inapplicabilità delle prescrizioni previste dal nuovo Piano alle domande di autorizzazione in precedenza presentate;

in via graduata l'illegittimità intrinseca di molteplici disposizioni.



Con la sentenza in epigrafe indicata l'adito Tribunale, accogliendo pressochè in toto il ricorso, ha in primo luogo stabilito che il Piano — avendo natura regolamentare — non è applicabile a domande presentate prima della sua entrata in vigore, pena la violazione della regola di cui all'art. 11 delle preleggi.

In secondo luogo il Tribunale (ritenendo di dover pronunciarsi nonostante il sopravvenuto difetto di interesse della ricorrente, eccepito dall'Amministrazione) ha annullato le prescrizioni relative a:

necessità di documentazione attestante la disponibilità giuridica dell'area di impianto;

necessità di comunicazione del gestore della rete attestante la capacità di quest'ultima di ricevere l'energia prodotta dal nuovo impianto;

necessità della partecipazione — in ogni caso — della Soprintendenza ai beni culturali e ambientali alla Conferenza dei Servizi;

possibile imposizione da parte della Conferenza di misure di mitigazione ambientale e compensazione;

necessità di allegare alla richiesta l'impegno di una compagnia di assicurazioni a rilasciare, in caso di autorizzazione, adeguata copertura assicurativa;

prestazione di idonee garanzie a favore della Regione prima dell'inizio dei lavori;

necessità di una distanza di almeno 10 km tra impianti di potenza superiore a 10 Mw.

La sentenza è stata impugnata con l'atto di appello all'esame dalla soccombente Amministrazione regionale la quale ne ha chiesto l'annullamento previa sospensione dell'esecutività.

Si è costituita la Società appellata, chiedendo il rigetto dell'appello.

Si sono costituiti i soggetti già intervenuti *ad adiuvandum* nel giudizio di primo grado.

Con ordinanza n. 273 del 22 marzo 2010 questo Consiglio ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata.

Le parti hanno presentato memorie e repliche, insistendo nelle già rappresentate conclusioni.

All'udienza dell'8 giugno 2011 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Premesse.

Al fine di enucleare i tratti salienti della controversia in esame deve ricordarsi che con la sentenza in epigrafe indicata il T.A.R. Palermo:

a) ha qualificato il Piano Energetico Ambientale Regionale Siciliano - P.E.A.R.S. approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 1 del 3 febbraio 2009 come atto avente natura regolamentare;

b) ne ha dichiarato l'inapplicabilità, in virtù del generale principio di irretroattività delle norme regolamentari, alle richieste di autorizzazione alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o alternative presentate prima dell'approvazione del Piano stesso, come quella della società appellata;

c) ha tuttavia scrutinato la coerenza di alcune previsioni del Piano rispetto alla normativa primaria statale ed ha annullato le numerose prescrizioni indicate nelle premesse.

Con il primo motivo di impugnazione l'Amministrazione evidenzia l'errore in cui è incorso il T.A.R. allorchè ha qualificato l'intero P.E.A.R.S. come atto regolamentare.

Oltre che delle Linee Guida dettate dalla Giunta, delle quali è sostanzialmente pacifica la natura regolamentare, il Piano consta infatti di un documento (elaborato con il contributo di vari Dipartimenti Universitari) che affronta l'intero spettro delle problematiche relative allo sviluppo della domanda e offerta di energia elettrica in ambito regionale in chiave programmatoria e dunque con valenza essenzialmente conformativa.



Le considerazioni svolte dall'Amministrazione appellante sono condivisibili ma risultano in definitiva non rilevanti: è infatti evidente, a giudizio di questo Collegio, che la sentenza di primo grado — al di là di indubbie genericità terminologiche — ha ad oggetto esclusivo le Linee Guida approvate dalla Giunta in sostituzione delle Linee Guida contenute nell'allegato A al progetto di P.E.A.R.S. sottoposto alla Giunta stessa dal competente Assessore.

In sostanza, il presente giudizio concerne esclusivamente dette Linee Guida, e cioè l'atto avente indiscussa valenza normativa, e non il P.E.A.R.S. inteso quale documento programmatico.

Con il secondo motivo l'Amministrazione sostiene che erra la sentenza impugnata nel ritenere le Linee Guida inapplicabili alle istanze proposte prima della loro entrata in vigore.

