

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 giugno 2012

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

AVVISO AL PUBBLICO

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

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 153. Sentenza 18 - 21 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Cause di incompatibilità - Giudice già investito della richiesta di convalida dell'arresto dell'imputato e di contestuale giudizio direttissimo, che non ha convalidato l'arresto per ritenuta insussistenza del reato ed ha conseguentemente disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero - Divieto di esercitare le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Asserita violazione dei principi di terzietà e imparzialità del giudice - Asserita irragionevole disparità di trattamento rispetto ad analoga ipotesi riferita al giudice per le indagini preliminari - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli internazionali - Insussistenza - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.**

- Cod. proc. pen., art. 34.
- Costituzione, artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. . . . . Pag. 1

N. 154. Ordinanza 18 - 21 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Sanitari veterinari che operano in strutture universitarie non convenzionate con il servizio sanitario nazionale - Corresponsione dell'indennità professionale ragguagliata alla esposizione alle radiazioni ionizzanti - Mancata previsione - Omessa descrizione della fattispecie del giudizio *a quo* - Omessa motivazione in ordine alla pertinenza alla vicenda del giudizio *a quo* delle norme censurate - Manifesta inammissibilità della questione.**

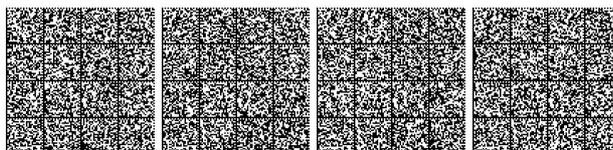
- Legge 28 marzo 1968, n. 416, art. 1; legge 27 ottobre 1988, n. 460, art. 1, commi 2 e 3; legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 8; d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, art. 31.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 36. . . . . Pag. 7

N. 155. Ordinanza 18 - 21 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Spese di giustizia - Imputati già condannati con sentenza definitiva per il reato di cui agli artt. 73 e 80, comma 2, del d.P.R. n. 309 del 1990 - Presunzione assoluta di reddito superiore ai limiti previsti per l'ammissione al gratuito patrocinio - Omessa valutazione della sent. n. 139 del 2010 - Erronea ricostruzione normativa - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 76, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 12-ter, comma 1, lett. a), del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito nella legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3 e 24, secondo e terzo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, comma 3, lett. c). . . . . Pag. 10



## N. 156. Ordinanza 18 - 21 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Piemonte - Imposizione ai gestori di impianti di trattamento di scarti animali ad alto rischio dell'obbligo di versare al comune un contributo annuo - Questione riproposta in seguito a restituzione degli atti per *ius superveniens* - Omessa valutazione sulla perdurante rilevanza della questione - Difetto di motivazione non colmabile con rinvio alla precedente ordinanza di rimessione - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, art. 16, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. s) e 119. . . . . Pag. 14

## N. 157. Ordinanza 18 - 21 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione siciliana - Disposizioni contabili per le finalità di cui alla legge regionale n. 11/2009 (crediti d'imposta per nuovi investimenti e per la crescita dimensionale delle imprese) - Modifiche all'art. 132 della legge regionale n. 4/2003, in materia di fondo di garanzia del personale della formazione professionale - Proroga per un biennio delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 60 della legge regionale n. 2/2002 volte a favorire la ricomposizione fondiaria - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Successiva promulgazione e pubblicazione della delibera con omissione delle disposizioni censurate - Cessazione della materia del contendere.**

- Delibera legislativa della Regione siciliana 28 dicembre 2011 (disegno di legge n. 829), artt. 7, 9 e 14.
- Costituzione, art. 81, commi terzo e quarto. . . . . Pag. 18

## N. 158. Sentenza 18 - 22 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Agricoltura - Caccia - Norme della Regione Piemonte - Istituzione di un "Marchio di valorizzazione" delle produzioni agroalimentari - Anticipazioni sui contributi relativi al Regime di pagamento unico previsto dalle norme comunitarie autorizzate dall'Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura (ARPEA) - Interventi straordinari a protezione della fauna selvatica omeoterma e sul prelievo venatorio - *Ius superveniens* abrogativo o sostitutivo delle disposizioni censurate - Mancata applicazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, artt. 2, comma 7, 7, comma 1, e 8, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 117, primo e secondo comma, lett. s).

**Rifiuti - Norme della Regione Piemonte - Comuni montani e comuni ad alta marginalità con popolazione inferiore ai 1.500 abitanti - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di autorizzare unilateralmente una deroga al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata - Contrasto con la normativa nazionale secondo cui le deroghe agli obiettivi della raccolta differenziata possono essere autorizzate dal Ministro dell'ambiente, nell'ambito di una attività di programmazione che coinvolge anche la Regione - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, art. 26, comma 2.
- Costituzione, 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 205, comma 1-bis. . . . . Pag. 22



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 81. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 maggio 2012 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)

**Bilancio e contabilità pubblica - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Incremento nella misura di 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012, in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle Autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata definizione unilaterale, a prescindere da qualsiasi accordo con gli enti territoriali interessati, della misura puntuale delle entità finanziarie ripartite tra le singole Autonomie speciali - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione della particolare autonomia finanziaria, sia regionale che locale, garantita alla Valle d'Aosta dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione - Inosservanza del metodo preferenziale dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie speciali - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione delle norme di attuazione statutaria disciplinanti le modalità di compartecipazione regionale ai tributi erariali - Richiamo ai motivi e profili di censura proposti dalla stessa Regione avverso l'art. 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011 con il ricorso n. 38/2012.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, comma 4.
- Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a) e b), 3, primo comma, lett. f), 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690; Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Bilancio e contabilità pubblica - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Incremento nella misura di 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012 - Possibile significato di riserva all'erario delle maggiori entrate rivenienti nei territori delle Autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione delle norme statutarie e attuative che definiscono l'autonomia finanziaria valdostana - Modificazione unilaterale dell'ordinamento finanziario della medesima Regione - Esorbitanza dalle ipotesi di riserva allo Stato di proventi derivanti alla Valle da maggiorazioni di aliquote o modificazione di tributi ad essa devoluti - Violazione del principio consensuale che deve presiedere alla regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie regionali - Lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, comma 4.
- Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8.....

Pag. 29

- N. 82. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2012 (della Regione Toscana)

**Concorrenza - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività - Previsione che l'adeguamento degli ordinamenti regionali, provinciali e comunali e delle città metropolitane al principio della liberalizzazione delle attività economiche costituisce elemento di valutazione della virtuosità ex art. 20, comma e, del D.L. n. 98/2011 - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera delle attribuzioni legislative regionali sia concorrenti che esclusive - Denunciata introduzione di un ulteriore parametro di virtuosità estraneo alla finalità di coordinamento della finanza pubblica.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 1, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.



**Concorrenza - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività - Soppressione dell'intesa con le Regioni ai fini dell'adozione dell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999 - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Denunciata violazione del principio di compartecipazione delle Regioni al gettito dei tributi erariali riferibili al proprio territorio - Denunciata mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza per l'adozione del decreto-legge.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, comma 7.
- Costituzione, artt. 77, 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, comma secondo.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo e la competitività - Previsione a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge (24 gennaio 2012) e fino al 31 dicembre 2014, della sospensione del regime di tesoreria mista, introdotto dal d.lgs. n. 279/1997 - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica per l'imposizione di vincoli puntuali all'utilizzazione di risorse regionali.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, commi 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo, secondo e quarto. . . .

Pag. 33

- N. 83. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2012 (della Regione Veneto).

**Iniziativa economica privata - Concorrenza - Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese - Principi e regole stabiliti a tal fine dall'art. 1, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge n. 1 del 2012 - Obbligo per le Regioni di adeguarsi ad essi entro il 31 dicembre 2012 - Previsione che l'adeguamento costituisce elemento per la valutazione della "virtuosità" degli stessi enti, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata esorbitanza dalla normazione di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica - Menomazione dell'autonomia legislativa regionale non riconducibile alla libertà di iniziativa economica e di concorrenza, né al principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea - Compressione del ruolo comunitario delle Regioni - Difetto dei requisiti (di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza) per l'esercizio della potestà esclusiva dello Stato nella materia "tutela della concorrenza" - Inosservanza del riparto di potestà regolamentare tra Stato e Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Compressione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative e violazione del principio di buon andamento - Introduzione di una forma di controllo sull'attività regionale, attraverso la c.d. valutazione di virtuosità - Contrasto con il principio autonomistico, con il principio di equiordinazione degli enti costitutivi della Repubblica, nonché con l'abolizione dei controlli di legittimità sugli atti amministrativi di Regioni ed enti locali - Difetto di chiarezza, univocità e intelligibilità delle disposizioni statali elevate a parametro di "virtuosità" degli enti territoriali - Menomazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Violazione di principi posti dalla legge delega in materia di federalismo fiscale.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 1, comma 4, come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lett. ll) e lett. z).



**Enti locali - Servizi pubblici locali - Procedure di affidamento ad evidenza pubblica - Previsione secondo cui l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata indicazione dettagliata di uno dei criteri in base ai quali la gara viene aggiudicata - Intervento ingiustificato e non proporzionato rispetto alla tutela della concorrenza - Violazione del principio di ragionevolezza - Compressione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 25, comma 1, lett. *a*), come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui introduce l'art. 3-*bis*, comma 2, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 118.

**Enti locali - Servizi pubblici locali - Procedure di affidamento ad evidenza pubblica - Previsione secondo cui, a decorrere dal 2013, l'applicazione di esse da parte di Regioni, Province e Comuni costituisce elemento di valutazione della "virtuosità" degli stessi enti, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata introduzione di una forma di controllo sull'attività regionale, attraverso la c.d. valutazione di virtuosità - Contrasto con la disciplina comunitaria (la quale non esclude la possibilità dell'affidamento *in house*) - Esorbitanza dalla potestà statale esclusiva in materia di "tutela della concorrenza" (per manifesta sproporzione rispetto al fine) - Irragionevolezza sotto più profili - Violazione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative - Contrasto con i principi di sussidiarietà e di buon andamento - Contraddittorietà rispetto ad altre disposizioni della stessa normativa.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 25, comma 1, lett. *a*), come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui introduce l'art. 3-*bis*, comma 3, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi primo e secondo, lett. *e*), e 118.

**Enti locali - Servizi pubblici locali - Finanziamenti concessi a valere su risorse pubbliche statali - Prevista attribuzione prioritariamente agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata non riconducibilità dei predetti finanziamenti ai tipi di fondi consentiti dalle previsioni costituzionali - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 25, comma 1, lett. *a*), come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui introduce l'art. 3-*bis*, comma 4, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, art. 119 (commi secondo, terzo, quarto e quinto).



**Enti locali - Servizi pubblici locali - Assoggettamento delle società affidatarie *in house* al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata sostanziale riproposizione di disposizione parzialmente caducata dalla sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale e poi interamente abrogata in esito al referendum popolare del 12-13 giugno 2011 - Riconducibilità dell'intervento alla materia "coordinamento della finanza pubblica" e conseguente violazione della potestà regolamentare attribuita alle Regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente - Richiesta di eventuale estensione dell'oggetto del giudizio, mediante autorimessione delle questioni incidentali di costituzionalità delle disposizioni (art. 18, comma 2-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008; art. 4, comma 14, del decreto-legge n. 138 del 2011) costituenti gli "antecedenti storici" di quella oggi impugnata.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 25, comma 1, lett. a), come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, comma 5, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, art. 117, commi terzo (, quarto) e sesto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di "tesoreria mista" per le Regioni e gli enti locali (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Reintroduzione, nello stesso periodo, del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Obblighi per i tesorieri o cassieri dei predetti enti di versare sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale le liquidità depositate presso di essi (per metà entro il 29 febbraio e per la parte restante entro il 16 aprile 2012); di smobilizzare entro il 30 giugno 2012 gli investimenti finanziari individuati con successivo decreto ministeriale; e di adeguare, dal 17 aprile 2012, la propria operatività al ripristinato regime di tesoreria unica, continuando ad adottare fino ad allora i criteri gestionali in uso - Possibilità per le parti del contratto di tesoreria locale di rinegoziarne i termini o di recedere da esso - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata incompatibilità del ripristinato regime rispetto all'assetto delle competenze dello Stato e delle Regioni voluto dalla riforma del titolo V della Costituzione - Lacunosità, irragionevolezza e inadeguatezza dell'intervento legislativo rispetto agli scopi dichiarati - Mancanza di una seria e completa disciplina transitoria e di attuazione - Violazione del canone di buona amministrazione - Compressione della libertà economica e della libertà contrattuale in assenza di ragioni di utilità "economico-sociale" - Adozione di norme statali di dettaglio nella materia "coordinamento della finanza pubblica", in violazione delle potestà legislative e regolamentare spettanti alle Regioni - Lesione dell'autonomia amministrativa regionale e locale, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione sotto più profili dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni - Contrasto con i principi fissati dalla legge delega sul federalismo fiscale - Violazione del principio di leale collaborazione - Difetto dei presupposti e delle garanzie costituzionalmente richiesti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo - Sostanziale "espropriazione" di risorse proprie delle Regioni e degli enti locali - Mancata indicazione dei mezzi di copertura delle nuove o maggiori spese derivanti dal temporaneo ripristino della tesoreria unica - Alterazione permanente dell'equilibrio delle autonomie, mediante il susseguirsi di discipline dichiaratamente straordinarie e derogatorie - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impuginate.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, come risultanti a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27.
- Costituzione, artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117 [commi terzo e sesto], 118, 119 e 120, comma secondo; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 2, comma 2, lett. b), c), p), dd), ii), ll); legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.



**Trasporto pubblico - Liberalizzazione del settore dei trasporti - Istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti - Natura, composizione e funzioni dell'organo - Attribuzione ad esso del potere di fissare i criteri delle tariffe nonché di competenze specifiche sugli schemi di bandi di gara e sugli schemi di concessione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata incidenza sulle competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale - Difetto di proporzionalità e adeguatezza rispetto alle esigenze di tutela della concorrenza - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione del principio di leale collaborazione e dell'autonomia finanziaria regionale.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 36, comma 1, lett. a), come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27 [sostitutivo dei commi 1 e 2 e aggiuntivo dei commi 1-bis e 1-ter nell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214].
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola - Destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni - Obbligo per gli enti territoriali di destinarle alla riduzione del proprio debito pubblico e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata adozione di disposizioni statali specifiche e autoapplicative in materia di coordinamento della finanza pubblica - Incidenza sull'autonomia di spesa della Regione - Lesione della proprietà pubblica - Contrasto con i principi relativi al patrimonio degli enti territoriali, stabiliti dalla legge delega sul federalismo fiscale e dal decreto sul c.d. federalismo demaniale - Compromissione della potestà di esercizio autonomo delle funzioni amministrative - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 66, comma 9, come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lett. a), e 19; decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, art. 2, comma 4. . . . .

Pag. 40

N. 123. Ordinanza del Tribunale di Roma dell'8 febbraio 2012.

**Previdenza - Previsione, con norma autoqualificata d'interpretazione autentica, dell'applicabilità ai giudizi pendenti in primo grado della disposizione che stabilisce il termine prescrizione di cinque anni, anziché di dieci anni per il pagamento dei ratei arretrati, ancorché non liquidati, dei trattamenti pensionistici, nonché delle relative differenze dovute a seguito di riliquidazione - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento di situazioni analoghe, a seconda del grado di giudizio della controversia relativa al pagamento dei predetti ratei.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 38, comma 4.
- Costituzione, art. 3. . . . .

Pag. 69

N. 124. Ordinanza del giudice di pace di Livorno del 12 febbraio 2007

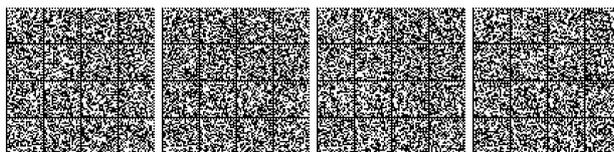
**Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Violazione del principio di uguaglianza e del principio della finalità rieducativa della pena.**

- Codice penale, art. 157, comma 5, sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma secondo. . . . .

Pag. 75



- N. 125. Ordinanza del Giudice di pace di Livorno del 12 febbraio 2007  
**Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Violazione del principio di uguaglianza e del principio della finalità rieducativa della pena.**  
 – Codice penale, art. 157, comma 5, sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.  
 – Costituzione, artt. 3 e 27, comma secondo. . . . . Pag. 76
- N. 126. Ordinanza del Giudice di pace di Livorno del 5 marzo 2007  
**Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Violazione del principio di uguaglianza e del principio della finalità rieducativa della pena.**  
 – Codice penale, art. 157, comma 5, sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.  
 – Costituzione, artt. 3 e 27, comma secondo. . . . . Pag. 78
- N. 127. Ordinanza del Tribunale di Lucera del 4 aprile 2012  
**Previdenza - Previsione che i processi previdenziali nei quali sia parte l'INPS, pendenti nel primo grado di giudizio alla data del 31 dicembre 2010, il cui valore non superi euro 500, si estinguono di diritto con il riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità e dell'uguale trattamento di situazioni eterogenee (ricorsi inammissibili, improponibili o infondati prima facie e ricorsi fondati) - Incidenza sul diritto di azione e difesa in giudizio - Lesione della garanzia previdenziale - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**  
 – Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 novembre 2011, n. 111, art. 38, comma 1, lett. a).  
 – Costituzione, artt. 3, 24, 38, 97, 102, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . . Pag. 79
- N. 128. Ordinanza della Corte d'appello di Trieste del 1° febbraio 2012  
**Elezioni - Cariche elettive comunali e provinciali - Cause di incompatibilità o decadenza - Lite pendente con l'ente locale - Prevista esclusione dell'incompatibilità in caso di pendenza di lite in materia tributaria e non anche in caso di pendenza di cause di opposizione a sanzioni amministrative ex lege n. 681 del 1989 - Irragionevole diversità di disciplina tra liti parimenti connotate dalla sottrazione al cittadino della piena disponibilità della vertenza e della possibilità di determinarne l'esito - Compressione del diritto alla tutela giurisdizionale - Lesione del principio di rappresentatività democratica.**  
 – Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 63, comma [quarto, recte:] 1, n. 4).  
 – Costituzione, artt. 3, 24 e 51. . . . . Pag. 84



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 153

*Sentenza 18 - 21 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Cause di incompatibilità - Giudice già investito della richiesta di convalida dell'arresto dell'imputato e di contestuale giudizio direttissimo, che non ha convalidato l'arresto per ritenuta insussistenza del reato ed ha conseguentemente disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero - Divieto di esercitare le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Asserita violazione dei principi di terzietà e imparzialità del giudice - Asserita irragionevole disparità di trattamento rispetto ad analoga ipotesi riferita al giudice per le indagini preliminari - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli internazionali - Insussistenza - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.**

- Cod. proc. pen., art. 34.
- Costituzione, artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

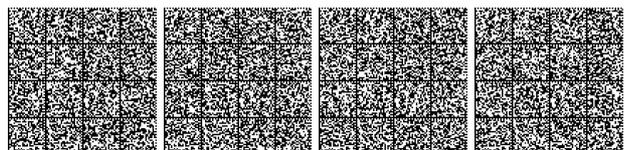
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 34 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, nel procedimento penale a carico di C.M. con ordinanza del 23 maggio 2011, iscritta al n. 209 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata il 23 maggio 2011, il Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 34 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede, quale causa di incompatibilità



del giudice a celebrare il giudizio ordinario dibattimentale, determinata da atti compiuti nel procedimento, l'ipotesi del giudice che, già investito in precedenza della richiesta di convalida dell'arresto e di celebrazione del giudizio direttissimo in relazione allo stesso reato posto a carico dello stesso imputato, non abbia convalidato l'arresto dell'imputato per insussistenza del reato e abbia disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero».

Il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo nei confronti di una persona imputata del reato di evasione (art. 385 del codice penale), perché, trovandosi sottoposta alla misura cautelare degli arresti domiciliari presso la propria abitazione, si era allontanata da tale luogo.

Dal fascicolo per il dibattimento emergeva che l'imputato era già stato tratto a giudizio per il medesimo fatto a seguito dell'arresto in flagranza avvenuto il 23 maggio 2009, in relazione al quale il pubblico ministero aveva chiesto la convalida e il contestuale giudizio direttissimo. Nel corso della relativa udienza - che era stata tenuta dallo stesso giudice rimettente - il pubblico ministero aveva chiesto, altresì, che all'imputato fosse applicata la misura cautelare della custodia in carcere.