Salvo quanto si osserverà in seguito, questo mezzo è da ritenersi fondato in base alla regola della immediata applicabilità nel procedimento in corso della norma sopravvenuta.

In ossequio al principio «*tempus regit actum*» ciascuna fattispecie deve realizzarsi nell'osservanza della norma vigente al momento in cui questa si perfeziona, con la conseguenza che ciascuno degli atti che si susseguono nella sequenza procedimentale deve essere posto in essere nel rispetto della norma vigente al momento dell'emissione.

Pertanto l'atto finale del procedimento — cioè l'autorizzazione — in difetto di norme transitorie deve essere adottato nel rispetto di quanto previsto dal nuovo regolamento, risultando irrilevante sotto questo specifico profilo (e imprejudicate eventuali questioni risarcitorie derivanti dalla pretesa inosservanza dell'originario termine di conclusione del procedimento) l'affidamento maturato dal titolare dell'interesse pretensivo alla luce del vecchio quadro normativo.

Del resto, come esattamente rilevato dall'Avvocatura, anche le c.d. Linee Guida statali (D.M. 10 settembre 2010 adottato ai sensi dell'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003) risultano generalmente applicabili ai procedimenti in corso, con obbligo del proponente di integrare la documentazione originariamente presentata. (*cf.* punto 18.6 disposizioni transitorie).

A questo punto, restano assorbite tutte le osservazioni svolte dall'appellante Amministrazione in ordine all'errore in procedendo in cui è incorso il TAR allorché ha inteso comunque scrutinare le singole disposizioni del Piano, pur avendone decretato l'inapplicabilità alle iniziative della ricorrente.

È infatti evidente che la sentenza impugnata (richiamando il criterio legittimante dell'operatore di settore che sembra assolutamente non pertinente alla fattispecie) non si è data cura di verificare adeguatamente se la ricorrente vantasse un interesse processualmente qualificato all'ulteriore impugnazione di norme a lei non applicabili.

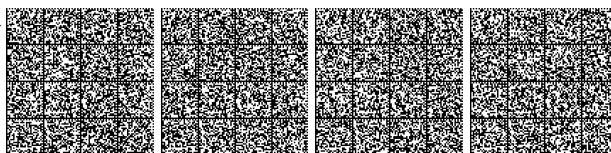
E però, una volta qui stabilita l'applicabilità del regolamento alle iniziative non ancora valutate dalla Conferenza, da un lato la richiamata questione processuale perde ogni rilevanza; dall'altro lo scrutinio delle singole disposizioni impugnate viene ad imporsi trattandosi — diversamente da come sostiene l'Avvocatura — di norme impugnabili direttamente a causa del loro contenuto analitico e immediatamente precettivo.

Normativa sopravvenuta e suoi effetti.

Tanto premesso in ordine all'originaria natura e alla immediata applicabilità con conseguente diretta impugnabilità delle Linee Guida regionali, deve rilevarsi che nelle more della definizione del presente giudizio d'appello è entrata in vigore (quando l'esecutività della sentenza di primo grado era stata già sospesa) la legge della Regione Sicilia 12 maggio 2010, n. 11 la quale così dispone all'art. 105 comma 5:

«Il Presidente della Regione disciplina con proprio decreto le modalità di attuazione nel territorio della Regione degli interventi da realizzarsi per il raggiungimento degli obiettivi nazionali, derivanti dall'applicazione della direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001, del Parlamento e del Consiglio pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea serie 283 del 27 ottobre 2001, e nel rispetto del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 di recepimento della predetta direttiva. Tale decreto definisce, altresì, le misure di cui all'articolo 1, commi 4 e 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 ed è adottato nella forma prevista dall'articolo 12 dello Statuto regionale, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Fino alla data di entrata in vigore del suddetto decreto, trova applicazione il D.P.Reg. 9 marzo 2009, di emanazione della Delib. G.R. 3 febbraio 2009, n. 1, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana del 27 marzo 2009, n. 13.».

Per effetto delle norme trascritte e del rinvio recettizio in esse contenuto le Linee Guida al P.E.A.R.S. risultano sostanzialmente legificate, secondo quanto esattamente sostiene l'Avvocatura.



Non può infatti ragionevolmente negarsi, come fa invece l'appellata nella approfondita memoria del 18 maggio 2011, che le disposizioni del regolamento trovino ormai adeguata copertura legislativa.

Per cui, premessa come si è visto la perdurante applicabilità delle Linee Guida all'iniziativa della società appellata e preso atto del sopravvenuto recepimento a livello normativo superiore dell'originaria fonte regolamentare, questo Collegio dovrebbe limitarsi ad accogliere l'appello dell'Amministrazione e ad annullare la sentenza impugnata, essendo evidente, secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale, l'impraticabilità di un sindacato di legittimità amministrativa nei confronti di un atto normativo primario.

Le questioni di legittimità costituzionale: loro rilevanza.

Come chiarito dalla Corte costituzionale (*cf.* ad es. sentenza n. 241 del 2008) con riferimento all'ipotesi affine delle leggi provvedimento (volte cioè a legificare scelte che di regola spettano all'autorità amministrativa) la tutela dei soggetti incisi da tali atti viene infatti a connotarsi, stante la preclusione di un sindacato da parte del giudice amministrativo, secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale.

Dovendo, nel senso anzi detto, fare applicazione dell'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, questo Collegio riconosce (in linea generale e salvo quanto poi si dirà) la fondatezza delle critiche svolte dall'appellante Amministrazione alla sentenza impugnata.

Per quanto riguarda l'obbligo di documentare la disponibilità giuridica dell'area nella quale installare l'impianto (punto 2 lettera *b*) delle Linee Guida regionali), tale disponibilità può essere infatti comprovata da un titolo idoneo alla costruzione, ovvero in alternativa dalla richiesta di dichiarazione di pubblica utilità delle opere connesse e di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, corredata dalla documentazione riportante l'estensione, i confini ed i dati catastali delle aree interessate ed il piano particellare. (*cf.* ora in tal senso Allegato I punto 13.1. lettere *c*) e *d*) d.m. 10 settembre 2010).

Per quanto riguarda l'impegno del gestore della Rete nazionale a connettere l'impianto da autorizzare, l'obbligo legale di questi a contrarre incontra l'ovvio limite della potenzialità tecnico-ricettiva delle linee esistenti.

Quindi (salvo l'obbligo del gestore di attivare i procedimenti per il potenziamento della rete in vista dell'immissione dell'energia prodotta da impianti non inseriti nei programmi di connessione: *cf.* ora art. 4 comma 4 d.lgs. n. 28 del 2011) nessuna utilità funzionale potrebbe avere un progetto di impianto se non viene garantita la possibilità di immettere al consumo l'energia da questo prodotta.

Per quanto riguarda i compiti della Soprintendenza, questo Consiglio ha già chiarito che tale Organo deve partecipare alla Conferenza dei servizi indetta per il rilascio dell'autorizzazione unica e per la necessaria valutazione di impatto ambientale degli impianti eolici (C.G.A. n. 295 del 2008).

Per quanto riguarda le misure di eventuale compensazione ambientale, la relativa previsione delle Linee Guida — in quanto ora legificata — rientra nella competenza regionale (*cf.* Corte cost. sentenza n. 282 del 2009) e rispetta il divieto legale di individuare la Regione quale diretta beneficiaria di eventuali monetizzazioni.

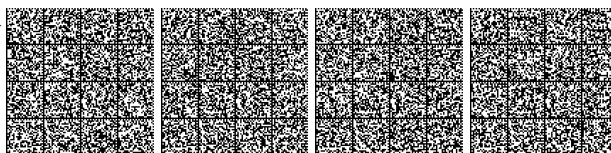
Per quanto riguarda la mitigazione dell'impatto ambientale, essa non è affatto vietata dalla legge statale che anzi implicitamente la presuppone: la compensazione, ora consentita, è concepibile infatti solo presupponendo la impossibilità di mitigare direttamente con opportuni interventi l'impatto ambientale dell'impianto.

Tanto chiarito, il Collegio dubita invece della legittimità costituzionale di alcune sottoelencate disposizioni contenute nelle più volte citate Linee Guida e ritiene dimostrata, alla luce di quanto sopra osservato, la rilevanza delle relative questioni.

Infatti l'annullamento della sentenza impugnata per effetto della legificazione delle norme regolamentari da essa annullate presuppone la legittimità costituzionale — sui punti che si ora si esamineranno — della norma legificante.

Quanto sopra con la precisazione che ovviamente le problematiche che si ritiene di poter sottoporre al Giudice delle leggi sono solo quelle concretamente controverse nel presente giudizio, dovendosi invece ritenere irrilevante ogni pur possibile dubbio di costituzionalità riguardante profili delle Linee Guida non evocati in questa fase del giudizio (quale ad esempio quello della priorità dell'esame delle iniziative a filiera interamente regionale).