Il giudice *a quo* non aveva, peraltro, convalidato l'arresto, ritenendo che «non vi fossero elementi di prova per potere configurare il contestato reato di evasione». Di conseguenza - ordinata la liberazione dell'imputato, se non detenuto per altra causa - aveva disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero, ai sensi dell'art. 558, comma 5, cod. proc. pen.

In seguito a tale provvedimento, il pubblico ministero aveva nuovamente citato a giudizio l'imputato, nelle forme ordinarie. Dopo le formalità di apertura del dibattimento, il difensore aveva chiesto, ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., il proscioglimento del proprio assistito perché il fatto non sussiste, richiamando la precedente decisione assunta dallo stesso giudice rimettente in sede di convalida dell'arresto. Il pubblico ministero si era opposto, chiedendo la prosecuzione del giudizio.

Ciò premesso, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non possa svolgere le funzioni di giudice del dibattimento ordinario il giudice che - precedentemente investito della richiesta di convalida dell'arresto dell'imputato e di contestuale giudizio direttissimo - non abbia convalidato l'arresto per ritenuta insussistenza del reato e abbia quindi disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero.

Al riguardo, il rimettente rileva come la Corte costituzionale sia stata investita più volte di questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio direttissimo il giudice che abbia convalidato l'arresto e applicato una misura cautelare nei confronti dell'imputato, dichiarandole - a partire dalla sentenza n. 177 del 1996 - tutte infondate o inammissibili.

In tali occasioni, la Corte aveva preso, peraltro, le mosse dal rilievo che il giudice del dibattimento, al quale è presentato l'imputato per il giudizio direttissimo, si pronuncia pregiudizialmente, con la convalida dell'arresto, sull'esistenza dei presupposti che gli consentono di procedere immediatamente al giudizio ed è, altresì, competente ad adottare incidentalmente misure cautelari, attratte nella competenza per la cognizione del merito. In una simile situazione, non poteva configurarsi alcuna menomazione dell'imparzialità del giudice, giacché questi adottava decisioni preordinate al proprio giudizio o incidentali rispetto ad esso.

L'ipotesi oggetto dell'odierno quesito di costituzionalità sarebbe, tuttavia, diversa: nella specie, infatti, il giudice rimettente non aveva convalidato l'arresto dell'imputato, ritenendo insussistente il reato di evasione contestato, e non aveva applicato, conseguentemente, alcuna misura cautelare (pur, come detto, richiesta), ma aveva disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero, «così chiudendo la fase processuale». A seguito dell'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio dell'imputato, il giudice *a quo* si è trovato, quindi, investito di un nuovo giudizio per lo stesso fatto e a carico del medesimo imputato, per effetto di un replicato esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero nelle forme ordinarie. Non si verserebbe più, pertanto, nella medesima fase processuale in seno alla quale era stata adottata la decisione sulla convalida, ma in una fase distinta, nel cui ambito la decisione precedentemente assunta dal rimettente non assumerebbe alcuna rilevanza «endoprocedimentale».

La pregressa decisione comprometterebbe, peraltro, in modo evidente l'imparzialità del giudizio sul merito, avendo implicato una valutazione in ordine alla sussistenza del reato del tutto analoga a quella poi richiesta in dibattimento dal difensore dell'imputato con l'istanza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.

Omettendo di prevedere l'incompatibilità del giudice nell'ipotesi considerata, la norma denunciata verrebbe a porsi, dunque, in contrasto con i principi di terzietà ed imparzialità del giudice, sanciti dall'art. 111, secondo comma, Cost., quali condizioni essenziali del «giusto processo».

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 3 Cost., giacché l'ipotesi in discussione resterebbe soggetta ad un regime irragionevolmente differenziato rispetto a quello operante nel caso, strettamente affine, del giudice per le indagini preliminari che - chiamato a convalidare l'arresto e ad applicare una misura cautelare nei confronti dell'arrestato - rigetti le richieste



per ritenuta insussistenza del fatto: evenienza nella quale egli diviene incompatibile alla funzione di giudice in forza di quanto disposto dall'art. 34, comma 2-bis, cod. proc. pen.

La norma censurata violerebbe, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: «CEDU»), che garantisce il diritto di ogni persona ad essere giudicata da un tribunale indipendente e imparziale.

Secondo quanto precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, agli effetti della citata norma convenzionale l'imparzialità deve essere valutata, di volta in volta, attraverso un procedimento soggettivo, cercando di determinare la convinzione ed il comportamento personali del giudice, e secondo un procedimento oggettivo, volto a verificare se egli offra garanzie sufficienti per escludere in proposito ogni legittimo dubbio. In ordine a quest'ultimo aspetto, è necessario, in particolare, chiedersi se, indipendentemente dalla condotta del giudice, determinati fatti verificabili ne pongano comunque in discussione l'imparzialità: in materia, infatti, anche le apparenze sono rilevanti, stante la fiducia che i tribunali di una società democratica debbono poter ispirare alle persone da essi giudicate (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 22 aprile 2004, Cianetti contro Italia).

In tale prospettiva, si è ravvisata la violazione dell'art. 6 della CEDU nel caso in cui il processo venga tenuto da un giudice che, nella fase preliminare, aveva applicato una misura cautelare all'imputato sul presupposto dell'esistenza di significativi elementi di colpevolezza a suo carico, manifestando, così, la sua convinzione in ordine alla responsabilità dell'imputato medesimo (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 maggio 1989, Hauschildt contro Danimarca, nonché la già citata sentenza Cianetti contro Italia).

Analoga conclusione si imporrebbe anche in rapporto alla fattispecie che viene in rilievo nel giudizio *a quo*: ossia allorché venga chiamato a pronunciarsi sulla colpevolezza dell'imputato, in sede dibattimentale, un giudice che si è già espresso sulla fondatezza dell'accusa nell'ambito del giudizio di convalida dell'arresto preordinato allo svolgimento del giudizio direttissimo, mai tenuto proprio in conseguenza del diniego della convalida.

Né, d'altra parte, sarebbe possibile adeguare l'art. 34 cod. proc. pen. alle previsioni dell'art. 6 della CEDU in via interpretativa, essendosi al cospetto di una norma eccezionale, non suscettibile di letture che ne dilatino il senso letterale.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

2.1.- Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, il giudice *a quo* avrebbe ommesso di considerare che la nuova citazione a giudizio dell'imputato, disposta dal pubblico ministero dopo la restituzione degli atti ai sensi dell'art. 558, comma 5, cod. proc. pen., si fonda anche sulle risultanze dell'ulteriore attività investigativa, svolta dopo la precedente fase. Rispetto a tali nuovi elementi, il giudice pronunciandosi in sede di convalida dell'arresto non difetterebbe di imparzialità e terzietà, non avendoli mai apprezzati in precedenza.

2.2.- Nella memoria illustrativa successivamente depositata, la difesa dello Stato ha ulteriormente rilevato come la Corte costituzionale abbia reiteratamente escluso che la decisione sulla convalida dell'arresto e sull'applicazione di una misura cautelare determini l'incompatibilità del giudice chiamato a tenere il dibattimento con il rito direttissimo. Se tale conclusione è stata raggiunta con riguardo ad un giudice che, convalidato l'arresto, abbia disposto una misura cautelare, a maggior ragione essa dovrebbe valere in rapporto ad un giudice che non abbia convalidato l'arresto, né applicato alcuna misura, quale l'odierno rimettente.

La convalida dell'arresto, d'altra parte - come evidenziato dalla stessa giurisprudenza costituzionale - non comporta la formulazione di un giudizio di merito sulla colpevolezza, essendo volta soltanto a verificare la legittimità o meno dell'arresto medesimo. Il giudice della convalida - secondo quanto chiarito dalla Corte di cassazione - è chiamato, infatti, unicamente a riscontrare la sussistenza degli elementi che legittimavano l'arresto con verifica «ex ante», senza tenere conto degli elementi di indagine acquisiti successivamente, utilizzabili solo ai fini dell'ulteriore pronuncia sullo status libertatis. Il vaglio operato dal giudice in tale fase atterrebbe, pertanto, soltanto alla verifica del ragionevole uso dei poteri discrezionali della polizia giudiziaria.

Nella specie, il giudice *a quo* riferisce di non aver convalidato l'arresto sul presupposto «che non vi fossero elementi di prova per configurare il reato». Allora, delle due l'una: o il rimettente ha negato la convalida esprimendo un giudizio di merito sulla contestazione, nel qual caso il provvedimento adottato si esporrebbe a censura; oppure ha correttamente negato la convalida sulla base dei criteri indicati dalla giurisprudenza: ma in questo caso la decisione assunta non potrebbe determinare alcuna incompatibilità allo svolgimento della funzione di giudice del dibattimento, proprio perché non espressiva di un giudizio di merito sul reato contestato all'imputato.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 34 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa esercitare le funzioni di giudice del dibattimento il giudice che, precedentemente investito della richiesta di convalida dell'arresto dell'imputato e di contestuale giudizio direttissimo, non abbia convalidato l'arresto per ritenuta insussistenza del reato e abbia conseguentemente disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe, per questo verso, i principi di terzietà e imparzialità del giudice, enunciati dall'art. 111, secondo comma, Cost., giacché la decisione precedentemente assunta, la quale si colloca in una distinta fase processuale, esplicherebbe effetti pregiudicanti sul successivo giudizio di merito in ordine alla fondatezza dell'accusa.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento della fattispecie considerata rispetto all'ipotesi - in assunto, del tutto affine - in cui a pronunciarsi in senso negativo sulla convalida dell'arresto e sull'applicazione di una misura cautelare sia il giudice per le indagini preliminari, il quale, in conseguenza di ciò, non può partecipare al giudizio, alla luce di quanto disposto dall'art. 34, comma 2-*bis*, cod. proc. pen.

La norma censurata lederebbe, da ultimo, l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con l'art. 6 della CEDU - che garantisce il diritto di ogni persona ad essere giudicata da un tribunale indipendente e imparziale - così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

2.- La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, le norme sulla incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento presidiano i valori della sua terzietà e imparzialità - attualmente oggetto di espressa previsione nel secondo comma dell'art. 111 Cost., aggiunto dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione), ma già in precedenza pacificamente insiti nel sistema costituzionale. Tali norme risultano in particolare volte ad evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla "forza della prevenzione" - ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto - scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima res iudicanda (sentenza n. 224 del 2001).

Questa Corte ha da tempo precisato, in termini generali, le condizioni in presenza delle quali la previsione dell'incompatibilità del giudice deve ritenersi costituzionalmente necessaria. Anzitutto - benché l'architettura del nuovo rito penale richieda, in linea di principio, che le conoscenze probatorie del giudice si formino nella fase del dibattimento - non basta a generare l'incompatibilità la semplice «conoscenza» di atti anteriormente compiuti, ma occorre che il giudice sia stato chiamato a compiere una «valutazione» di essi, strumentale all'assunzione di una decisione. In secondo luogo, detta decisione deve avere natura non «formale», ma «di contenuto»: essa deve comportare, cioè, valutazioni che attengono al merito dell'ipotesi dell'accusa, e non già al mero svolgimento del processo. Da ultimo, affinché insorga l'incompatibilità, è necessario che la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento, essendo del tutto ragionevole che, all'interno di ciascuna delle fasi, resti comunque preservata «l'esigenza di continuità e di globalità»: prospettiva nella quale il giudice chiamato al giudizio di merito non incorre in incompatibilità allorché compia valutazioni preliminari, anche di merito, destinate a sfociare in quella conclusiva (venendosi altrimenti a determinare una «assurda frammentazione» del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere) (sentenza n. 131 del 1996).

3.- In questo quadro, la Corte ha avuto modo di occuparsi reiteratamente dello specifico tema evocato dalla questione di legittimità costituzionale oggi in esame: vale a dire del possibile *vulnus* all'imparzialità della funzione giudicante recato dalla precedente assunzione di decisioni attinenti alla libertà personale dell'imputato.

Al riguardo, superando un originario orientamento di segno contrario, volto a configurare il merito dell'accusa e le cautele come ambiti distinti per oggetto e funzione (sentenze n. 124 del 1992 e n. 502 del 1991; ordinanza n. 516 del 1991), questa Corte ha ritenuto che le decisioni relative all'applicazione delle misure cautelari siano, in linea di principio, idonee a compromettere (o comunque a fare apparire compromessa) l'imparzialità della decisione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato, in quanto presuppongono sempre un giudizio prognostico su detta responsabilità: giudizio che - non solo alla luce del nuovo codice di rito, ma anche delle modifiche introdotte dalla legge 8 agosto 1995, n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa) - è divenuto più approfondito che in passato e tale da superare, ai fini che interessano, la distinzione tra valutazioni di tipo indiziario, rilevanti ai fini della cautela, e giudizio sul merito dell'accusa, basato su elementi di prova (sentenze n. 131 del 1996 e n. 432 del 1995).



Su tale premessa, la Corte ha quindi pronunciato numerose sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen., nella parte in cui non rendeva incompatibile alla funzione di giudizio il giudice che, in altra fase del procedimento, avesse adottato decisioni de libertate. Tali pronunce hanno riguardato, anzitutto, l'incompatibilità alla funzione di giudizio dibattimentale del giudice per le indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato (sentenza n. 432 del 1995); per poi estendersi al componente del tribunale del riesame o dell'appello de libertate che si sia pronunciato su una di dette misure: con la precisazione che, rispetto al componente del tribunale dell'appello (la cui cognizione, a differenza di quella del tribunale del riesame, è limitata ai motivi proposti), l'incompatibilità opera a condizione che egli si sia pronunciato «su aspetti non esclusivamente formali» dell'ordinanza che provvede sulla misura cautelare (sentenza n. 131 del 1996).

L'effetto di pregiudizio derivante dal complesso di decisioni in materia di libertà personale ora ricordate è stato indovinato anche in rapporto alla partecipazione al giudizio abbreviato e all'applicazione della pena su richiesta delle parti, trattandosi di riti speciali che implicano anch'essi un giudizio sul merito dell'accusa. In pari tempo, sono stati inclusi nell'area delle pronunce pregiudicanti anche i provvedimenti con i quali il giudice per le indagini preliminari disponga la modifica, la sostituzione o la revoca di misure cautelari personali, ovvero rigetti la richiesta di applicazione, modifica, sostituzione o revoca di una misura cautelare, formulata dal pubblico ministero o dall'imputato: ciò, in quanto, anche in tali casi, la pronuncia comporta una decisione sull'esistenza delle condizioni legittimanti la cautela personale, suscettibile di tradursi in «un'anticipazione di valutazioni della medesima natura di quelle afferenti al merito della causa» (sentenza n. 155 del 1996).

4.- In sede di attuazione della delega legislativa per l'istituzione del giudice unico di primo grado (d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, recante «Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado»), il legislatore ha aggiunto all'art. 34 cod. proc. pen. il comma 2-bis, che sancisce, in termini generali, l'incompatibilità alla funzione di giudizio (oltre che alla funzione di giudice dell'udienza preliminare o all'emissione del decreto penale di condanna) del magistrato che, nel medesimo procedimento, abbia esercitato funzioni di giudice per le indagini preliminari, fatta eccezione per le ipotesi in cui si sia limitato ad assumere uno dei provvedimenti (di marginale rilievo o anticipatori dell'istruzione dibattimentale) specificamente elencati nei successivi commi 2-ter e 2-quater.

Con tale disposizione - come emerge dalla relazione al d.lgs. n. 51 del 1998 - il legislatore ha inteso recepire le numerose dichiarazioni di illegittimità costituzionale pronunciate in precedenza da questa Corte in tema di incompatibilità del giudice per le indagini preliminari - tra cui, prime fra tutte, quelle dianzi ricordate - accorpandole in una previsione unitaria di più immediata leggibilità, che peraltro ne supera l'ambito con la configurazione di una incompatibilità di tipo "funzionale", nella precipua prospettiva di prevenire ulteriori pronunce del medesimo segno.

Tra i provvedimenti atti a determinare l'incompatibilità, ai sensi dell'art. 34, comma 2-bis, cod. proc. pen., rientrano tipicamente quelli assunti dal giudice per le indagini preliminari nell'ambito del giudizio di convalida dell'arresto: subprocedimento entro il quale possono, peraltro, collocarsi - e solitamente si collocano - anche decisioni in ordine all'applicazione di misure coercitive nei confronti dell'arrestato (art. 391, comma 5, cod. proc. pen.).

Per effetto delle ricordate sentenze di questa Corte, nonché del loro recepimento legislativo nei termini ora indicati, deve ritenersi ormai presente nell'ordinamento processuale penale il principio in forza del quale - anche fuori dei casi indicati dal citato art. 34, comma 2-bis, cod. proc. pen. - l'adozione di provvedimenti inerenti alla libertà personale dell'imputato, i quali implicano una valutazione prognostica in ordine alla sua responsabilità, ancorché su base indiziaria e allo stato degli atti, impediscono al giudice che li ha emessi di partecipare al giudizio, sempre che i provvedimenti in questione si collochino in una fase processuale distinta da quella pregiudicata.

5.- Uno dei tratti peculiari del giudizio direttissimo è rappresentato, peraltro, dal possibile innesto del subprocedimento di convalida dell'arresto all'interno della medesima fase processuale in cui si esercita la funzione di giudizio: quando l'arresto non sia stato già in precedenza convalidato (art. 449, comma 5, cod. proc. pen.), l'arrestato può essere, infatti, presentato in vinculis al giudice del dibattimento per la convalida e il contestuale giudizio (artt. 449, comma 1, e 558, commi 1 e seguenti, cod. proc. pen., con riferimento, rispettivamente, al giudizio davanti al tribunale collegiale e al tribunale monocratico). In tale ipotesi, l'esito positivo del procedimento di convalida è condizione affinché possa procedersi con il rito speciale: qualora l'arresto non sia convalidato, il giudice deve, infatti, restituire gli atti al pubblico ministero, salvo che l'imputato e il pubblico ministero consentano che il giudizio si svolga nella forma speciale (art. 449, comma 2, e 558, comma 5, cod. proc. pen.).

A tale riguardo, questa Corte - in linea con il principio dianzi indicato - ha reiteratamente escluso che l'art. 34 cod. proc. pen. possa ritenersi costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio direttissimo il giudice che ha convalidato l'arresto ed applicato una misura cautelare nei confronti dell'imputato presentato a dibattimento per detto giudizio. In tale caso, non è infatti configurabile una menomazione dell'imparzialità del giudice, in quanto le decisioni de libertate si collocano all'interno della medesima fase processuale che si ipotizza pregiudicata, assumendo una valenza prodromica o incidentale rispetto al giudizio attribuito allo stesso giudice del



dibattimento. Con la convalida dell'arresto, il giudice del dibattimento si pronuncia pregiudizialmente sull'esistenza dei presupposti che gli consentono di procedere immediatamente al giudizio ed è, altresì, competente ad adottare incidentalmente misure cautelari, attratte nella competenza per la cognizione del merito (sentenza n. 177 del 1996; ordinanze n. 90 del 2004, n. 40 del 1999, n. 286 del 1998, n. 433, n. 316 e n. 267 del 1996).

6.- La fattispecie ora sottoposta all'esame della Corte è, tuttavia, strutturalmente diversa da quella in precedenza scrutinata.

Secondo quanto si riferisce nell'ordinanza di rimessione, il rimettente - chiamato a convalidare l'arresto e ad applicare una misura cautelare (la custodia in carcere) nei confronti dell'imputato presentatogli per il giudizio direttissimo - ha, infatti, negato la convalida, sul rilievo che non sussistessero elementi per ritenere configurabile, nel caso di specie, il reato contestato (evasione). In tal modo, il giudice *a quo* non si è limitato a pronunciarsi sulla convalida - come sembra presupporre l'Avvocatura dello Stato, nel formulare le sue difese - ma ha anche disatteso, sulla base di una prognosi negativa circa la responsabilità dell'imputato, la richiesta di applicazione della misura coercitiva, adottando così un provvedimento cui questa Corte ha già specificamente annesso possibili effetti pregiudicanti. In conseguenza di ciò, il rimettente ha restituito gli atti al pubblico ministero, il quale ha poi tratto nuovamente a giudizio l'imputato nelle forme ordinarie.