Le questioni di legittimità costituzionale: non manifesta infondatezza.



In tale prospettiva, si reputa necessario premettere alcuni sintetici rilievi sulle competenze legislative della Regione Sicilia in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Come osservato dal T.A.R., per costante giurisprudenza della Corte consolidatasi a partire dalla sentenza n. 383 del 2005, la materia in oggetto è riconducibile alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ed è quindi oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117 comma terzo della Costituzione.

Ciò vale, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, anche per le Regioni il cui Statuto speciale non contempli l'indicato ambito materiale (Corte cost. sentenza n. 168 del 2010).

A giudizio di questo Collegio è questo il caso anche della Regione Sicilia: non può infatti condividersi (vista l'indissolubile connessione nel settore tra le attività di produzione e quelle di distribuzione dell'energia nella rete nazionale) quanto sostiene l'Avvocatura circa la possibilità di ricondurre la materia in esame anche a quella dell'industria e commercio, oggetto di competenza legislativa esclusiva regionale ai sensi dell'art. 14, comma primo, lettera d) dello Statuto Regionale.

Quindi la competenza legislativa esercitata dalla Regione — quando con l'art. 105 più volte citato ha recepito a livello primario le Linee Guida regolamentari — è di tipo concorrente, come tale subordinata al rispetto dei principi sanciti *in subiecta* materia dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

Ciò premesso, viene in primo luogo in rilievo la lettera d) del punto 2 delle Linee Guida che impone di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità alla copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete.

Il T.A.R. ha annullato tale prescrizione rilevando che la stessa non appare funzionale alla tutela di un interesse pubblico di cui sia titolare la Regione.

Sostiene l'Avvocatura appellante che invece la previsione è adeguatamente finalizzata a garantire la serietà dell'iniziativa da autorizzare, in un contesto territoriale e produttivo esposto a possibili infiltrazioni della criminalità organizzata o fenomeni di intermediazione da parte di società di comodo (c.d. sviluppatori).

Al riguardo osserva il Collegio che la disposizione in rassegna per un verso esorbita effettivamente — oltre che dalle competenze legislative regionali come divise dall'art. 14 dello Statuto — dalle attribuzioni autorizzatorie che l'art. 12 demanda alle Regioni; per l'altro impinge direttamente nell'ambito dei rapporti contrattuali tra produttori di energia e gestore della rete, disciplinato in modo uniforme a livello nazionale.

Conseguentemente, deve ritenersi che l'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, nel recepire il Punto 2, lettera d) delle Linee Guida, risulti in contrasto con l'art. 14 dello Statuto Regionale e con l'art. 117, comma secondo della Costituzione (che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile) nonchè con lo stesso art. 117 comma terzo nella parte in cui demanda alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

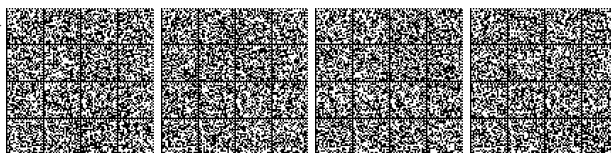
Viene poi in considerazione il punto 10 delle Linee Guida che impone al soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione.

Il T.A.R. ha annullato tale disposizione ritenendola viziata per assoluta indeterminatezza, non essendo chiaro quale tipologia di garanzia sia richiesta e rispetto a quale parametro possa valutarsene la congruità.

Secondo l'appellante Avvocatura la previsione corrisponde all'esigenza di garantire l'effettiva realizzazione dell'impianto autorizzato.

Al riguardo osserva il Collegio che la disposizione in rassegna (oltre a demandare alla Regione un apprezzamento irragionevolmente discrezionale) esorbita effettivamente dalle competenze autorizzatorie che l'art. 12 demanda alle Regioni.

Inoltre la disposizione subordina l'efficacia del titolo ad un adempimento contrattuale da parte del beneficiario (la prestazione di garanzia in favore della Regione autorizzante) non previsto a livello nazionale e del quale non si comprende la finalità.



Conseguentemente, deve ritenersi che l'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, nel recepire il Punto 10 delle Linee Guida, risulti anch'esso in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, con l'art. 117 comma secondo (che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile) nonchè con lo stesso art. 117 comma terzo nella parte in cui demanda alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Viene da ultimo in rilievo il punto 21 delle Linee Guida (Limiti di potenza e distanze) secondo il quale «Gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 MW devono essere realizzati ad una distanza l'uno dall'altro non inferiore a 10 KM o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione».