Il provvedimento di restituzione degli atti al pubblico ministero, determinando la regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari, ha creato una evidente frattura tra la fase - prodromica al giudizio direttissimo - in cui è stata assunta la decisione negativa sulla convalida e sulla richiesta di applicazione della misura cautelare, e la successiva fase dibattimentale ordinaria, instaurata per effetto della citazione diretta a giudizio dell'imputato da parte del pubblico ministero. In tale situazione, la decisione precedentemente assunta, "a monte" della disposta restituzione degli atti, non può essere, dunque, qualificata come decisione preordinata o incidentale rispetto al giudizio dibattimentale ordinario del quale il rimettente è attualmente investito, inidonea, in quanto tale, a compromettere (o fare apparire compromessa) l'imparzialità della funzione giudicante.

Come lo stesso giudice *a quo* correttamente evidenzia, una volta venuta meno l'unicità di fase, la decisione anteriormente assunta in nulla si differenzia da quella adottata dal giudice per le indagini preliminari, che - investito della richiesta di convalida dell'arresto e di applicazione di una misura cautelare nei confronti dell'indagato - parimenti la respingesse, divenendo con ciò incompatibile alla funzione di giudizio nel dibattimento ordinario.

7.- Considerato, dunque, che - come in precedenza evidenziato - questa Corte ha reiteratamente avuto modo di affermare il principio in forza del quale il giudice che si è pronunciato in una diversa fase processuale sulla libertà personale dell'imputato, formulando un apprezzamento prognostico (positivo o negativo) in ordine alla sua responsabilità (ancorché su base indiziaria e allo stato degli atti), diviene incompatibile all'esercizio della funzione di giudizio sul merito dell'accusa; e rilevato che - per quanto detto - tale principio può considerarsi ormai penetrato, come paradigma "di sistema", nel vigente ordinamento processuale penale, ne deriva che di esso il giudice rimettente può fare direttamente applicazione nell'ipotesi in esame, senza la necessità di invocare una nuova pronuncia additiva di questa Corte sul punto, che sarebbe del tutto superflua.

La questione va dichiarata, pertanto, in questi termini, non fondata in rapporto a tutti i parametri invocati.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata, nei sensi indicati in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 34 del codice di procedura penale, sollevata dal Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, in riferimento agli articoli 3, III, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 154

*Ordinanza 18 - 21 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Sanitari veterinari che operano in strutture universitarie non convenzionate con il servizio sanitario nazionale - Corresponsione dell'indennità professionale ragguagliata alla esposizione alle radiazioni ionizzanti - Mancata previsione - Omessa descrizione della fattispecie del giudizio *a quo* - Omessa motivazione in ordine alla pertinenza alla vicenda del giudizio *a quo* delle norme censurate - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge 28 marzo 1968, n. 416, art. 1; legge 27 ottobre 1988, n. 460, art. 1, commi 2 e 3; legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 8; d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, art. 31.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 36.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge 28 marzo 1968, n. 416 (Indennità di rischio da radiazione per i tecnici di radiologia medica); dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 27 ottobre 1988, n. 460 (Modifiche ed integrazioni alla legge 28 marzo 1968, n. 416, concernente l'istituzione delle indennità di rischio da radiazioni per i tecnici di radiologia medica); dell'articolo 8 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) e dell'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra G.F. e l'Università degli studi di Pisa con ordinanza dell'8 luglio 2011, iscritta al n. 277 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 9 maggio 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ordinanza depositata l'8 luglio 2011, il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 32 e 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 28 marzo 1968, n. 416 (Indennità di rischio da radiazione per i tecnici di radiologia medica); dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge 27 ottobre 1988, n. 460 (Modifiche ed integrazioni alla legge 28 marzo 1968, n. 416, concernente l'istituzione delle indennità di rischio da radiazioni per i tecnici di radiologia medica); dell'art. 8 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) e dell'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), «nella parte in cui non prevedono la corresponsione della indennità professionale ragguagliata all'esposizione alle radiazioni ionizzanti ai sanitari universitari che operano in strutture universitarie non convenzionate con il servizio sanitario nazionale»;

che il giudice *a quo* premette che un professore, già associato presso la facoltà di medicina veterinaria dell'Università di Pisa, si è visto respingere la richiesta di corresponsione dell'indennità di rischio per esposizione a radiazioni ionizzanti in dipendenza della sua attività, in quanto l'indennità in questione sarebbe prevista, a norma dell'art. 31 del



d.P.R. n. 761 del 1979, soltanto per il personale universitario che opera nelle cliniche e negli istituti universitari convenzionati con il servizio sanitario nazionale;

che, reputando fondata la decisione del giudice di primo grado - posto che l'istituto presso il quale il ricorrente lavorava non risulta fosse convenzionato con il servizio sanitario nazionale e che il suo rapporto di lavoro non era disciplinato da accordi contrattuali ai sensi della legge 29 marzo 1983, n. 93 (Legge quadro sul pubblico impiego) -, il giudice rimettente, conformemente alle doglianze espresse sul punto dall'appellante, considera, tuttavia, di dubbia compatibilità costituzionale il quadro normativo di riferimento, nella parte in cui verrebbe a tracciare un trattamento discriminatorio tra personale universitario, parimenti esposto al rischio derivante da radiazioni ionizzanti;

che in entrambe le situazioni prese in considerazione (docente che operi in una struttura convenzionata o meno) si avrebbe, infatti, il caso di una persona esposta, in ragione dell'attività di istituto, alle radiazioni ed ai connessi rischi, con la conseguenza che, se «simile è la possibilità che ne subisca conseguenze dannose per la salute, simile è dunque la pretesa ad essere, per monetizzazione, indennizzato»;

che, d'altra parte, la circostanza, del tutto casuale, del convenzionamento della struttura con il servizio sanitario nazionale, parrebbe anche aleatoria e indipendente dalla fattispecie sostanziale, dal momento che essa non avrebbe nulla a che vedere con la quantità di esposizione al rischio ed integrerebbe un fattore esterno al rapporto di lavoro, totalmente sottratto alla disponibilità dell'interessato;

che la stessa giurisprudenza costituzionale avrebbe avuto modo di sottolineare come sia necessario che «venga valorizzato, anche al di là della qualifica rivestita, il dato della effettiva esposizione al rischio, connesso all'esercizio non occasionale né temporaneo di determinate mansioni» (sentenza n. 343 del 1992);

che, pertanto, il richiamato art. 31 del d.P.R. n. 761 del 1979 - nel prevedere, per il «personale universitario che presta servizio presso i policlinici, le cliniche e gli istituti universitari di ricovero e cura convenzionati con le regioni e con le unità sanitarie locali», un trattamento economico perequativo rispetto a quello del personale delle unità sanitarie locali di pari funzioni, mansioni e anzianità, anche per quanto riguarda le indennità previste dall'accordo unico nazionale, con limitazione al solo personale universitario convenzionato dell'applicabilità dell'art. 20 del d.P.R. 3 agosto 1990, n. 319 (Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 21 febbraio 1990 concernente il personale del comparto delle università, di cui all'art. 9 d.P.R. 5 marzo 1986, n. 68), che prevede la corresponsione della indennità di rischio da radiazioni -, risulterebbe in contrasto con il principio di uguaglianza e con l'art. 32 Cost. sulla tutela della salute, nonché, unitamente all'art. 33 Cost., anche con l'art. 36, «che in combinato con l'art. 3 è a base del principio generale detto della "perequazione retributiva" a parità di condizioni lavorative di base»;

che, nella sequenza degli interventi normativi nel settore di riferimento, l'indennità in questione risulterebbe destinata - come affermato da questa Corte nella richiamata sentenza n. 343 del 1992 - a compensare, dal punto di vista pecuniario, il pericolo per la salute generato da siffatto, particolare rischio professionale;

che le limitazioni censurate non sarebbero, dunque, giustificate e, con esse, la «non generale applicabilità a tutti i sanitari universitari, contrattualizzati o meno, convenzionati o meno, in assenza di un carattere distintivo che abbia attinenza alla ragione del beneficio»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi inammissibile o infondata la proposta questione;

che il giudice rimettente non avrebbe, anzitutto, chiarito la natura, il grado e l'entità dell'esposizione al rischio di radiazioni ionizzanti cui il ricorrente sarebbe stato sottoposto, nonché la durata e la non occasionalità della stessa, circostanze, queste, essenziali per poter dedurre l'identità del rischio radiologico sopportato dal ricorrente rispetto ai docenti che prestano servizio presso una università convenzionata e quindi per rilevare la eventuale disparità di trattamento;

che, nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, spettando alla discrezionalità del legislatore stabilire l'ambito della normativa di settore, nella specie circoscritta al personale sanitario ed equiparato che, come il personale universitario, svolgano attività medica presso un ente sanitario;

che la stessa richiamata sentenza di questa Corte, nel dare rilievo al dato oggettivo della esposizione a rischio radiologico, avrebbe tuttavia lasciato fermo il presupposto della appartenenza dell'operatore sanitario al SSN, in linea, d'altra parte, con la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato;

che per i pubblici impiegati non appartenenti al SSN sarebbero, infatti, previste altre forme di indennità per il rischio da esposizione a radiazioni ionizzanti;

che, in definitiva, mentre la protezione sanitaria e le misure di sicurezza del lavoro devono essere assicurate in egual misura a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, siano esposti al pericolo delle radiazioni, la scelta di una monetiz-



zazione del rischio rientra, invece, nel quadro delle opzioni di politica legislativa, discrezionali e, nella specie, non irragionevolmente esercitate.

Considerato che il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 32 e 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 28 marzo 1968, n. 416 (Indennità di rischio da radiazione per i tecnici di radiologia medica); dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge 27 ottobre 1988, n. 460 (Modifiche ed integrazioni alla legge 28 marzo 1968, n. 416, concernente l'istituzione delle indennità di rischio di radiazioni per i tecnici di radiologia medica); dell'art. 8 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) e dell'art. 31 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), nella parte in cui non prevedono la corresponsione dell'indennità professionale ragguagliata alla esposizione alle radiazioni ionizzanti ai sanitari veterinari che operano in strutture universitarie non convenzionate con il servizio sanitario nazionale;

che, al riguardo, questa Corte - chiamata a pronunciarsi su una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 3, della citata legge n. 460 del 1988, sollevata nella parte in cui tali disposizioni attribuirebbero l'indennità di rischio da radiazioni nella misura più elevata unicamente al personale medico e tecnico di radiologia, con esclusione di ogni altra categoria - ha sottolineato come la disciplina in questione si giustifichi alla luce di una presunzione normativa di esposizione al rischio da radiazioni ionizzanti in ragione delle mansioni naturalmente connesse alla qualifica rivestita; senza che ciò escluda la presenza, fra il personale esposto al rischio "in modo discontinuo, temporaneo o a rotazione", di posizioni lavorative individuali assimilabili a quelle proprie dei medici e tecnici di radiologia in quanto esposte al rischio radiologico in misura continua e permanente e «destinate pertanto a godere - previo accertamento da parte della commissione di cui all'art. 58 del d.P.R. n. 270 del 1987 - dell'indennità di rischio nella misura più elevata» (sentenza n. 343 del 1992);

che, ad avvalorare la necessità di una stretta correlazione tra riconoscimento della indennità e concreto espletamento di mansioni che inducano alla esposizione effettiva al rischio da radiazioni, si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità, la quale ha avuto modo di sottolineare che l'indennità di rischio da radiazioni, in quanto tipica indennità ambientale, e cioè connessa a specifiche situazioni dell'ambiente di lavoro, è «dovuta solo in connessione ai particolari rischi che la stessa è diretta a prevenire, mentre non ha ragion d'essere allorché tali condizioni vengano meno per apprezzabili periodi di tempo, in conseguenza del mancato svolgimento dell'attività lavorativa nelle condizioni di rischio qualificato previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva» (Cassazione, sezione lavoro, 24 febbraio 2011, n. 4525);

che, pertanto, anche alla luce delle richiamate pronunce, assume aspetto dirimente, agli effetti sia dell'an sia del quantum, la precisa individuazione della posizione lavorativa del dipendente, vuoi sul versante delle mansioni o attribuzioni effettivamente svolte e della sussistenza, in concreto, del requisito dell'esposizione a rischio, vuoi sotto il profilo della natura e intensità del rischio medesimo, essendo diverso il regime applicabile a seconda che si tratti di una esposizione costante ovvero che si realizzi "in modo discontinuo, temporaneo o a rotazione";

che, peraltro, sui punti innanzi indicati, l'ordinanza di rimessione ha omesso qualsiasi precisazione, pur indispensabile ai fini dello scrutinio sulla rilevanza della questione, essendosi limitata a segnalare che il giudizio di impugnazione era stato proposto da persona che ricopriva la funzione di professore associato presso la facoltà di medicina veterinaria dell'Università di Pisa, istituto di patologia speciale e clinica chirurgica, e che a fondamento del ricorso il medesimo aveva assunto di essere stato «quotidianamente esposto alle radiazioni ionizzanti prodotte dalle apparecchiature radiografiche e radioscopiche»;

che l'omessa descrizione della fattispecie preclude la disamina nel merito del quesito di legittimità costituzionale, anche in considerazione della mancata indicazione dell'epoca in cui il ricorrente sarebbe stato esposto al rischio di radiazioni ionizzanti - dalla ordinanza di rimessione si deduce soltanto che la richiesta di corresponsione della indennità era stata formulata nel lontano 1993 - ai fini della individuazione della disciplina applicabile;

che, anzi - e proprio a quest'ultimo riguardo - il giudice rimettente coinvolge nel dubbio di legittimità costituzionale una nutrita gamma di previsioni normative, via via succedutesi nel tempo, senza puntualizzare alcunché in ordine alla relativa specifica pertinenza alla vicenda oggetto del giudizio *a quo*;

che, in particolare, l'ordinanza non chiarisce le ragioni per le quali viene censurata la legge-base n. 416 del 1968, concernente i soli tecnici di radiologia medica, nonché la disciplina dettata per il personale del servizio sanitario nazionale dalla legge n. 460 del 1988, posto che la censura di illegittimità - per omissione - riguarda il trattamento riservato al personale docente e non quello di altri settori, in sé, come è evidente, del tutto legittimo;

che, inoltre, il provvedimento di rimessione omette di fornire qualsiasi delucidazione circa le ragioni per le quali viene investito dal dubbio di costituzionalità anche l'art. 8 della legge n. 537 del 1993, considerato che il comma 6 di tale articolo ha soppresso, a far data dal 1° gennaio 1995, l'indennità di rischio radiologico, riconducendo la stessa indennità nell'ambito delle indennità professionali previste in sede di accordo di lavoro e correlate a specifiche funzioni;



che neppure perspicua si rivela l'insistita evocazione, fra le norme impugnate, dell'art. 31 del d.P.R. n. 761 del 1979, posto che tale disposizione si limita a sancire la corresponsione di una indennità perequativa al personale universitario "convenzionato" rispetto al trattamento economico complessivo riconosciuto al personale delle unità sanitarie locali di pari funzioni, mansioni e anzianità, senza alcuno specifico richiamo delle "voci" (e, dunque, delle particolari "indennità") che compongono il trattamento complessivo da perequare;

che, pertanto, la questione proposta deve essere dichiarata 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 1 della legge 28 marzo 1968, n. 416 (Indennità di rischio da radiazione per i tecnici di radiologia medica); dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge 27 ottobre 1988, n. 460 (Modifiche ed integrazioni alla legge 28 marzo 1968, n. 416, concernente l'istituzione delle indennità di rischio da radiazioni per i tecnici di radiologia medica); dell'art. 8 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) e dell'art. 31 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), sollevata dal Consiglio di Stato, in riferimento agli articoli 3, 32 e 36 della Costituzione, con l'ordinanza descritta in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120154

N. 155

*Ordinanza 18 - 21 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Spese di giustizia - Imputati già condannati con sentenza definitiva per il reato di cui agli artt. 73 e 80, comma 2, del d.P.R. n. 309 del 1990 - Presunzione assoluta di reddito superiore ai limiti previsti per l'ammissione al gratuito patrocinio - Omessa valutazione della sent. n. 139 del 2010 - Erronea ricostruzione normativa - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 76, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 12-ter, comma 1, lett. a), del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito nella legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3 e 24, secondo e terzo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, comma 3, lett. c).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 76, comma 4-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), aggiunto dall'art. 12-*ter*, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, promosso dalla Corte d'appello di Milano sull'istanza proposta da S.F. con ordinanza depositata il 7 settembre 2011, iscritta al n. 260 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 9 maggio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 7 settembre 2011 (r.o. n. 260 del 2011), la Corte d'appello di Milano, terza sezione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 24, secondo e terzo comma, della Costituzione, nonché in relazione all'articolo 6, comma 3, lettera c), 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, dell'articolo 76, comma 4-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), introdotto dall'art. 12-*ter*, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), nel testo integrato dalla relativa legge di conversione (art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125), «nella parte in cui impone che il reddito degli imputati» già condannati con sentenza definitiva per il reato previsto dall'art. 73, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 80 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), «sia da ritenersi superiore ai limiti previsti per essere ammessi al gratuito patrocinio»;

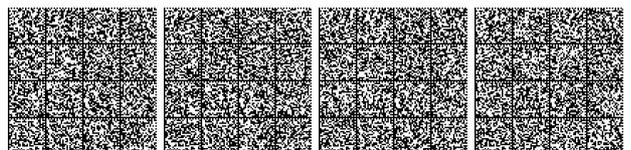
che la Corte rimettente premette che, nell'ambito di un procedimento per il reato di cui agli artt. 73, commi 1 e 6, e 80, comma 2, del d.P.R. n. 309 del 1990, P.G. è stato ammesso, con provvedimento del Tribunale di Milano del 30 settembre 2004, al gratuito patrocinio e ha nominato un difensore di fiducia;

che, il 21 gennaio 2011, il difensore ha presentato richiesta di liquidazione dei compensi per la sua attività professionale relativa al giudizio di cassazione e al giudizio di rinvio successivo all'annullamento della precedente sentenza di appello;

che, secondo quanto riferisce ancora la Corte rimettente, prima dell'apertura del dibattimento del giudizio di rinvio è entrato in vigore l'art. 12-*ter*, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, che ha introdotto il comma 4-*bis* dell'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, in base al quale P.G., già condannato con due sentenze definitive per il reato di cui agli artt. 73 e 80, comma 2, del d.P.R. n. 309 del 1990, «non potrebbe beneficiare del patrocinio a spese dello Stato con riferimento alla causa penale in oggetto»;

che, con separato decreto del 20 giugno 2011, la Corte rimettente ha ritenuto che l'art. 76, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 115 del 2002 non abbia effetto retroattivo e conseguentemente ha liquidato il compenso spettante al difensore di fiducia per tutte le attività svolte prima dell'entrata in vigore della norma stessa, riservandosi la decisione sulla richiesta relativa al compenso per l'attività difensiva svolta successivamente;

che su quest'ultima richiesta non si potrebbe decidere senza affrontare la questione di legittimità costituzionale della norma in esame, perché «se si ritiene che tale norma sia costituzionalmente legittima, nulla potrebbe essere liquidato ulteriormente per patrocinio gratuito, mentre, se tale norma fosse costituzionalmente illegittima, la Corte dovrebbe procedere, secondo gli usuali criteri, a determinare e liquidare il residuo compenso al difensore»;



che, richiamati l'art. 6, comma 3, lettera *c*), della CEDU e l'art. 24, terzo comma, Cost., la Corte rimettente sottolinea come entrambe le norme colleghino «l'istituto del patrocinio gratuito alla sola, sufficiente, condizione di precarietà economica dell'interessato», laddove l'art. 76, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 115 del 2002 stabilisce che per coloro che sono già stati condannati per i reati di cui agli artt. 74, comma 1, e 80, comma 2, del d.P.R. n. 309 del 1990, «il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per essere ammessi al gratuito patrocinio, introducendo una presunzione iuris et de iure, quindi assoluta e quindi resistente a qualsiasi prova contraria», e che in tal modo, assistita da una presunzione assoluta, la norma «nega a quei pregiudicati la possibilità, in ogni caso, di beneficiare del patrocinio a spese dello Stato»;

che, a parere della Corte rimettente, sia la norma costituzionale, sia quella della CEDU «non distinguono, ai fini del beneficio, tra accusati in ragione dei loro precedenti», in quanto, posta l'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, esse «collegano la gratuita disponibilità dei mezzi per agire o difendersi in giudizio non all'esistenza di precedenti condanne definitive per determinati delitti, bensì, come è ragionevole che sia, alla sola, ed attuale, indisponibilità di risorse economiche del richiedente»;

che sarebbe dubbia la legittimità costituzionale di una disposizione che «sancisca in concreto l'esclusione del patrocinio gratuito tout court, in ragione di una presunzione assoluta», che «appare forzare il dato delle norme di rango superiore, dato coniugabile invece con l'introduzione di una presunzione iuris tantum, che, onerando di prova il richiedente, consenta al giudice una verifica, anche attraverso gli organi deputati ai controlli, della situazione concreta legittimante, costituita dalla permanente indisponibilità di mezzi per approntare la propria difesa»;

che è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata;

che l'Avvocatura dello Stato ha rilevato che, con la sentenza n. 139 del 2010, la Corte costituzionale si è già pronunciata su una questione analoga a quella sollevata dalla Corte di appello di Milano e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati indicati nella stessa norma il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non ammette la prova contraria;

che, secondo l'Avvocatura dello Stato, alla luce di tale pronuncia, il rimettente è in grado di adottare un'interpretazione della norma che ne assicuri la compatibilità con la Costituzione, sicché la questione dovrebbe essere dichiarata non fondata.

Considerato che la Corte d'appello di Milano, terza sezione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 24, secondo e terzo comma, della Costituzione, nonché in relazione all'articolo 6, comma 3, lettera *c*), 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, dell'articolo 76, comma 4-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*), introdotto dall'art. 12-*ter*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), nel testo integrato dalla relativa legge di conversione (art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125), «nella parte in cui impone che il reddito degli imputati» già condannati con sentenza definitiva per il reato previsto dall'art. 73, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 80 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), «sia da ritenersi superiore ai limiti previsti per essere ammessi al gratuito patrocinio»;

che la Corte rimettente ha affermato, per un verso, che la disposizione censurata stabilisce che, per coloro che sono già stati condannati per i reati indicati, «il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per essere ammessi al gratuito patrocinio, introducendo una presunzione iuris et de iure, quindi assoluta e quindi resistente a qualsiasi prova contraria» e, per altro verso, che i parametri evocati sarebbero compatibili con «l'introduzione di una presunzione iuris tantum, che, onerando di prova il richiedente, consenta al giudice una verifica, anche attraverso gli organi deputati ai controlli, della situazione concreta legittimante, costituita dalla permanente indisponibilità di mezzi per approntare la propria difesa»;

che la questione è manifestamente inammissibile;



che, come ha ricordato l'Avvocatura dello Stato, questa Corte, con la sentenza n. 139 del 2010, ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-bis, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati indicati nella stessa norma il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non ammette la prova contraria»;

che questa Corte ha rilevato che «non può ritenersi irragionevole che, sulla base della comune esperienza, il legislatore presuma che l'appartenente ad una organizzazione criminale, come quelle indicate nella norma censurata, abbia tratto dalla sua attività delittuosa profitti sufficienti ad escluderlo in permanenza dal beneficio del patrocinio a spese dello Stato», ma contrasta con i principi costituzionali «il carattere assoluto di tale presunzione, che determina una esclusione irrimediabile, in violazione degli artt. 3 e 24, secondo e terzo comma, Cost.»;

che «si deve quindi ritenere che la norma censurata sia costituzionalmente illegittima nella parte in cui non ammette la prova contraria»;

che sempre, secondo la sentenza n. 139 del 2010, «l'introduzione, costituzionalmente obbligata, della prova contraria, non elimina dall'ordinamento la presunzione prevista dal legislatore, che continua dunque ad implicare una inversione dell'onere di documentare la ricorrenza dei presupposti reddituali per l'accesso al patrocinio. Spetterà al richiedente dimostrare, con allegazioni adeguate, il suo stato di "non abbienza", e spetterà al giudice verificare l'attendibilità di tali allegazioni, avvalendosi di ogni necessario strumento di indagine»;

che la Corte rimettente ha ommesso qualsiasi valutazione di tale sentenza, che, con la declaratoria di illegittimità costituzionale, ha determinato un assetto dell'art. 76, comma 4-bis, del d.P.R. n. 115 del 2002 immune dalle censure formulate dal giudice *a quo*, «frutto esclusivamente della erronea ricostruzione normativa operata dal rimettente» (ordinanza n. 334 del 2007);

che preliminarmente a qualsiasi altra valutazione (anche relativa all'art. 6 della CEDU richiamato senza far riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.) è il rilievo che tale erronea ricostruzione normativa comporta la manifesta inammissibilità della questione.

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 76, comma 4-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), aggiunto dall'art. 12-ter, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 24, secondo e terzo comma, della Costituzione, nonché in relazione all'articolo 6, comma 3, lettera c), della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalla Corte d'appello di Milano con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

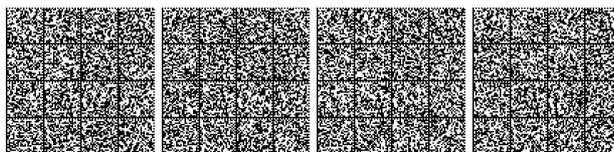
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 156

*Ordinanza 18 - 21 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Piemonte - Imposizione ai gestori di impianti di trattamento di scarti animali ad alto rischio dell'obbligo di versare al comune un contributo annuo - Questione riproposta in seguito a restituzione degli atti per *ius superveniens* - Omessa valutazione sulla perdurante rilevanza della questione - Difetto di motivazione non colmabile con rinvio alla precedente ordinanza di rimessione - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, art. 16, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. s) e 119.

## 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. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Cuneo nel giudizio vertente tra la s.r.l. Industria Produzione Mangimi - IN.PRO.MA., la s.p.a. Gestione Esazioni Convenzionate - GEC ed il Comune di Ceresole d'Alba con ordinanza del 16 maggio 2011, iscritta al n. 185 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione della s.r.l. Industria Produzione Mangimi - IN.PRO.MA., nonché l'atto di intervento della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Marco Pizzetti per la s.r.l. IN.PRO.MA. e Luca Antonini per la Regione Piemonte.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Cuneo, con ordinanza del 16 maggio 2011, ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), il quale stabilisce che «I soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico di encefalopatia spongiforme bovina BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di materiale trattato nell'anno. I soggetti che gestiscono impianti di riutilizzo di scarti animali trattati ad alto rischio e a rischio specifico BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,15 euro ogni 100 chilogrammi di materiale riutilizzato nell'anno»;

che, secondo quanto riferito dal giudice rimettente in punto di fatto: a) la s.r.l. Industria Produzione Mangimi - IN.PRO.MA., gestore di un impianto di «pre-trattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico» di BSE, aveva impugnato davanti alla Commissione tributaria provinciale di Cuneo l'avviso di accertamento con il quale la s.p.a. Gestione Esazioni Convenzionate - GEC, per conto del Comune di Ceresole d'Alba, le aveva chiesto il pagamento del contributo previsto per l'anno 2006 dalla suddetta disposizione di legge regionale;



b) la Commissione tributaria adita aveva sollevato questione di legittimità costituzionale di detta disposizione; c) la Corte costituzionale, con ordinanza n. 309 del 2009, preso atto che, successivamente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, la disposizione censurata era stata abrogata dall'art. 21 della legge della Regione Piemonte 30 settembre 2008, n. 28 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2008 e disposizioni finanziarie), aveva restituito gli atti alla Commissione tributaria rimettente perché procedesse ad una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della sollevata questione di costituzionalità e perché, a tal fine, apprezzasse, «altresí», l'incidenza sulla questione medesima sia di quanto statuito dalla sentenza della Corte n. 102 del 2008 (per la quale, nell'esercizio dell'autonomia tributaria di cui all'art. 119 della Costituzione, «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento») sia della «recente giurisprudenza relativa alla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti, anche alla luce della normativa comunitaria e nazionale in materia»; d) le parti, dopo la restituzione degli atti alla Commissione, avevano ulteriormente dedotto sulla questione di legittimità costituzionale nei termini dettagliatamente riportati nella medesima seconda ordinanza di rimessione;

che il medesimo giudice rimettente premette, in punto di diritto, che il giudizio di non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale deve limitarsi ad una delibazione sommaria della questione, «al solo scopo di evitare giudizi pretestuosi di costituzionalità», essendo sufficiente «anche il solo sospetto di incostituzionalità», escluso ogni approfondimento, il quale potrebbe «risolversi in una inopportuna anticipazione o anticipata confutazione della decisione della Corte costituzionale»;

che, sulla base di tali premesse, il giudice *a quo*, nel proporre una questione di legittimità costituzionale analoga a quella precedentemente da lui stesso sollevata, si limita alla seguente duplice affermazione: a) «il primo dei due parametri costituzionali che la ricorrente sostiene essere stati violati, previsti dall'art. 119 della Costituzione ed evidenziati dalla Corte costituzionale nell'ordinanza del 20/11/2009 [rectius: n. 309 del 2009] (coerenza della norma regionale con i principi fondamentali di coordinamento), sembra sussistere nel caso in esame: il Tributo istituito dalla Legge n. 549/1995 prima facie pare avere sostanzialmente uguali le principali caratteristiche (tra cui fine, soggetto passivo, base imponibile ed ammontare [...]) del Contributo istituito dalla Legge Regionale n. 24/2002»; b) «opinabile pare invece la valutazione della sussistenza o meno del secondo parametro (differenza di presupposto del tributo regionale);

che si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la ricorrente nel giudizio principale s.r.l. IN.PRO.MA., richiamando genericamente «tutte le considerazioni svolte negli atti avanti la Commissione Tributaria di Cuneo a sostegno dell'incostituzionalità» della norma censurata «e della rilevanza della questione di costituzionalità» e chiedendo l'accoglimento della questione medesima;

che la Regione Piemonte è intervenuta, deducendo l'inammissibilità o, in subordine, l'infondatezza della questione, integrando le proprie deduzioni con successiva memoria;

che, in particolare, la Regione intervenuta: a) eccepisce preliminarmente l'inammissibilità dell'atto di costituzione della s.r.l. IN.PRO.MA., perché motivato solo per *relationem* agli atti del giudizio *a quo*; b) eccepisce l'inammissibilità dell'ordinanza di rimessione perché questa non solo è priva di motivazione in ordine alla valutazione della perdurante rilevanza dopo la sopravvenuta abrogazione della disposizione censurata (valutazione espressamente richiesta dalla Corte costituzionale con l'ordinanza di restituzione atti n. 309 del 2009), ma è anche formulata in termini dubitativi, alternativi e ancipiti, non prendendo posizione né sulla natura giuridica del contributo regionale (prelievo non tributario a carattere commutativo o tributo) né sulla sussistenza del medesimo presupposto tra tale contributo e ed il tributo speciale statale previsto dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica); c) deduce, in subordine, la non fondatezza della sollevata questione, perché il denunciato contributo regionale ha natura non tributaria (dovendosi qualificare, in via principale, come una misura diretta a compensare, in funzione commutativa, i costi di sviluppo, manutenzione e ammodernamento aggiuntivi a carico della collettività, nonché quelli relativi alle politiche di informazione ambientale e sociali conseguenti all'insediamento degli impianti; ovvero, in via subordinata, come una prestazione imposta non tributaria, avente funzione meramente «indenizzatoria» dell'onere derivante dalla localizzazione degli impianti in un determinato Comune) o, comunque, anche ove fosse qualificabile come tributo costituirebbe un legittimo tributo proprio della Regione, istituito con legge regionale in armonia con i principi dell'ordinamento tributario («chi inquina paga»; favorire una minore produzione di rifiuti inquinanti) e con un presupposto (pre-trattamento, trattamento o riutilizzo degli scarti animali a rischio di encefalopatia spongiforme bovina) diverso da quello del tributo statale previsto dall'art. 3 della legge n. 549 del 1995 (deposito in discarica dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili), a nulla rilevando al riguardo qualsiasi eventuale mutamento della giurisprudenza in ordine alla specialità degli scarti animali rispetto agli altri rifiuti;



che la s.r.l. IN.PRO.MA., con memoria presentata in prossimità dell'udienza di discussione, insiste per l'accoglimento della questione, osservando che: *a)* la sopravvenuta abrogazione della disposizione denunciata non ha effetto retroattivo e, perciò, la permanenza della rilevanza della sollevata questione è in re ipsa e non necessita di particolare motivazione; *b)* l'ordinanza di rimessione, nella sua dettagliata disamina del fatto, fornisce tutti gli elementi necessari per la valutazione della rilevanza della questione, che discende, in definitiva, dall'applicabilità al caso di specie di un tributo sui rifiuti istituito con legge regionale; *c)* la sollevata questione non è ancipite od incerta, ma si risolve nella prospettazione del dubbio che il tributo regionale rispetti i principi fondamentali dell'ordinamento e che il suo presupposto si differenzi da quello di tributi statali; *d)* il rimettente, al riguardo, non doveva pronunciarsi sulla fondatezza di tale dubbio, non potendo anticipare il giudizio della Corte costituzionale; *e)* la stessa Corte costituzionale con l'ordinanza n. 309 del 2009, nel restituire gli atti al giudice *a quo*, ha implicitamente dato per acquisita la natura tributaria del contributo regionale e non ha chiamato la Commissione tributaria a svolgere nuove valutazioni sul punto, ma si è limitata a demandarle il compito di valutare la perdurante rilevanza della questione, in ragione del rapporto di specialità o complementarità della disciplina degli scarti animali rispetto alla normativa sui rifiuti e ad apprezzare l'incidenza sulla questione stessa di quanto statuito con la sentenza n. 102 del 2008, in relazione ai limiti delle Regioni a statuto ordinario nell'esercizio dell'autonomia tributaria di cui all'art. 119 Cost.; *f)* il denunciato contributo regionale ha natura di tributo, data la coattività del prelievo, collegato ad un presupposto economico (quantità di materiale trattato) e non ad un servizio o ad una prestazione onerosa posti in essere dal Comune in favore del gestore e certamente non identificabili nei generici "disagi" od "uso di beni pubblici" menzionati dalla difesa della Regione Piemonte; *g)* il presupposto del contributo regionale (riguardante la fase «intermedia» del trattamento, indipendentemente dalla finalizzazione di questo alla recuperabilità del rifiuto come materia prima o come energia) si sovrappone a quello del tributo speciale statale per il deposito in discarica di rifiuti solidi (comma 25 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995) e per lo smaltimento tal quale in impianti di incenerimento senza recupero di energia (comma 40 dello stesso articolo 3); *h)* per effetto di tale sovrapposizione, la *ratio* del contributo regionale si pone in evidente contrasto con quella del tributo speciale statale, perché, mentre quest'ultimo - nel sottoporre a tassazione rifiuti non recuperabili (con rivalsa obbligatoria del gestore sul soggetto che conferisce in discarica) - è diretto a disincentivare la produzione di rifiuti irrecuperabili e ad incentivare lo smaltimento diretto o la produzione di rifiuti recuperabili, il censurato contributo regionale - nel sottoporre a prelievo anche i rifiuti assoggettati a pre-trattamento o trattamento per il recupero della materia prima o dell'energia - ha l'effetto, invece, di disincentivare la recuperabilità dei rifiuti stessi; *i)* la normativa regionale denunciata viola, altresì, il secondo comma, lettera *s)*, ed il terzo comma dell'art. 117 Cost., perché va ascritta alla materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», è disciplinata da Regolamenti comunitari e, comunque, quand'anche si ritenesse ascrivibile alla materia di competenza legislativa concorrente «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», non costituirebbe attuazione di alcun principio fondamentale fissato dalla legge statale.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Cuneo dubita - in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s)*, e 119 della Costituzione - della legittimità dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), secondo cui «I soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico di encefalopatia spongiforme bovina BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di materiale trattato nell'anno. I soggetti che gestiscono impianti di riutilizzo di scarti animali trattati ad alto rischio e a rischio specifico BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,15 euro ogni 100 chilogrammi di materiale riutilizzato nell'anno»;

che - contrariamente a quanto eccepito dalla intervenuta Regione Piemonte - l'atto di costituzione della parte privata s.r.l. IN.PRO.MA. è ammissibile, perché, pur non essendo consentito (per il principio di autosufficienza degli atti difensivi presentati a questa Corte) il rinvio per relationem agli atti del processo principale, nella specie detto atto di costituzione, oltre a tale inammissibile rinvio, contiene anche la richiesta di accoglimento della questione sollevata dal giudice *a quo*;

che pertanto tale parte privata, oltre a concludere per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, fa chiaramente proprie le deduzioni del rimettente e, quindi, rispetta *in parte qua* il disposto del primo periodo del comma 1 dell'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo cui «La costituzione delle parti nel giudizio davanti alla Corte ha luogo [...] mediante deposito in cancelleria [...] delle deduzioni comprensive delle conclusioni»;

che, comunque, a proposito dell'analoga disposizione prevista per la parte resistente ai ricorsi che promuovono questioni di legittimità costituzionale in via principale dall'art. 19, comma 3, delle medesime norme integrative («La parte convenuta può costituirsi in cancelleria [...] con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse»),



questa Corte ha precisato che la presentazione di deduzioni difensive nell'atto di costituzione non è richiesta a pena di invalidità della costituzione stessa (*ex plurimis*, sentenza n. 168 del 2010);

che la suddetta questione viene proposta dopo che, con riferimento ad una analoga questione sollevata nello stesso giudizio principale, questa Corte ha disposto la restituzione degli atti alla sopra indicata Commissione tributaria per *ius superveniens* costituito dall'art. 21 della legge della Regione Piemonte 30 settembre 2008, n. 28 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2008 e disposizioni finanziarie), abrogativo del censurato comma 4 dell'art. 16 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2002 (ordinanza n. 309 del 2009);

che questa Corte, con l'ordinanza di restituzione degli atti, ha invitato il giudice *a quo* a procedere ad una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della sollevata questione di costituzionalità e, a tal fine, ad apprezzare, «altresì», l'incidenza sulla questione medesima sia di quanto statuito dalla sentenza della Corte n. 102 del 2008 (secondo cui, nell'esercizio dell'autonomia tributaria di cui all'art. 119 della Costituzione, «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento») sia della «recente giurisprudenza relativa alla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti, anche alla luce della normativa comunitaria e nazionale in materia»;