Secondo il T.A.R. — che ha annullato la disposizione perchè viziata per eccesso di potere e disparità di trattamento — il criterio adottato in merito alle distanze minime non risulta ancorato ad alcun plausibile parametro scientifico.

Sostiene l'Avvocatura che, al contrario, tale criterio — elaborato dalla Regione nell'esercizio dei suoi poteri conformativi e programmatori e legificato nell'ambito della potestà legislativa esclusiva in tema di protezione del paesaggio conferitale dall'art. 14, comma 1, lettera n) dello Statuto — mira ragionevolmente a conseguire obiettivi di sostenibilità tecnica e territoriale di impianti che per la loro invasività non possono essere concentrati su un'area ristretta del territorio.

Al riguardo osserva il Collegio in primo luogo che la individuazione della distanza minima, come sostiene l'appellata, non risulta effettuata sulla scorta di criteri predefiniti, idonei a dimostrarne l'effettiva ragionevolezza e congruità.

In disparte tale profilo, è noto che in base al comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, l'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti poteva avvenire solo sulla base di linee guida approvate nella Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali.

Come più volte chiarito dalla Corte costituzionale, l'emanazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Ne consegue che l'individuazione — in un momento in cui le linee guida nazionali non erano state adottate — di criteri di distribuzione territoriale preclusivi all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici, non ottemperando alla necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito in ossequio al principio di leale cooperazione, risulta in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003.

Conseguentemente, a giudizio di questo Collegio, deve ritenersi che l'art. 105 della legge regionale n. 11 del 2010, nel recepire il Punto 21 delle Linee Guida, risulti in contrasto, oltre che con l'art. 3 della Costituzione, soprattutto con l'art. 117 comma terzo della Costituzione nella parte in cui demanda alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Conclusivamente va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — per contrasto nei sensi di cui in motivazione con gli artt. 3 e 117 commi secondo e terzo della Costituzione nonchè con l'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia approvato con R.D.L. 15 maggio 1946 n. 455 — dell'art. 105 della legge della Regione Sicilia 12 maggio 2010 n. 11 di legificazione delle Linee Guida al P.E.A.R.S. approvate con deliberazione della G.R. n. 1 del 3 febbraio 2009, nella parte in cui esse prevedono:

alla lettera d) del punto 2 l'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità alla copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete;

al punto 10 l'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione;

al punto 21 che gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 Mw devono essere realizzati ad una distanza l'uno dall'altro non inferiore a 10 km o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione.



P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — per contrasto nei sensi di cui in motivazione con gli artt. 3 e 117 commi secondo e terzo della Costituzione nonché con l'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia approvato con R.D.L. 15 maggio 1946 n. 455 — dell'art. 105 della legge della Regione Sicilia 12 maggio 2010 n. 11 di legificazione delle Linee Guida al P.E.A.R.S. approvate con deliberazione della G.R. n. 1 del 3 febbraio 2009, nella parte in cui esse prevedono:

alla lettera d) del punto 2 l'obbligo di allegare alla richiesta di autorizzazione la dichiarazione da parte di primaria Compagnia di assicurazione della disponibilità alla copertura assicurativa dei rischi di mancata erogazione del servizio di fornitura elettrica all'ente gestore di rete;

al punto 10 l'obbligo per il soggetto autorizzato di rilasciare, anteriormente all'inizio dei lavori e pena l'inefficacia dell'autorizzazione, idonee garanzie a favore della Regione;

al punto 21 che gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza superiore a 10 Mw devono essere realizzati ad una distanza l'uno dall'altro non inferiore a 10 km o, comunque, a distanza congrua sulla base di adeguata motivazione;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

dispone, altresì, che la presente ordinanza sia notificata a cura della Segreteria, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Palermo l'8 giugno 2011.

Il Presidente: VIRGILIO

L'estensore: ANASTASI

12C0152

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-017) 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)*
(di cui spese di spedizione € 73,81)*

- annuale € 300,00
- semestrale € 165,00

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)*
(di cui spese di spedizione € 20,77)*

- annuale € 86,00
- semestrale € 55,00

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
(€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 4 2 6 *

€ 10,00