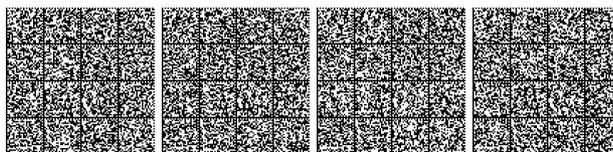
che il giudice rimettente, nel riproporre la questione, non ha proceduto alle valutazioni demandategli dalla Corte con la predetta ordinanza;

che, infatti, la Commissione tributaria provinciale, dopo aver dettagliatamente esposto, senza prendere posizione, le deduzioni delle parti sulla questione medesima, si limita ad affermare che: *a)* «il primo dei due parametri costituzionali che la ricorrente sostiene essere stati violati, previsti dall'art. 119 della Costituzione ed evidenziati dalla Corte costituzionale nell'ordinanza del 20/11/2009 [rectius: n. 309 del 2009] (coerenza della norma regionale con i principi fondamentali di coordinamento), sembra sussistere nel caso in esame: il Tributo istituito dalla Legge n. 549/1995 prima facie pare avere sostanzialmente uguali le principali caratteristiche (tra cui fine, soggetto passivo, base imponibile ed ammontare [...]) del Contributo istituito dalla Legge Regionale n. 24/2002»; *b)* «opinabile pare invece la valutazione della sussistenza o meno del secondo parametro (differenza di presupposto del tributo regionale)»;

che, con tale formulazione, il giudice *a quo* sembra aver inteso esaminare esclusivamente le due condizioni (da lui inesattamente denominate «parametri costituzionali che la ricorrente sostiene essere stati violati, previsti dall'art. 119 della Costituzione») indicate dalla sentenza di questa Corte n. 102 del 2008, citata nell'ordinanza di restituzione degli atti n. 309 del 2009, per la legittima istituzione di tributi propri da parte delle Regioni a statuto ordinario, cioè - secondo le espressioni utilizzate nella stessa ordinanza di rimessione - la «coerenza con i principi fondamentali di coordinamento», da un lato, e la «differenza di presupposto del tributo regionale», dall'altro;

che, pertanto, la Commissione tributaria: *a)* non motiva sulla perdurante rilevanza della questione, nonostante l'intervenuta abrogazione della disposizione censurata, così sottraendosi allo specifico onere di adeguata motivazione richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte nel caso di questioni aventi ad oggetto disposizioni abrogate (*ex plurimis*, ordinanze n. 96 del 2009; n. 126 del 2008; n. 426 e n. 126 del 2007); *b)* lascia irrisolta l'alternativa circa la natura tributaria o non tributaria del denunciato contributo regionale, così omettendo di valutare anche sotto tale profilo la rilevanza della questione; *c)* non prende posizione circa eventuali connotati di specialità della disciplina degli scarti animali rispetto a quella della generalità dei rifiuti e, quindi, circa l'incidenza sulla questione di tale eventuale specialità; *d)* non deduce alcun contrasto rispetto agli evocati parametri perché, quanto all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., omette di prospettare qualsiasi censura e, quanto all'art. 119 Cost., si mostra perplesso («pare») escludendo, per un verso, che la disposizione violi i principi fondamentali di coordinamento dettati dalla legge statale e ritenendo, per altro verso, meramente «opinabile» che il contributo regionale abbia lo stesso presupposto del tributo speciale statale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi previsto dall'art. 3, commi da 20 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica);

che tali lacune motivazionali non possono essere colmate neppure facendo ricorso al contenuto della precedente ordinanza di rimessione sia perché la citata pronuncia di questa Corte n. 309 del 2009 espressamente richiedeva al giudice *a quo* nuove valutazioni sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione; sia perché, in generale, la riproposizione di una questione in relazione alla quale la Corte costituzionale abbia restituito gli atti al rimettente per *ius superveniens* introduce un giudizio di legittimità costituzionale diverso, che non costituisce la prosecuzione del precedente e che esige, pertanto, una nuova ordinanza di rimessione, dotata di motivazione autosufficiente in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, alla stregua del principio di autonomia di ciascun giudizio di costituzionalità in via incidentale quanto ai requisiti necessari per la sua valida instaurazione, così da restare preclusa



ogni possibilità di integrazione o di rinvio per relationem alla precedente ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, ordinanze n. 33 del 2006; n. 22 del 2005; n. 498 del 2002; n. 310 e n. 232 del 2000; n. 117 del 1974);

che, dunque, la questione è manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Cuneo con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*  
Franco GALLO, *Redattore*  
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*  
F.to: Gabriella MELATTI

T\_120156

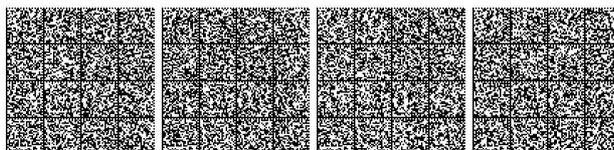
N. 157

*Ordinanza 18 - 21 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione siciliana - Disposizioni contabili per le finalità di cui alla legge regionale n. 11/2009 (crediti d'imposta per nuovi investimenti e per la crescita dimensionale delle imprese) - Modifiche all'art. 132 della legge regionale n. 4/2003, in materia di fondo di garanzia del personale della formazione professionale - Proroga per un biennio delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 60 della legge regionale n. 2/2002 volte a favorire la ricomposizione fondiaria - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Successiva promulgazione e pubblicazione della delibera con omissione delle disposizioni censurate - Cessazione della materia del contendere.**

- Delibera legislativa della Regione siciliana 28 dicembre 2011 (disegno di legge n. 829), artt. 7, 9 e 14.
- Costituzione, art. 81, commi terzo e quarto.



## 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 7, 9 e 14 della delibera legislativa della Regione siciliana (disegno di legge n. 829), recante «Disposizioni in materia di contabilità e di patto di stabilità regionale. Modifiche di norme in materia di sistema pensionistico. Nuove norme in materia di condizioni di eleggibilità alla carica di sindaco», approvata dall'Assemblea regionale siciliana con deliberazione del 28 dicembre 2011, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 5 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2012 ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

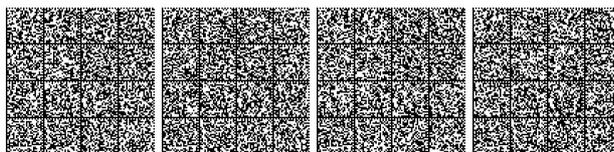
udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana, con ricorso in via principale ritualmente notificato e depositato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 7, 9 e 14 della delibera legislativa del 28 dicembre 2011 dell'Assemblea regionale siciliana, con la quale la stessa ha approvato il disegno di legge n. 829, recante «Disposizioni in materia di contabilità e patto di stabilità regionale. Modifiche di norme in materia di sistema pensionistico. Nuove norme in materia di condizioni di eleggibilità alla carica di sindaco», per violazione dell'art. 81, terzo e quarto comma, della Costituzione;

che il ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio, cui l'art. 81 Cost. si ispira (sentenza n. 359 del 2007) e la copertura di nuove spese, come quelle previste dagli articoli oggetto di gravame, deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, nonché in equilibrato rapporto con le spese che si intende effettuare (sentenza n. 141 del 2010);

che, nel ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, il ricorrente rileva come il precetto dell'art. 81 Cost. sia applicabile anche alle Regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, trovando pieno vigore il principio unitario espresso all'art. 5 Cost., nonché il vincolo della legislazione della Regione siciliana alle superiori direttive della disciplina giuridica dello Stato di cui all'art. 1 dello statuto speciale siciliano, con conseguente obbligo di mantenere nei propri bilanci un equilibrio finanziario sostenibile, in vista anche della stretta correlazione in cui l'attività e le risorse dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi (sentenze n. 54 del 1958, n. 123 del 1975, n. 331 del 1988, n. 26 del 1991, n. 446 del 1994);

che il ricorrente rileva che l'art. 7 della delibera legislativa n. 829 del 2011 (d'ora in avanti «art. 7»), intitolato «Credito d'imposta», stabilisce che «1. Per le finalità di cui alla legge regionale 17 novembre 2009, n. 11, da conseguire secondo i termini e le modalità procedurali previste dai provvedimenti attuativi della medesima legge, richiamati all'articolo 1 della legge regionale 12 agosto 2011, n. 20, è autorizzato a valere sull'esercizio finanziario 2011, l'utilizzo dell'ulteriore importo di 70.000 migliaia di euro, cui si provvede con riduzione di pari importo del fondo di cui all'articolo 3 della legge regionale 26 ottobre 2001, n. 15 e successive modifiche ed integrazioni. 2. L'impegno di spesa derivante dall'attuazione del comma 1 può essere assunto entro quindici giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge»;



che la dotazione del fondo di cui all'articolo 3 della legge della Regione siciliana 26 ottobre 2001, n. 15 (Variazioni al bilancio della Regione ed al bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 2001 - Assestamento) - osserva il ricorrente - è costituita, per espressa previsione del medesimo art. 3, «da una quota dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio finanziario 2000, determinato nel rendiconto generale della Regione per il medesimo esercizio, corrispondente ad entrate tributarie accertate che verranno riscosse a mezzo ruolo nei successivi esercizi finanziari»;

che il fondo indisponibile in questione, capitolo 215713, dovrebbe essere considerato, secondo il ricorrente, una voce compensativa nelle spese di importo pari a quello dei residui attivi ritenuti di improbabile esazione e che dalla lettura dei dati riportati nei conti consuntivi dei bilanci della Regione siciliana si ricaverebbe il progressivo aumento dell'ammontare dell'avanzo di amministrazione in valore assoluto nel decennio 2000-2010;

che, a giudizio del ricorrente, persistendo nel bilancio della Regione siciliana l'esistenza di residui di incerto titolo e di dubbia riscossione per importi di notevole consistenza, la riduzione del fondo indisponibile di cui all'art. 3 della legge della Regione siciliana n. 15 del 2001 non sarebbe idonea a dare copertura finanziaria agli oneri derivanti dall'art. 7 del disegno di legge regionale, in quanto non riconducibile ad alcuna delle modalità di attuazione dell'art. 81 Cost. contemplate dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), le cui previsioni costituiscono principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 Cost. e si applicano anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica;

che il ricorrente procede poi all'esame dell'impugnato art. 9 del medesimo disegno di legge regionale, il quale sotto la rubrica «Modifiche all'articolo 132 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4, in materia di fondo di garanzia del personale della formazione professionale» dispone: «Al comma 2 dell'articolo 132 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4, le parole da "Per gli anni successivi" sino a "27 aprile 1999, n. 10" sono soppresse»;

che la modifica prevista dall'art. 9 della delibera legislativa in esame con riguardo all'art. 132, comma 2, della legge della Regione siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003) sottrarrebbe l'iscrizione in bilancio degli stanziamenti in favore del Fondo di garanzia per il personale della formazione professionale all'indispensabile preventiva autorizzazione legislativa e alle conseguenti indicazioni delle risorse utilizzabili per la relativa spesa;

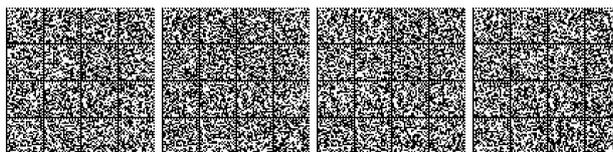
che a tale proposito il Commissario rileva che secondo il tenore del vigente art. 132 della legge della Regione siciliana n. 4 del 2003 la spesa connessa al finanziamento del Fondo in questione è determinata annualmente dalla legge finanziaria (tab. G) ed in essa trova copertura e che il venir meno della quantificazione annuale dello stanziamento e della correlata indicazione dei mezzi con cui far fronte agli oneri previsti consentirebbe l'iscrizione diretta nel bilancio di nuove e maggiori spese prive di specifica e puntuale copertura, in contrasto con il precetto posto dall'art. 81, terzo e quarto comma, Cost.;

che sul punto il Commissario richiama la costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale non può ritenersi idonea la copertura di spese di carattere permanente, come l'attuale, con il richiamo di capitoli già previsti in bilancio (sentenza n. 123 del 1975), né con l'iscrizione della nuova o maggiore spesa in bilancio, ove non trovi corrispondenza in una preesistente legge sostanziale che preveda la quantificazione della spesa, nonché i mezzi per farvi fronte (sentenza n. 31 del 1961);

che a giudizio del ricorrente l'iscrizione della spesa nei documenti finanziari degli anni successivi sarebbe priva dell'indispensabile indicazione dei mezzi di copertura, di cui all'art. 81, commi terzo e quarto Cost., per effetto della proposta modifica all'art. 132, comma 2, della legge della Regione siciliana n. 4 del 2003;

che, infine, il ricorrente censura l'art. 14 del medesimo disegno di legge regionale, il quale sotto la rubrica «Norme in materia di agevolazioni per la ricomposizione fondiaria» dispone: «1. Al comma 1 dell'articolo 60 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, e successive modifiche ed integrazioni, le parole "31 dicembre 2011" sono sostituite dalle parole "31 dicembre 2013". 2. Gli oneri derivanti dal comma 1, valutati in 100 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2012 e 2013, trovano riscontro nel bilancio pluriennale della Regione per il triennio 2011-2013, UPB 4.2.1.5.2.»;

che in tal modo l'art. 14 prevede l'ulteriore proroga per un biennio delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 60 della legge della Regione siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), volte a favorire la ricomposizione fondiaria e consistenti nell'esenzione dalle imposte di bollo e catastale e nella riduzione dell'imposta di registro ed ipotecaria in favore degli acquirenti di terreni agricoli;



che, a giudizio del Commissario dello Stato, la quantificazione delle minori entrate determinate dalle disposte agevolazioni fiscali sarebbe ictu oculi incongrua, se raffrontata con quelle contenute nell'art. 32 della legge della Regione siciliana n. 2 del 2002 e nell'art. 60 della legge della Regione siciliana 8 febbraio 2007, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2007), che disponevano entrambi le medesime agevolazioni fiscali rispettivamente nel triennio 2002-2004 e 2007-2009;

che il ricorrente si duole che, in totale assenza di elementi idonei per la determinazione e la valutazione del minore gettito nella relazione tecnica redatta dall'amministrazione regionale ai sensi dell'art. 7 della legge della Regione siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), la quantificazione delle minori entrate contenute nella norma in questione sarebbe da ritenersi arbitraria, con conseguente presumibile insufficienza delle risorse individuate per farvi fronte;

che, ad avviso del Commissario dello Stato, l'art. 14 violerebbe l'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione degli oneri e dei relativi mezzi di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

Considerato che, successivamente all'impugnazione, la delibera legislativa della Regione siciliana (disegno di legge n. 829), recante «Disposizioni in materia di contabilità e di patto di stabilità regionale. Modifiche di norme in materia di sistema pensionistico. Nuove norme in materia di condizioni di eleggibilità alla carica di sindaco», approvata dall'Assemblea regionale siciliana con deliberazione del 28 dicembre 2011, è stata pubblicata nel Supplemento ordinario n. 1 della *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana n. 3 del 20 gennaio 2012, come legge della Regione siciliana 12 gennaio 2012, n. 7 (Disposizioni in materia di contabilità e di patto di stabilità regionale. Modifiche di norme in materia di sistema pensionistico. Nuove norme in materia di condizioni di eleggibilità alla carica di sindaco), con omissione delle disposizioni oggetto di censura;

che l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, il quale viene esercitato necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale siciliana, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplicino una qualche efficacia e conseguentemente fa venir meno l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 11, n. 12, n. 27 e n. 28 del 2012; n. 2 e n. 57 del 2011, n. 74, n. 155 e n. 212 del 2010, n. 186 del 2009, n. 304 del 2008, n. 229 e n. 358 del 2007, n. 410 del 2006);

che, pertanto, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, deve dichiararsi cessata la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

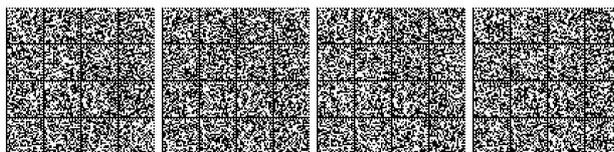
Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 158

*Sentenza 18 - 22 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Agricoltura - Caccia - Norme della Regione Piemonte - Istituzione di un “Marchio di valorizzazione” delle produzioni agroalimentari - Anticipazioni sui contributi relativi al Regime di pagamento unico previsto dalle norme comunitarie autorizzate dall’Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura (ARPEA) - Interventi straordinari a protezione della fauna selvatica omeoterma e sul prelievo venatorio - *Ius superveniens* abrogativo o sostitutivo delle disposizioni censurate - Mancata applicazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, artt. 2, comma 7, 7, comma 1, e 8, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 117, primo e secondo comma, lett. s).

**Rifiuti - Norme della Regione Piemonte - Comuni montani e comuni ad alta marginalità con popolazione inferiore ai 1.500 abitanti - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di autorizzare unilateralmente una deroga al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata - Contrasto con la normativa nazionale secondo cui le deroghe agli obiettivi della raccolta differenziata possono essere autorizzate dal Ministro dell’ambiente, nell’ambito di una attività di programmazione che coinvolge anche la Regione - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, art. 26, comma 2.
- Costituzione, 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 205, comma 1-*bis*.

## 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 2, comma 7, 7, comma 1, 8, comma 2, e 26, comma 2, della legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l’anno 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9 settembre 2011, depositato in cancelleria il 15 settembre 2011, ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2011.

Visto l’atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell’udienza pubblica del 5 giugno 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l’avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 9 settembre 2011 e depositato il successivo 15 settembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 7, 7, comma 1, 8, comma 2, e 26, comma 2, della legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011), per violazione degli artt. 3, 117, commi primo e secondo, lettera s), e 120, primo comma, della Costituzione.

1.1.- La difesa dello Stato richiama il contenuto delle disposizioni impugnate e quindi espone gli argomenti a sostegno delle relative censure.

1.2.- L'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011, rubricato «Valorizzazione delle produzioni agroalimentari», prevede, al comma 7, che la Regione istituisca un marchio di valorizzazione al fine di realizzare gli obiettivi fissati nel comma 1, e cioè promuovere «la produzione, la commercializzazione e la valorizzazione dei prodotti agroalimentari destinati all'alimentazione umana con specificità di processo e di prodotto, aventi caratteristiche qualitativamente superiori rispetto alle norme di commercializzazione o ai requisiti minimi stabiliti dalla normativa comunitaria e nazionale vigente», e per «valorizzare i prodotti agroalimentari afferenti ai sistemi di qualità comunitari e nazionali prodotti nel proprio territorio». La disposizione stabilisce altresì che il relativo regolamento e il manuale d'uso saranno approvati con atto della Giunta regionale, al fine di richiedere la preventiva registrazione del marchio presso l'Ufficio italiano brevetti e marchi e presso l'Ufficio di armonizzazione del mercato interno.

1.2.1.- Secondo il ricorrente la norma impugnata sarebbe incompatibile con gli artt. 40-42 [*recte*: 34-36] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), i quali sanciscono il principio della libera circolazione delle merci nel mercato interno, e si porrebbe pertanto in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. Allo stesso tempo, la norma violerebbe l'art. 120, primo comma, Cost., il quale vieta l'adozione di provvedimenti che ostacolano in qualunque modo la libera circolazione delle cose tra le Regioni.

In particolare, le norme comunitarie evocate non consentirebbero agli Stati membri di regolare o applicare misure di marcatura di origine delle merci, siano esse marchi obbligatori o volontari, in quanto ciò potrebbe ostacolare gli scambi intracomunitari. È richiamata la sentenza 5 novembre 2002 della Corte di giustizia dell'Unione europea, in causa C-325/00, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania, in cui si trova affermato che un sistema di marcatura, pur se facoltativo, quando sia imputabile ad un'autorità pubblica determina un effetto potenzialmente restrittivo sulla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri, posto che l'uso del marchio «favorisce, o è atto a favorire, lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene».

Sarebbe pertanto evidente, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, la violazione del parametro che impone il rispetto dei vincoli fissati dall'ordinamento dell'Unione europea, nonché di quello che tutela la libertà degli scambi tra le Regioni.

1.3.- L'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011, rubricato «Anticipazione sui contributi relativi al Regime di pagamento unico previsto dai capitoli 1, 2, 3 e 4 del Titolo III del Regolamento (CE) 73/2009», stabilisce, al comma 1, che la Regione può autorizzare l'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (ARPEA) ad erogare anticipazioni sui contributi come sopra indicati «nel rispetto dei principi e delle regole di cui al Regolamento (CE) 1290/2005 ed al Regolamento (CE) 1122/2009». Al comma 2 dello stesso art. 7 è precisato che «la Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, definisce con proprio atto l'entità e le modalità dell'anticipazione», e al comma 3 è previsto che «l'eventuale aiuto derivante al beneficiario è da considerarsi aiuto in regime de minimis ai sensi del Regolamento (CE) 1535/2007».

1.3.1.- La norma regionale, a parere della difesa dello Stato, sarebbe incompatibile con la disciplina contenuta nell'art. 29, paragrafo 4, del regolamento (CE) 19 gennaio 2009, n. 73/2009 [Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003]. La disposizione regolamentare citata prevede infatti che, in deroga al regime fissato nel paragrafo 2, secondo cui l'erogazione dei pagamenti diretti può avvenire a partire dal 1° dicembre dell'anno di presentazione della domanda e fino al 30 giugno dell'anno successivo, la Commissione può autorizzare l'anticipazione dei pagamenti, previo esame del comitato di gestione dei pagamenti diretti, secondo la procedura di cui all'art. 141, paragrafo 2, del medesimo regolamento.

L'anticipazione dei pagamenti nell'ambito del regime di sostegno comunitario trova giustificazione nel riconoscimento, da parte della Commissione, di situazioni eccezionali che abbiano causato agli agricoltori difficoltà finanziarie, esigendo comunque la previa verifica della sussistenza delle condizioni di ammissibilità della richiesta di aiuto, come precisato al paragrafo 3 del citato art. 29.



Il legislatore regionale, prosegue l'Avvocatura generale dello Stato, avrebbe previsto le anticipazioni dei pagamenti oltre e al di fuori delle condizioni tassativamente indicate dal regolamento (CE) n. 73/2009, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Sarebbe inoltre violato il principio di uguaglianza, poiché gli agricoltori piemontesi verrebbero a beneficiare di aiuti che, a parità di condizioni, sono inibiti agli agricoltori residenti nelle altre Regioni del Paese.

1.4.- L'art. 8, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011 introduce l'art. 29-*bis* nella legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). La nuova disposizione, rubricata «Interventi di contenimento straordinari», prevede al comma 1 che la Giunta regionale, «sentita la commissione consiliare competente, per le esigenze ambientali, di gestione del patrimonio zootecnico, la tutela del suolo, delle produzioni zootecniche ed agroforestali, la prevenzione dei rischi a persone e cose, definisce annualmente l'elenco delle specie oggetto di controllo straordinario». Il medesimo art. 29-*bis*, ai commi 2 e 3, stabilisce che le Province approvano piani di contenimento delle specie inserite nel citato elenco e autorizzano allo scopo l'intervento di cacciatori nominativamente indicati dai comitati di gestione degli ATC (Ambiti territoriali di caccia) e dei CA (Comprensori alpini) competenti per territorio.

1.4.1.- Il ricorrente osserva come la citata disposizione, intervenendo in materia di contenimento di specie animali, abbia rimesso alle Province la redazione dei relativi piani, con il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), ed in considerazione di finalità generiche, quali sono il «raggiungimento del livello compatibile con le caratteristiche ambientali», ovvero «le esigenze di gestione del patrimonio zootecnico», o ancora «la prevenzione dei rischi a persone e cose».

Tale disciplina si porrebbe in contrasto con la normativa statale di riferimento, che a sua volta rientra nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e pertanto non derogabile dalle Regioni.

In particolare, la difesa statale osserva come la disposizione regionale riguardi gli animali selvatici predatori, per i quali è previsto un regime di protezione rigoroso che discende dalla direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), recepita con il d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Ai sensi dell'art. 11 del medesimo d.P.R. n. 357 del 1997, i programmi di contenimento delle specie animali indicate nell'allegato D possono essere autorizzati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a seguito del parere del Ministro per le politiche agricole e dell'ISPRA, soltanto in assenza di soluzioni alternative. Inoltre, in termini analoghi a quanto avviene per i prelievi in deroga, l'intervento di controllo della fauna selvatica «deve essere attuato valutando ogni singolo caso ed a seguito di analisi delle problematiche e dei motivi che giustificano la deroga», a condizione che non sia pregiudicato il mantenimento delle popolazioni della specie interessata, nella relativa area di distribuzione naturale. Le deroghe, infine, devono perseguire le finalità previste all'art. 11, primo comma, lettere da a) ad e), del d.P.R. n. 357 del 1997.

L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia come la norma regionale impugnata, invece, restringa gli interventi di contenimento alle sole specie animali indicate nell'elenco redatto annualmente dalla Regione, in tal modo potendo impedire, irragionevolmente, l'attuazione di «interventi che si rendessero necessari per esigenze di carattere straordinario, riguardanti altre specie non comprese nell'elenco». Sotto diverso profilo, risulterebbe in contrasto con la disciplina statale l'attribuzione alle Province della competenza a redigere i piani di contenimento, senza il parere del Ministero per le politiche agricole e sulla base di criteri generici, che non rispettano le condizioni rigorose indicate nel citato art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997.

1.5.- Infine, l'impugnato art. 26, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011, ha inserito il comma 5-*bis* dopo il comma 5 dell'art. 13 della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), prevedendo che, con provvedimento della Giunta, sentita la commissione consiliare competente, può essere disposta la deroga al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, per i Comuni montani e per quelli ad alta marginalità con popolazione inferiore a 1.500 abitanti.

La difesa statale ritiene che la disposizione regionale si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto incompatibile con la disciplina statale, contenuta nell'art. 205, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in tema di deroghe al raggiungimento dei predetti obiettivi.

La norma statale citata prevede, infatti, che i Comuni interessati debbano avanzare la richiesta di deroga al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il quale può autorizzare la deroga previa stipula di un accordo di programma tra lo stesso Ministero, la Regione e gli enti locali interessati.

Le Regioni non sarebbero dunque legittimate a consentire deroghe in assenza di autorizzazione ministeriale, e conseguentemente le disposizioni regionali difformi dalla norma richiamata come parametro interposto risulterebbero illegittime, in quanto invasive della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.



2.- Con atto depositato il 21 ottobre 2011, si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, in persona del Presidente *pro tempore*, ed ha chiesto che il ricorso sia respinto.

2.1.- La difesa regionale esamina la censura - prospettata in riferimento agli artt. 117, primo comma, e 120, primo comma, Cost. - avente ad oggetto l'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011, che istituisce il marchio di valorizzazione dei prodotti agroalimentari, osservando come non sia pertinente il richiamo alla sentenza della Corte di giustizia, 5 novembre 2002, in causa C-325/00, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania.

La fattispecie sottoposta nell'occasione alla Corte di Lussemburgo, in realtà, riguardava l'istituzione di un ente di diritto pubblico di gestione dei finanziamenti volti ad orientare l'interesse generale del settore agroalimentare tedesco, laddove la disposizione regionale oggi impugnata si limita a definire la zona di provenienza dei prodotti agroalimentari.

Secondo la Regione Piemonte sussisterebbe, invece, analogia tra l'odierna questione e quella decisa dalla sentenza n. 213 del 2006 della Corte costituzionale, concernente una norma della Regione Abruzzo che prevedeva misure di promozione del prodotto ittico locale. In particolare, precisa la resistente, la sentenza citata avrebbe precisato che la previsione di misure per la promozione di certificazione di qualità di prodotti del territorio regionale non viola l'art. 117, primo comma, Cost., trattandosi di misure di sostegno ad attività economica localizzata sul territorio stesso.

2.2.- Risulterebbe priva di fondamento, a parere della difesa regionale, anche la censura prospettata in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., avente ad oggetto l'art. 7, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011.

Con la predetta disposizione, in ragione delle gravi difficoltà finanziarie provocate dalla crisi economica, si è istituito un aiuto alle aziende agricole, finalizzato a coprire il periodo necessario per l'erogazione del contributo comunitario. L'aiuto è infatti finanziato con fondi regionali, è calcolato sulla base del regime del pagamento unico di cui agli artt. 1, 2, 3 e 4 del Titolo III del regolamento (CE) n. 73/2009, e non interferisce sulle procedure che saranno applicate dall'ARPEA nell'ambito del predetto regime di sostegno comunitario.

La stessa difesa precisa, inoltre, che il contributo regionale alle aziende agricole è concesso in regime *de minimis*, ai sensi e per gli effetti del regolamento (CE) 20 dicembre 2007, n. 1535/2007 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del trattato CE agli aiuti *de minimis* nel settore della produzione dei prodotti agricoli), e pertanto non ricade nel divieto previsto dall'art. 87, paragrafo 1, del Trattato. Nella specie, non si tratterebbe di un sostegno concesso ad imprese che abbiano conseguito nell'arco dei tre anni fiscali aiuti *de minimis* di importo eccedente i 7.500,00 euro.

2.3.- Quanto alla censura, prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., avente ad oggetto l'art. 8, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011, nella parte in cui introduce l'art. 29-*bis* nella legge reg. Piemonte n. 70 del 1996, la difesa della resistente evidenzia che la disposizione non riguarda gli animali selvatici per i quali è previsto un programma speciale di protezione ai sensi della direttiva 92/43/CEE, recepita dal d.P.R. n. 357 del 1997.

In ogni caso, prosegue la stessa difesa, l'intervento di contenimento delineato dalla norma regionale impugnata avverrebbe nel rispetto delle norme statali - è richiamato l'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) - e comunitarie, presupponendo una valutazione tecnico-scientifica da parte dell'ISPRA ed una preventiva verifica dei metodi, in conformità con quanto già previsto dall'art. 29, comma 4, della legge reg. Piemonte n. 70 del 1996.

2.4.- Non sussisterebbe infine, a parere della Regione Piemonte, il prospettato contrasto tra il comma 5-*bis* dell'art. 13 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2002 - introdotto dall'art. 26, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011 -, e l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., tramite l'interposizione dell'art. 205, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006.

La disposizione impugnata prevede che la Giunta regionale possa, a determinate condizioni, consentire ai Comuni montani e a quelli ad alta marginalità con popolazione inferiore ai 1.500 abitanti una deroga al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, là dove la normativa statale richiamata esige l'autorizzazione ministeriale, previa stipula di accordo con la Regione e gli enti locali interessati.

In realtà, secondo la difesa della resistente, posto che gli obiettivi della raccolta differenziata sono oggetto di programmazione a livello regionale, e che l'art. 205 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede il rispetto di percentuali minime di raccolta differenziata da parte di ogni ambito territoriale ottimale, la normativa statale consentirebbe alla Regione di agevolare i piccoli Comuni, una volta che rimanga inalterata la percentuale complessiva di raccolta differenziata riferita all'ambito territoriale di appartenenza.

3.- In data 22 maggio 2012, la Regione Piemonte ha depositato memoria con la quale ha formulato istanza di cessazione della materia del contendere in riferimento alle questioni collegate ai primi due motivi di ricorso, essendo state abrogate o modificate le disposizioni oggetto di impugnazione.

In particolare, la difesa della resistente ha evidenziato che con l'art. 39, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012), è stato abrogato l'art. 2, comma 7, della legge reg. n. 10 del 2011, istitutivo del marchio di valorizzazione dei prodotti agroalimentari regionali, ed è stato sostituito



l'art. 7, comma 1, che prevedeva la concessione di anticipazioni sugli aiuti comunitari in favore delle imprese agricole regionali, con una disposizione che, allo scopo, istituisce un aiuto in regime de minimis.

4.- All'udienza di discussione, la difesa regionale ha ribadito la richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni aventi ad oggetto gli artt. 2, comma 7, e 7, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011. Analoga richiesta è stata formulata per la questione avente ad oggetto l'art. 8, comma 2, della medesima legge, in ragione della intervenuta abrogazione, ad opera dell'art. 40 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012, dell'intera legge reg. Piemonte n. 70 del 1996, e dunque anche dell'art. 29-*bis* introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2.

La difesa regionale ha altresì precisato che le indicate disposizioni regionali non hanno avuto medio tempore applicazione.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 7, 7, comma 1, 8, comma 2, e 26, comma 2, della legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011), per violazione degli artt. 3, 117, primo e secondo comma, lettera *s*), e 120, primo comma, della Costituzione.

2.- Preliminarmente, si deve rilevare che, in epoca successiva alla proposizione del ricorso, la legge reg. Piemonte n. 10 del 2011 è stata oggetto di modifiche, come evidenziato dalla difesa regionale con la memoria depositata nell'imminenza dell'udienza e ulteriormente precisato in sede di discussione.

In particolare, l'art. 2, comma 7, istitutivo del marchio di valorizzazione dei prodotti agroalimentari regionali, è stato abrogato dall'art. 39, comma 2, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012).

L'art. 7, comma 1, che consentiva alla Regione di autorizzare anticipazioni sui contributi spettanti agli imprenditori agricoli, nell'ambito del regime del pagamento unico previsto dai capitoli 1, 2, 3 e 4 del Titolo III del regolamento (CE) 19 gennaio 2009, n. 73/2009 [Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003], è stato sostituito dall'art. 39, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012.

Risulta inoltre abrogata, dall'art. 40 di quest'ultima legge, l'intera legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e con essa anche l'art. 29-*bis*, introdotto dall'art. 8, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011, oggetto di impugnazione.

2.1.- Occorre pertanto verificare l'incidenza del richiamato *ius superveniens* sulle questioni che hanno ad oggetto le disposizioni regionali abrogate, alla luce delle dichiarazioni rese in udienza dalla difesa regionale circa la mancata applicazione delle stesse nel periodo, pure relativamente breve, di vigenza.

Discorso analogo vale con riferimento all'impugnato art. 7, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011, che è stato sostituito dall'art. 39, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012, dovendosi escludere il trasferimento della questione sulla disposizione regionale attualmente vigente. Con quest'ultima, infatti, il legislatore regionale ha istituito un aiuto a favore degli imprenditori agricoli, per gli esercizi finanziari 2012-2013, nell'ambito del regime de minimis previsto dal regolamento (CE) 20 dicembre 2007, n. 1535/2007 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del trattato CE agli aiuti de minimis nel settore della produzione dei prodotti agricoli). Tale regime di aiuti si sostanzia nella erogazione di anticipazioni finanziarie sui futuri contributi relativi al pagamento unico di cui al regolamento (CE) n. 73/2009, spettante agli stessi imprenditori. Diversamente, la norma censurata, nel testo vigente al momento dell'impugnazione, consentiva alla Regione di autorizzare l'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (ARPEA) a corrispondere anticipazioni sui medesimi contributi, attribuendo in tal modo all'ente territoriale una competenza che l'art. 29, paragrafo 4, del citato regolamento (CE) n. 73/2009, assegna alla Commissione europea.

2.2.- Secondo quanto affermato dalla difesa regionale in udienza, le disposizioni dianzi richiamate, oggetto di abrogazione o sostituzione, non hanno ricevuto medio tempore applicazione.

L'affermazione, che risulta plausibile in considerazione sia della struttura delle predette norme, che implicava ulteriori adempimenti da parte degli organi regionali, sia del periodo relativamente breve di vigenza, consente, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 310 e n. 153 del 2011, n. 451 del 2007), di accogliere la richiesta della Regione e dichiarare, pertanto, la cessazione della materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 2, comma 7, 7, comma 1, e 8, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011.



3.- Residua la questione avente ad oggetto l'art. 26, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011, che ha introdotto il comma 5-*bis* dell'art. 13 della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti). Tale disposizione prevede: «La giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, può consentire ai comuni montani ed ai comuni ad alta marginalità con popolazione inferiore ai 1.500 abitanti una deroga al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, stabilendo i relativi criteri e modalità».

Lo Stato ha impugnato la suddetta norma in quanto avrebbe introdotto una disciplina difforme da quella contenuta nell'art. 205, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), secondo cui le deroghe agli obiettivi della raccolta differenziata possono essere autorizzate, su richiesta del Comune interessato, dal Ministro dell'ambiente.

La difesa regionale ha chiesto il rigetto della questione, affermando che gli obiettivi della raccolta differenziata sono stabiliti nella programmazione regionale, mentre la norma statale richiamata dal ricorrente si limiterebbe a prevedere il rispetto di percentuali minime di raccolta differenziata da parte di ciascun ambito territoriale ottimale. Da ciò deriverebbe che la Regione potrebbe autorizzare deroghe in favore di singoli Comuni, a patto di mantenere inalterata la percentuale complessiva di raccolta differenziata in rapporto all'ambito territoriale di riferimento.

3.1.- La questione è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, l'attività di programmazione attribuita alle Regioni, per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (art. 200, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006), non implica che le stesse Regioni possano autorizzare deroghe per singoli Comuni rispetto alle percentuali di raccolta differenziata da raggiungere. La possibilità di realizzare "compensazioni" tra le percentuali di raccolta differenziata conseguite dai diversi Comuni all'interno del medesimo territorio costituisce, ai sensi dell'art. 205, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006, una delle modalità attraverso cui il Comune richiedente intende conseguire gli obiettivi indicati dall'art. 181, comma 1, del medesimo decreto. La suddetta compensazione è quindi uno dei possibili contenuti dell'accordo di programma, che deve essere stipulato tra Ministero dell'ambiente, Regione ed enti locali interessati prima dell'autorizzazione alla deroga, da concedersi da parte del Ministro dell'ambiente.

Per le ragioni sopra indicate, la potestà di concedere deroghe ai Comuni, nel caso in cui non sia realizzabile il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, appartiene allo Stato - titolare di competenza legislativa esclusiva in materia di ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - e si inserisce nell'ambito di un'attività di programmazione, che coinvolge anche la Regione. Quest'ultima pertanto non può disciplinare unilateralmente la concessione delle suddette deroghe, come invece stabilisce, in modo costituzionalmente illegittimo, la norma regionale censurata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 2, della legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011);

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 7, 7, comma 1, e 8, comma 2, della medesima legge regionale n. 10 del 2011, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 81

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 maggio 2012  
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Incremento nella misura di 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012, in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle Autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata definizione unilaterale, a prescindere da qualsiasi accordo con gli enti territoriali interessati, della misura puntuale delle entità finanziarie ripartite tra le singole Autonomie speciali - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione della particolare autonomia finanziaria, sia regionale che locale, garantita alla Valle d'Aosta dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione - Inosservanza del metodo preferenziale dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie speciali - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione delle norme di attuazione statutaria disciplinanti le modalità di compartecipazione regionale ai tributi erariali - Richiamo ai motivi e profili di censura proposti dalla stessa Regione avverso l'art. 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011 con il ricorso n. 38/2012.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, comma 4.
- Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a) e b), 3, primo comma, lett. f), 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690; Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Bilancio e contabilità pubblica - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Incremento nella misura di 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012 - Possibile significato di riserva all'erario delle maggiori entrate rivenienti nei territori delle Autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione delle norme statutarie e attuative che definiscono l'autonomia finanziaria valdostana - Modificazione unilaterale dell'ordinamento finanziario della medesima Regione - Esorbitanza dalle ipotesi di riserva allo Stato di proventi derivanti alla Valle da maggiorazioni di aliquote o modificazione di tributi ad essa devoluti - Violazione del principio consensuale che deve presiedere alla regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie regionali - Lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, comma 4.
- Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8.

Ricorso della Regione Autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, C.F. 80002270074, in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 945 del 4.52012, dall'Avv. Ulisse Corea (CROLS-S69T19C352X; pec: [ulissecorea@ordineavvocatiroma.org](mailto:ulissecorea@ordineavvocatiroma.org); fax: 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli n. 48, ha eletto domicilio - ricorrente;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370 - resistente;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, pubblicata nel Supplemento ordinario n. 53 alla *Gazzetta Ufficiale* del 24 marzo 2012, n. 71, limitatamente all'articolo 35, comma 4, di tale atto normativo.



## F A T T O

1. Con il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, c.d. “Cresci Italia”, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, sono state introdotte disposizioni volte ad agevolare la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività. Il legislatore ha previsto, tra l’altro, misure tese ad accelerare il pagamento dei debiti delle amministrazioni statali verso le imprese; interventi sulla regolamentazione delle professioni al fine di eliminare le restrizioni al corretto funzionamento della concorrenza; potenziamento del servizio di distribuzione dei farmaci; nuove norme in materia bancaria e di assicurazioni; l’istituzione di un’ autorità per la regolazione dei settori del trasporto; la promozione della concorrenza nei mercati dell’energia; la razionalizzazione della normativa di gestione dei servizi pubblici locali.

2. Per quanto concerne l’art. 35, comma 4, del citato d.l. n. 1 del 2012, esso dispone che — “in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell’accisa sull’energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell’Economia e delle Finanze [...]” — il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previsto dall’articolo 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è incrementato, a decorrere dall’anno 2012, di 235 milioni di euro annui. La disposizione aggiunge, inoltre, che “la quota di maggior gettito pari a 6.4 milioni annui a decorrere dal 2012 derivante all’Erario dai decreti di cui al presente comma resta acquisita al bilancio dello Stato”.

3. Con il presente ricorso la Regione Valle d’Aosta, come sopra rappresentata e difesa, chiede a codesta Ecc.ma Corte di voler dichiarare l’illegittimità costituzionale del citato art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, come convertito dalla legge n. 27 del 2012, trattandosi di previsione lesiva delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Valle, alla luce dei seguenti motivi di

## D I R I T T O

I. Illegittimità costituzionale dell’art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, convertito con modificazioni nella legge n. 27 del 2012, per violazione del principio di leale collaborazione e lesione dell’autonomia finanziaria della valle d’Aosta garantita dagli articoli 2, comma 1, lett. *a*) e *b*), 3, comma 1, lett. *f*), 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale valdostano (l. cost. n. 4/1948) e dalla relativa normativa di attuazione (l. n. 690/1981); nonché per violazione del principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 cost..

Come rilevato in narrativa, l’art. 35, comma 4, del decreto legge oggetto del presente giudizio, dispone che il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano — così come previsto dall’art. 28, comma 3, del c.d. decreto “Salva Italia” (d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011) — è incrementato, a decorrere dall’anno 2012, di 235 milioni di euro annui, in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle Autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell’accisa sull’energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell’Economia e delle Finanze.

Il legislatore statale ha stabilito, dunque, un ulteriore incremento della misura del concorso delle Autonomie speciali alla manovra finanziaria, da realizzarsi secondo le modalità già previste dall’art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011.

A tale riguardo preme evidenziare che la disposizione da ultimo richiamata ha formato oggetto di autonoma impugnazione ad opera della Valle d’Aosta dinanzi a codesta Ecc.ma Corte, con ricorso notificato in data 23.2.2012 e iscritto al r.r. n. 38 del 2012.

Il citato art. 28, comma 3, infatti, presenta evidenti profili di illegittimità costituzionale, idonei a riflettersi in via diretta e immediata sulla disciplina recata dal censurato art. 35, comma 4, d.l. n. 1 del 2012, in relazione alla quale, pertanto, si formulano le medesime eccezioni di incostituzionalità già fatte valere dalla Regione Valle d’Aosta con il suddetto ricorso n. 38 del 2012, qui da intendersi integralmente richiamate e trascritte.

Ciò premesso, in questa sede sia sufficiente ribadire che la disciplina del concorso finanziario della Valle d’Aosta — così come normata dall’art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, cui l’art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012 rinvia — è palesemente viziata atteso che la stessa definisce, unilateralmente e a prescindere da qualsivoglia accordo con gli enti territoriali interessati, la misura puntuale delle entità finanziarie ripartite tra le singole Autonomie speciali (aggiuntive rispetto a quelle derivanti dal concorso agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in applicazione della l. n. 183/2011 e del d.l. n. 78/2010).



Ciò determina, come già rilevato dinanzi a codesta Ecc.ma Corte, la manifesta violazione del principio costituzionale di leale collaborazione, di cui agli articoli 120 e 5 Cost., tanto più necessario nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, comma 3, Cost. e 10, della l. cost. 3/2001. Violazione, quest'ultima, che si riflette sulla lesione della particolare autonomia finanziaria, sia regionale che locale, di cui la Valle d'Aosta gode, come è noto, alla luce degli articoli 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50 dello Statuto speciale e della relativa normativa di attuazione in materia di ordinamento finanziario (l. n. 690 del 1981), in base ai quali occorre privilegiare, nei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione medesima, il metodo dell'accordo.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di chiarire più volte, del resto, che "il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell'accordo" (cfr., Corte cost., sent. n. 74 del 2009), la quale è "espressione" della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a Statuto speciale (cfr., Corte cost., sent. n. 82 del 2007; sent. n. 353 del 2004).

Dello strumento preferenziale dell'accordo, tuttavia, non vi è alcuna traccia, tanto nell'art. 28, comma 3, del censurato decreto "Salva Italia", quanto nell'art. 35, comma 4, del decreto oggetto del presente giudizio. Peraltro, la disciplina statale di cui trattasi si pone in contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., comportando, ancora una volta, una illegittima compressione dell'autonomia finanziaria della Valle. Il legislatore ordinario, infatti, ha individuato la misura puntuale del contributo dovuto dalla Regione Valle d'Aosta nell'ambito del concorso alla manovra pubblica, a prescindere dalla necessaria preventiva enunciazione dei criteri sulla cui base detta individuazione è stata fatta.

La suddetta lesione delle prerogative regionali appare, poi, tanto più evidente ove si consideri che la misura complessiva dell'entità finanziaria individuata dalla previsione statale, è immediatamente accantonata dallo Stato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna Autonomia speciale nel triennio 2007-2009, "a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali". È evidente, sotto quest'ultimo profilo, come si finisca per imporre, unilateralmente e senza previo accordo alcuno, una riduzione delle quote di compartecipazione della Valle ai tributi dell'Erario. Ciò, in aperta violazione della disciplina relativa alle modalità di compartecipazione regionale ai tributi erariali, la quale è riservata, per quanto attiene alla Regione ricorrente, alla normativa di attuazione e, segnatamente, agli articoli da 2 a 7 della l. 690/1981, i quali risultano, pertanto, lesi per effetto dell'intervento normativo statale.

Alla luce dei rilievi suesposti e di quelli già spiegati con il menzionato ricorso n. 38 del 2012, cui, per la parte che qui interessa, si rinvia integralmente, si chiede, pertanto, a codesta Ecc.ma Corte di voler dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, trattandosi di disposizione che prevede, come chiarito, un incremento ulteriore della misura del concorso valdostano alla manovra finanziaria, secondo modalità da ritenersi lesive della particolare autonomia finanziaria della Valle, in quanto contrarie ai parametri costituzionali e statutari più sopra richiamati.

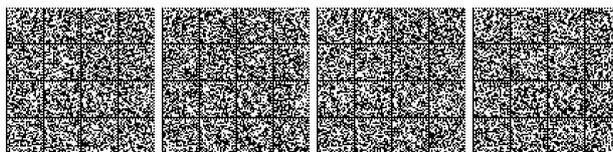
II. Illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, convertito con modificazioni nella legge n. 27 del 2012, per violazione del principio di leale collaborazione e degli articoli 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale valdostano, nonché dell'art. 8 della relativa normativa di attuazione (l. n. 690/1981).

Nell'ipotesi in cui il censurato art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, debba ritenersi espressivo di una riserva all'Erario — nella indicata misura di 235 milioni di euro — delle "maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze 30 dicembre 2011 [...]", la medesima previsione normativa si mostra illegittima anche sotto i seguenti, ulteriori, profili.

Premesso, infatti, che il gettito derivante dalle accise sull'energia elettrica è interamente devoluto, ai sensi dell'art. 4, della l. n. 690 del 1981, alla Regione Valle d'Aosta, va altresì rilevato che la riserva all'Erario disposta dalla norma impugnata importa la violazione degli art. 48-bis e 50, comma 5, dello Statuto speciale, nonché delle relative norme di attuazione e, segnatamente, dell'art. 8 della l. n. 690/1981 e successive modificazioni, i quali concorrono a definire l'autonomia finanziaria della Valle.

L'art. 48-bis dello Statuto disciplina, come è noto, il procedimento di approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, prevedendo, al secondo comma, che "Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso". L'art. 50, comma 5, dello Statuto, dal canto suo, attribuisce alla legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, il compito di stabilire, a modifica degli artt. 12 e 13 dello Statuto, un ordinamento finanziario della Regione.

In ossequio alla previsione statutaria, la legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta) ha innovato il quadro dei rapporti finanziari con lo Stato ed ha dettato una nuova



disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta. Il successivo decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) ha poi statuito, all'art. 1, che "Le norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta [...] nonché l'ordinamento finanziario della regione stabilito, ai sensi dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre 1981, n. 690 e con l'art. 8, comma 4, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, possono essere modificati solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale".

Dal quadro normativo fin qui richiamato può dedursi — come affermato da codesta Ecc.ma Corte nella sentenza n. 133 del 2010 — che "le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-bis dello Statuto", prescritto per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, e quindi a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del Consiglio della Valle". Deve, pertanto, ritenersi illegittima ogni previsione legislativa statale, quale quella oggetto del presente giudizio, tesa a modificare unilateralmente l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta.

L'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012 è viziato, dunque, poiché si propone di incidere sull'ordinamento finanziario della Regione attraverso una scelta unilaterale dello Stato, in violazione delle richiamate previsioni statutarie e attuative.

Risulta leso, in particolare, l'art. 8, della legge n. 690 del 1981, in base al quale è stata prevista — in sede di attuazione dello Statuto valdostano e allo specifico fine di preservare l'autonomia finanziaria della Regione — una riserva all'Erario del solo provento derivante alla Valle da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, nel caso in cui tale provento sia destinato per legge alla copertura di nuovi o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale. Inoltre, la stessa norma di attuazione disciplina apposite modalità di determinazione dell'ammontare della riserva all'Erario, prevedendo il diretto coinvolgimento regionale. Infatti l'art. 8, comma 2, della legge 690 del 1981, attribuisce tale determinazione ad un decreto del Ministero dell'Economia (già Ministri delle Finanze e del Tesoro) d'intesa con il Presidente della Regione.

Risulta di tutta evidenza, pertanto, come l'art. 35, comma 4, oggetto di censura, si ponga in contrasto con le vigenti norme di attuazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta sotto un duplice profilo: da un lato, sul piano sostanziale, atteso che lo stesso dispone una riserva all'Erario che travalica le ipotesi contemplate dalle vigenti previsioni contenute nell'art. 8 della legge n. 690 del 1981, con grave lesione dell'autonomia finanziaria della Regione Valle d'Aosta; dall'altro, sul piano procedimentale, poiché nel dettare unilateralmente l'illegittima previsione di una riserva all'Erario, estesa anche alle quote di entrate di competenza regionale, viola il principio consensuale che deve presiedere alla regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione valdostana.

Ciò che determina, sotto ulteriore e concorrente profilo, anche la lesione del principio di leale collaborazione che deve sovrintendere i rapporti tra lo Stato e le Autonomie regionali.

Si insiste, stante quanto precede, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, come convertito nella legge n. 27 del 2012, per i motivi e sotto tutti i profili più sopra evidenziati.

*P. Q. M.*

*Voglia codesta Ecc.ma Corte, ogni contraria istanza e deduzione disattesa, dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, limitatamente all'articolo 35, comma 4, per lesione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione ricorrente dagli articoli 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50 dello Statuto speciale valdostano (l. cost. n. 4/1948) e dalla relativa normativa attuazione (l. n. 690 del 1981), nonché dall'articolo 117, comma terzo, Cost. e 10, l. cost. n. 3 del 2001, oltre che per violazione dei principi costituzionali di leale collaborazione e di ragionevolezza, sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.*

Roma, addì 21 maggio 2012

*L'avvocato: COREA*

Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, la seguente documentazione:

1) Delibera della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 945 del 4 maggio 2012.



n. 82

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2012  
(della Regione Toscana)*

**Concorrenza - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività - Previsione che l'adeguamento degli ordinamenti regionali, provinciali e comunali e delle città metropolitane al principio della liberalizzazione delle attività economiche costituisce elemento di valutazione della virtuosità ex art. 20, comma e, del D.L. n. 98/2011 - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera delle attribuzioni legislative regionali sia concorrenti che esclusive - Denunciata introduzione di un ulteriore parametro di virtuosità estraneo alla finalità di coordinamento della finanza pubblica.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 1, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.

**Concorrenza - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività - Soppressione dell'intesa con le Regioni ai fini dell'adozione dell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999 - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Denunciata violazione del principio di compartecipazione delle Regioni al gettito dei tributi erariali riferibili al proprio territorio - Denunciata mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza per l'adozione del decreto-legge.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, comma 7.
- Costituzione, artt. 77, 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, comma secondo.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo e la competitività - Previsione a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge (24 gennaio 2012) e fino al 31 dicembre 2014, della sospensione del regime di tesoreria mista, introdotto dal d.lgs. n. 279/1997 - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica per l'imposizione di vincoli puntuali all'utilizzazione di risorse regionali.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, commi 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo, secondo e quarto.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 437 del 21 maggio 2012, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora, domiciliato presso lo studio dell'avv. Marcello Cecchetti, in Roma, via A. Mordini n. 14;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4; e 35, commi 7, 8, 9 e 10 del decreto-legge n. 1/2012, convertito dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, per violazione degli artt. 77, 117, 118 e 119 Cost. e per contrasto con il principio della leale collaborazione.

Sulla *G.U.* Serie generale n. 71 del 24 marzo 2012 è stata pubblicata la legge 24 marzo 2012, n. 27 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 27 recante Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.

Le disposizioni impugnate sono lesive delle prerogative regionali costituzionalmente garantite per i seguenti motivi di



## DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, nella parte in cui prevede che l'adeguamento degli ordinamenti regionali al principio della liberalizzazione delle attività economiche costituisca elemento di valutazione della virtuosità ex art. 20, comma 3, del DL 98/2011, per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, e 119 della Costituzione.*

L'art. 1, comma 4, stabilisce che l'adeguamento delle Regioni al principio liberista previsto dallo stesso art. 1, commi 1, 2 e 3, rappresenti un ulteriore parametro per la valutazione della c.d. «virtuosità» degli Enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto per la prima volta dal combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 20, DL 98/2011, in base al quale — al fine di ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2012, tra gli enti del singolo livello di governo — i predetti enti sono ripartiti (con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata) in quattro classi, sulla base di parametri di virtuosità ivi stabiliti.

Secondo il citato articolo 20, comma 3, in particolare, «gli enti che, in esito a quanto previsto dal comma 2, risultano collocati nella classe più virtuosa, fermo l'obiettivo del comparto, non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2012, dal comma 5, nonché dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010. Gli enti locali di cui al primo periodo conseguono l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario pari a zero. Le regioni di cui al primo periodo conseguono un obiettivo pari a quello risultante dall'applicazione alle spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua di riduzione stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011 dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le spese finali medie di cui al periodo precedente sono quelle definite dall'articolo 1 commi 128 e 129 della legge 13 dicembre 2010, n. 220. Inoltre, il contributo dei predetti enti alla manovra per l'anno 2012 è ridotto con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in modo tale che non derivino effetti negativi, in termini di indebitamento netto e fabbisogno, superiori a 200 milioni di euro».

Ebbene, nel caso di specie, come detto, l'articolo 1 comma 4 prevede che — a decorrere dall'anno 2013 — l'adeguamento di Comuni, Province e Regioni al principio della liberalizzazione delle attività economiche (stabilito ai commi 1, 2 e 3 dello stesso articolo 1 del DL 1/2012), costituisca elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti: è di tutta evidenza che il legislatore, con l'art. 1, comma 4, qui contestato, ha individuato, quale ulteriore parametro di virtuosità, un elemento del tutto estraneo alle finalità di coordinamento della finanza pubblica ed ha quindi esorbitato dai limiti che il legislatore statale incontra in tale materia.

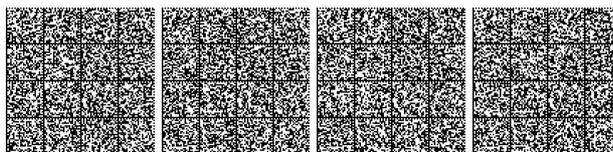
Infatti l'istituto della virtuosità, nato nell'ambito del contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, nel caso in esame diviene uno strumento di «coartazione» della volontà delle Regioni, che prescinde totalmente dalle finalità di coordinamento della finanza pubblica. In altri termini, con la disposizione in oggetto si ha l'effetto di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale, in materia di competenza delle Regioni, per finalità del tutto estranee all'obiettivo di contenimento della spesa, in tal modo realizzandosi una surrettizia ed inammissibile ingerenza dello Stato nella sfera delle attribuzioni legislative regionali, sia concorrenti che esclusive; ciò in violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, e 119 Cost.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 7, nella parte in cui prevede la soppressione dell'intesa con le Regioni ai fini dell'adozione dell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in violazione degli artt. 77; 117, comma 3; 118, primo comma e 119, comma 2, Cost. nonché per contrasto con il principio della leale collaborazione.*

2.1) Con la norma in esame viene soppresso l'art. 10, comma 1, d.lgs. 68/2011, secondo cui «L'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, è adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le regioni e sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 5 della citata legge n. 42 del 2009».

Dunque, viene eliminata la prevista intesa con le Regioni in relazione al documento di indirizzo sulla politica fiscale e all'attività delle agenzie fiscali.

La relazione governativa illustrativa del DL 1/2012, in relazione al comma 7 in esame, testualmente afferma che «Il comma 7 dispone l'abrogazione, in tema di gestione dei tributi regionali, della norma che prevede che l'atto d'indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, è adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le regioni e sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica».



In particolare detta intesa aveva la finalità di determinare — in concertazione con le Regioni — gli obiettivi in tema di contrasto all'evasione fiscale, rappresentando l'opportunità per le stesse Regioni di indicare specifici indirizzi territoriali, ciò in un'ottica di collaborazione istituzionale per la gestione dei tributi, delle compartecipazioni e della lotta all'evasione ed elusione fiscale, conformemente a quanto disposto dall'art. 117, comma 3, Cost. che attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La norma appare lesiva delle competenze regionali costituzionalmente garantite in quanto l'intesa di cui si tratta consentiva alle Regioni di esprimersi sulle direttive che annualmente il Ministero dell'economia e delle finanze dà all'Agenzia delle entrate sugli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle agenzie fiscali.

Le direttive sopra citate ricomprendono anche gli indirizzi in tema di lotta all'evasione.

In altri termini, l'intesa di cui all'art. 10, comma 1, d.lgs. 68/2011 — oggi abrogato — consentiva alle Regioni di svolgere un ruolo incisivo in ordine alla successiva attività delle Agenzie delle Entrate con riferimento al proprio territorio.

Con l'abrogazione di detta previsione si ritorna invece ad un sistema sostanzialmente accentrato «Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia delle Entrate», che prescinde da un attivo ruolo regionale nella definizione degli indirizzi di politica fiscale ed in particolare nell'attività di contrasto all'evasione fiscale.

È noto che le Regioni ricevono i proventi della lotta all'evasione, su tributi propri derivati e compartecipazioni (si veda artt. 9 e 10 d.lgs. 68/2011); detta intesa era quindi volta a determinare a monte il concorso di codeterminazione degli obiettivi e azioni per la lotta all'evasione anche relativi ai suddetti tributi e compartecipazioni, per i quali è previsto l'obbligo di gestione tramite convenzioni tra le Regioni e la stessa Agenzia delle entrate. Il contenuto di dette convenzioni, peraltro, oggi — in mancanza dell'intesa — viene ad essere predeterminato in modo unilaterale da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, così ledendo le competenze regionali in tema di coordinamento del sistema tributario di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

Inoltre la disposizione viola altresì l'art. 118, primo comma, Cost., anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, poiché, in una materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni, quale è il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, attribuisce una funzione amministrativa allo Stato (indirizzi alle Agenzie delle entrate per la lotta all'evasione), prevedendo che quest'ultimo la possa esercitare in modo totalmente unilaterale.

In tali casi, per costante giurisprudenza costituzionale (si vedano per tutte le sentenze n. 6 del 2004, n. 383 del 2005 e n. 11 del 2011), è invece necessario disporre che le funzioni siano esercitate mediante modalità procedurali che garantiscano la paritarietà tra lo Stato e la Regione interessata, in particolare, prevedendo la necessità dell'intesa e/o comunque predisponendo strumenti di controllo della correttezza (e del rispetto della leale collaborazione) della decisione finale adottata che si caratterizzino per la loro terzietà (come avveniva nella vigenza dell'abrogato art. 10, comma 1, d.lgs. 68/2011).

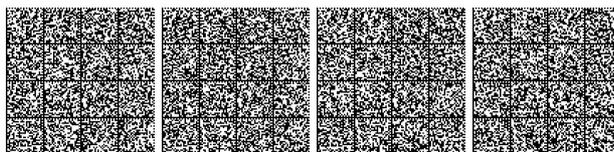
Infine, la norma viola altresì l'art. 119, comma 2, della Costituzione: il comma 7 in esame precludendo la partecipazione, sin dall'inizio, delle Regioni alla definizione delle strategie di gestione del sistema tributario e di contrasto all'evasione fiscale, appare lesivo del principio costituzionale sancito dall'invocato art. 119, comma 2, Cost., secondo cui le Regioni dispongono delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al proprio territorio. Prescindere dalle specificità presenti nelle diverse parti del paese, significa, infatti, incidere negativamente sulla fonte di entrata fiscale riconosciuta di spettanza regionale, così come stabilito dalla Costituzione, la quale — ad oggi — assicura il maggior gettito, trattandosi di tributi propri «derivati».

2.2) Ed ancora, la modifica al d.lgs. 68/2011 di cui si tratta è incostituzionale anche sotto l'ulteriore profilo della violazione dell'art. 77, comma 2, Cost. nonché del principio di leale collaborazione.

A tal fine si rileva che il d.lgs. 68/2011, recante appunto 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 (c.d. decreto sul federalismo regionale e provinciale), è stato approvato con procedura rafforzata, nel rispetto delle norme sul procedimento di approvazione contenute nella relativa legge delega n. 42 del 2009 (intesa Regioni ed Enti Locali, parere Commissioni).

Per contro, non sono ravvisabili — *in parte qua* — le ragioni di straordinaria necessità e urgenza richieste dall'art. 77 Cost.: il comma 7 in esame detta infatti la disciplina ordinaria applicabile, per il futuro, ai fini dell'adozione dell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale.

A tal fine si richiama preliminarmente la giurisprudenza costituzionale che ammette, nei giudizi in via principale promossi da ricorsi delle Regioni, l'invocazione di parametri esterni al Titolo V della Parte seconda della Costituzione,



qualora la violazione di essi si traduca in una lesione delle competenze costituzionali dell'ente ricorrente (sentenza n. 116 del 2006): nel caso di specie, come sopra esposto, la disposta soppressione della intesa con le Regioni determina una sicura lesione delle competenze regionali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., oltre che un vulnus all'autonomia finanziaria regionale ex art. 119 Cost.

È inoltre utile richiamare in proposito la recente giurisprudenza costituzionale in tema di illegittimità del decreto-legge per difetto dei presupposti di necessità e urgenza (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007): ai fini in esame, con la sentenza n. 128 del 2008, la Corte ha precisato che «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto. [...] lo scrutinio di costituzionalità "deve svolgersi su un piano diverso" rispetto all'esercizio del potere legislativo, in cui "le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti", avendo "la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali tale compito è predisposto"; ha aggiunto che "il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità" deve "risultare evidente", e che tale difetto di presupposti, "una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge" ed ha escluso, con ciò, l'eventuale efficacia sanante di quest'ultima, dal momento che "affermare che tale legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie"». Ciò premesso la Corte, nel caso all'esame, ha escluso il requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza di provvedere, sul presupposto che «L'epigrafe del decreto reca l'intestazione "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria" ed il preambolo è così testualmente formulato: "Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di interventi di carattere finanziario per il riequilibrio dei conti pubblici, nonché di misure per il riordino di settori della pubblica amministrazione [...]».

Nessun collegamento è ravvisabile tra tali premesse e la previsione dell'esproprio del teatro Petruzzelli, [...] In definitiva, il collegamento formale dell'esproprio alle tematiche della finanza pubblica non solo non è individuabile, ma neppure è, in un modo o nell'altro, indicato. In particolare, riguardo alla finalità, indicata dalla norma nella sua premessa, "di garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse presso il teatro Petruzzelli di Bari", la riorganizzazione dell'attività di una fondazione lirica, che intervenga anche sul regime della titolarità degli immobili adibiti a teatro, non presenta di per sé il carattere della straordinaria necessità ed urgenza, risolvendosi invece in una ordinaria modificazione degli assetti stabiliti per la gestione delle attività culturali in ambito locale; e la ripresa dell'attività culturale non appare collegata, quanto meno secondo un rapporto di immediatezza qualificabile in termini di urgenza, sia pure relativa, alla titolarità di beni immobili utilizzati per lo svolgimento delle attività teatrali, e quindi alla esigenza di convertire in proprietà pubblica quella dei privati».

È di tutta evidenza come i principi enunciati nella su richiamata sentenza siano utilmente invocabili anche con riferimento ai profili rilevati con la presente censura, trattandosi, anche nel caso all'odierno esame, di una normativa che non interviene su una situazione di fatto preesistente che presenta ragioni di urgenza specifica, ma prevede, invece, una disciplina a regime.

Sul punto si richiama ulteriormente una recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 che, in un caso analogo, ha escluso la sussistenza del carattere di necessità e di urgenza, rilevando che «Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha ritenuto ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n. 116 del 2006, n. 280 del 2004).

Con riferimento all'art. 77 Cost., questa Corte ha ribadito *in parte qua* la giurisprudenza sopra ricordata, riconoscendo che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, «ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali» (sentenza n. 6 del 2004).

Nella fattispecie, la Regione Liguria, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., motiva la ridondanza della suddetta censura sulle proprie attribuzioni costituzionali, facendo leva sul fatto che le norme impuginate incidono su un ambito materiale di competenza legislativa concorrente ("protezione civile"). Attraverso il ricorso al decreto-legge, lo Stato avrebbe vincolato le Regioni utilizzando uno



strumento improprio, ammesso dalla Costituzione per esigenze del tutto diverse; inoltre, l'approvazione di una nuova disciplina "a regime", attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, pregiudicherebbe la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo.

Questa Corte condivide l'individuazione, operata dalla suddetta ricorrente, dell'ambito materiale di incidenza delle norme impugnate, con la conseguenza che la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Ricorrono, quindi, le condizioni per prendere in esame la questione relativa alla pretesa violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. da parte delle norme statali impugnate.

[...] Va rilevato altresì che le disposizioni di cui sopra regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992. Si tratta quindi di una normativa "a regime", del tutto slegata da contingenze particolari [...].»

In conclusione, si osserva come l'utilizzo improprio dello strumento della decretazione d'urgenza, in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente, quale è quello in esame, abbia — di fatto — privato le Regioni della possibilità di far valere le proprie ragioni.

In altri termini, una modifica così rilevante del d.lgs. 68/2011, quale è evidentemente la soppressione della prevista intesa di cui all'art. 10, comma 1, citato, non avrebbe potuto prescindere dalla procedura rafforzata imposta dalla L. delega 42/2009 per l'approvazione del d.lgs. 68 medesimo e, quindi, anche per le sue modificazioni; l'abrogazione disposta attraverso la procedura accelerata del decreto-legge e della relativa legge di conversione ha pregiudicato, di fatto, la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo di cui si tratta e, per tale profilo, si eccipisce l'ulteriore motivo di incostituzionalità della norma per violazione del principio di leale collaborazione.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 35, commi 8, 9 e 10, nella parte in cui prevede che a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (24 gennaio 2012) e fino al 31 dicembre 2014, il regime di tesoreria mista introdotto dal d.lgs. 279/1997 è sospeso, in violazione dell'art. 117, commi 3 e 4, e dell'art. 119, commi 1, 2 e 4, della Costituzione.*

3.1) Il comma 8 dell'art. 35 in esame dispone, ai pretesi fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (24 gennaio 2012) e fino al 31 dicembre 2014, sia sospeso il regime di tesoreria mista introdotto dal d.lgs. 279/1997.

Il sistema di cui al su citato d.lgs. 279/1997 riconosceva agli enti (Regioni comprese) la piena disponibilità di quanto incassato a titolo di entrate tributarie ed extratributarie, canoni, indennizzi (ma anche dalla vendita di immobili), che veniva gestito pertanto attraverso proprie banche tesoriere; i soli trasferimenti da parte dello Stato erano tenuti in un conto infruttifero presso la Banca d'Italia.

In altri termini, il d.lgs. 279/1997 ha consentito alle Regioni di gestire fuori dalla tesoreria dello Stato, tutte le c.d. entrate proprie: da ciò, evidentemente, è derivata una maggiore capacità di programmazione delle risorse proprie, dovuta ad un maggior controllo delle risorse liquide e disponibili, oltre che nuove opportunità di autofinanziamento; ciò in coerenza con il ruolo delle Regioni nel nuovo assetto costituzionale delineato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

Ebbene, con la disposizione oggetto dell'odierna questione di incostituzionalità, viene imposta l'applicazione della vecchia legge n. 720 del 1984, la quale prevedeva di accentrare tutte le liquidità in capo alla Banca d'Italia, a cui d'ora in poi dovranno rivolgersi le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le Regioni, per ogni mandato di pagamento. In particolare, l'art. 35, comma 8 del DL 1/2012 (convertito con modifiche con legge n. 27, del 24 marzo 2012) ha stabilito la sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del regime di tesoreria mista che consentiva agli Enti il deposito delle risorse proprie presso le proprie banche tesoriere, con la sola esclusione da tale sistema delle risorse dei predetti enti e organismi pubblici rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle Regioni e delle altre pubbliche amministrazioni. In ogni caso, vale la regola secondo cui dette risorse debbano essere utilizzate prioritariamente all'utilizzo delle risorse infruttifere.



In conseguenza di tali disposizioni, due sono le principali ricadute sulle Regioni e sugli Enti locali:

a) la remunerazione delle giacenze fruttifere viene stabilita con decreto del Ragioniere dello Stato (attualmente con Decreto del Ragioniere Generale dello Stato 13 maggio 2011 è fissata all'1%); tale remunerazione risulterà inferiore rispetto a quella prevista dagli specifici contratti regolanti i servizi di tesoreria regionale;

b) diviene impossibile il temporaneo impiego della liquidità eccedente con prodotti finanziari (es. pronti contro termine).

Inoltre, dall'applicazione della nuova disciplina consegue una diminuzione di risorse fruttifere di interessi, tenuto conto che i trasferimenti tra Enti soggetti al regime della tesoreria unica (es. trasferimenti a Comuni/Province, alle Asl, ecc.) affluiscono sempre sulle disponibilità infruttifere dell'Ente beneficiario.

I successivi commi 9 e 10 dell'art. 35 in esame, regolano poi gli adempimenti conseguenti al richiamato regime della tesoreria unica, prevedendo l'obbligo anche per le Regioni [rectius le proprie banche tesoriere] di versare immediatamente il 50% dei depositi liquidi ed esigibili tenuti in banca sulle rispettive contabilità speciali, sotto conto fruttifero, aperte presso la tesoreria unica, mentre la restante parte dovrà essere riversata entro il 16 aprile; tutti gli investimenti finanziari degli enti (che saranno dettagliati dal Ministero dell'economia e delle finanze con decreto da emanare entro il 30 aprile), inoltre, dovranno essere smobilizzati entro il 30 giugno ad eccezione di quelli in titoli di stato italiani e affluiranno sulle contabilità speciali presso la Banca d'Italia. Alla luce di tutto quanto sopra è pertanto evidente che, con il ritorno al vecchio sistema di tesoreria unica le Regioni, non avranno più disponibilità diretta delle proprie risorse depositate presso il sistema bancario: il tesoriere di ciascun ente potrà e dovrà soltanto curare pagamenti e riscossioni, senza potere gestire, però, la liquidità dell'ente, secondo le disposizioni e le decisioni di quest'ultimo.

Si tratta evidentemente di una grave limitazione dell'autonomia delle Regioni e degli Enti Locali così privati di un importante strumento di gestione finanziaria oltre che di una notevole liquidità.

Non solo, verrà a mancare un'ulteriore entrata derivante dai minori interessi attivi che tali somme, depositate presso il sistema bancario, riuscivano a produrre grazie ai tassi maggiormente vantaggiosi, ottenuti a seguito di procedure di gara per l'affidamento del servizio di tesoreria, superiori al tasso dell'1% previsto per il conto fruttifero aperto presso la Banca d'Italia per ciascun Ente. La Regione poi si troverà a dover rinegoziare i contratti di tesoreria già stipulati, nei quali la disponibilità di liquidità rappresenta senz'altro uno degli elementi centrali.

Il previsto accentramento presso la Banca d'Italia delle risorse ed entrate proprie delle Regioni, alle condizioni stabilite unilateralmente dalla Ragioneria dello Stato, presenta diversi profili di lesione dell'autonomia regionale.

3.2) Innanzitutto le disposizioni impugnate arrecano un vulnus all'autonomia finanziaria delle Regioni ed in particolare dell'autonomia di gestire dette risorse, in contrasto con l'art. 119, comma 1, della Costituzione il quale stabilisce l'autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed Enti Locali.

Il su richiamato principio costituzionale, di previsione dell'autonomia decisionale delle Regioni in materia finanziaria, è leso dalla norma in esame, la quale impone, del tutto illegittimamente, alle Regioni puntuali vincoli e modalità di gestione ed utilizzo delle risorse proprie (si veda in tal senso la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012).

3.3) La norma poi è ulteriormente lesiva delle prerogative regionali costituzionalmente garantite in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, materia affidata alla potestà concorrente delle Regioni, per contrasto con l'art. 117, comma 3, nonché con l'art. 119, comma 2, della Costituzione, in base al quale le Regioni hanno risorse autonome e stabiliscono ed applicano tributi ed entrate proprie.

È noto infatti che la materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è soggetta alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, per cui è ammesso l'intervento statale nei limiti dei principi fondamentali.

La denunciata lesione sussiste nel caso di specie in quanto con le norme di cui si tratta sono imposti alle Regioni vincoli puntuali di utilizzo delle risorse proprie, prevedendo l'obbligo di gestione unicamente attraverso la Banca d'Italia, alle condizioni predeterminate unilateralmente dalla Ragioneria dello Stato.

La giurisprudenza costituzionale ha a riguardo chiarito che attraverso l'imposizione di vincoli specifici di utilizzo delle risorse si violano i criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 Cost. (sent. n. 423/2004, 118/2006); in particolare è stato rilevato, ad esempio, che le norme che fissano vincoli puntuali rispetto a singole voci di spesa dei bilanci della Regione e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e ledono, pertanto, l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'articolo 119 della Costituzione ( cfr. Corte cost. sent. 36/2004, 417/2005, 449/2005).



Quindi, la legge statale non può fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni, perché altrimenti sarebbe lesa l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. (sentenze n. 297 del 2009; n. 120 del 2008; n. 169 del 2007).

In altri termini, le norme impugnate non si prestano in alcun modo, per il loro livello di dettaglio, ad individuare un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma introducono vincoli puntuali nella gestione e nell'utilizzo delle risorse finanziarie regionali, determinando così un'inammissibile ingerenza nell'autonomia finanziaria delle Regioni medesime, tanto più ove si consideri la norma di cui si tratta è destinata ad investire risorse non trasferite dallo Stato ma autonomamente reperite dalla Regione.

3.4) Ancora, la norma, condizionando in maniera rilevante l'autonomia delle Regioni nella gestione delle proprie risorse comporta evidenti ricadute nell'esercizio delle funzioni di spettanza regionale, esclusiva e/o concorrente, in violazione anche dell'art. 117, commi 3 e 4, Cost. e del principio posto dall'art. 119, comma 4, il quale sancisce la corrispondenza tra le risorse finanziarie disponibili e le funzioni attribuite in titolarità a ciascun ente territoriale. Tali norme costituzionali, di cui si eccepisce la lesione, consentono infatti alle Amministrazioni regionali l'utilizzo dei mezzi finanziari riconosciuti per l'esercizio delle competenze loro affidate.

Condizionando perciò l'uso delle risorse di spettanza regionale, si limita anche la sfera di autonomia normativa ed amministrativa regionale. Detto ritorno al centralismo nella gestione delle risorse appare poi un inammissibile passo indietro rispetto all'assetto in vigore già prima della riforma del Titolo V (si ricorda a tal proposito che il regime della tesoreria mista era stato introdotto con legge del 1997), ciò in contrasto con l'orientamento espresso in tal senso dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 200/2009).

Non solo, la Corte costituzionale, con specifico riferimento all'art. 119 Cost. ha chiarito che, se pure il sistema delineato da detto articolo non è in grado di dispiegare pienamente i propri effetti sino al momento in cui non sarà pienamente operante la legge statale espressamente prevista per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ciò tuttavia non significa che, anche prima della sua attuazione legislativa, l'art. 119 Cost. non sia in grado di imporre alcuni precetti direttamente operanti. Tra questi è stato individuato anche quello consistente nel «divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (così la sent. n. 423 del 2004, par. 3.3 del Considerato in diritto, che richiama le sentt. nn. 320, 241 e 37 del 2004). Ebbene, le disposizioni qui contestate hanno invece — evidentemente — l'effetto di sopprimere spazi di autonomia finanziaria già riconosciuti alle Regioni e pongono delle norme direttamente contrastanti con i principi desumibili dall'art. 119 Cost.

I commi 9 e 10 dell'art. 35 in parola sono meramente consequenziali rispetto alla disposta sospensione del regime della c.d. tesoreria mista, e pertanto sono affetti dai medesimi vizi sin qui evidenziati in relazione al comma 8.

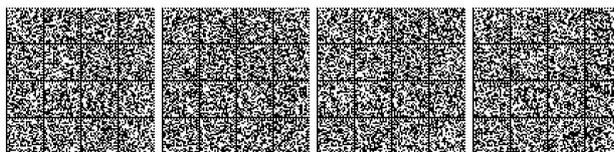
*P.Q.M.*

*Si conclude affinché piaccia all'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli art. 1, comma 4; art. 35, commi 7, 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1/2012, così come convertito dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, per violazione degli artt. 77, 117, commi 3 e 4, 118, 119, commi 1, 2 e 4, Cost. nonché per violazione del principio della leale cooperazione.*

Si deposita la delibera della Giunta Regionale n. 437 del 21 maggio 2012.

Firenze-Roma, 22 maggio 2012

Avv. BORA



## N. 83

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2012*  
(della Regione Veneto)

**Iniziativa economica privata - Concorrenza - Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese - Principi e regole stabiliti a tal fine dall'art. 1, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge n. 1 del 2012 - Obbligo per le Regioni di adeguarsi ad essi entro il 31 dicembre 2012 - Previsione che l'adeguamento costituisce elemento per la valutazione della "virtuosità" degli stessi enti, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata esorbitanza dalla normazione di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica - Menomazione dell'autonomia legislativa regionale non riconducibile alla libertà di iniziativa economica e di concorrenza, né al principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea - Compressione del ruolo comunitario delle Regioni - Difetto dei requisiti (di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza) per l'esercizio della potestà esclusiva dello Stato nella materia "tutela della concorrenza" - Inosservanza del riparto di potestà regolamentare tra Stato e Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Compressione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative e violazione del principio di buon andamento - Introduzione di una forma di controllo sull'attività regionale, attraverso la c.d. valutazione di virtuosità - Contrasto con il principio autonomistico, con il principio di equiordinazione degli enti costitutivi della Repubblica, nonché con l'abolizione dei controlli di legittimità sugli atti amministrativi di Regioni ed enti locali - Difetto di chiarezza, univocità e intelligibilità delle disposizioni statali elevate a parametro di "virtuosità" degli enti territoriali - Menomazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Violazione di principi posti dalla legge delega in materia di federalismo fiscale.**

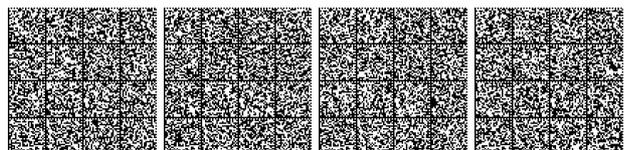
- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 1, comma 4, come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lett. ll) e lett. z).

**Enti locali - Servizi pubblici locali - Procedure di affidamento ad evidenza pubblica - Previsione secondo cui l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata indicazione dettagliata di uno dei criteri in base ai quali la gara viene aggiudicata - Intervento ingiustificato e non proporzionato rispetto alla tutela della concorrenza - Violazione del principio di ragionevolezza - Compressione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 25, comma 1, lett. a), come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, comma 2, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 118.

**Enti locali - Servizi pubblici locali - Procedure di affidamento ad evidenza pubblica - Previsione secondo cui, a decorrere dal 2013, l'applicazione di esse da parte di Regioni, Province e Comuni costituisce elemento di valutazione della "virtuosità" degli stessi enti, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata introduzione di una forma di controllo sull'attività regionale, attraverso la c.d. valutazione di virtuosità - Contrasto con la disciplina comunitaria (la quale non esclude la possibilità dell'affidamento *in house*) - Esorbitanza dalla potestà statale esclusiva in materia di "tutela della concorrenza" (per manifesta sproporzione rispetto al fine) - Irragionevolezza sotto più profili - Violazione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative - Contrasto con i principi di sussidiarietà e di buon andamento - Contraddittorietà rispetto ad altre disposizioni della stessa normativa.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 25, comma 1, lett. a), come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, comma 3, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi primo e secondo, lett. e), e 118.



**Enti locali - Servizi pubblici locali - Finanziamenti concessi a valere su risorse pubbliche statali - Prevista attribuzione prioritariamente agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata non riconducibilità dei predetti finanziamenti ai tipi di fondi consentiti dalle previsioni costituzionali - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 25, comma 1, lett. a), come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, comma 4, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, art. 119 (commi secondo, terzo, quarto e quinto).

**Enti locali - Servizi pubblici locali - Assoggettamento delle società affidatarie *in house* al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata sostanziale riproposizione di disposizione parzialmente caducata dalla sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale e poi interamente abrogata in esito al referendum popolare del 12-13 giugno 2011 - Riconducibilità dell'intervento alla materia "coordinamento della finanza pubblica" e conseguente violazione della potestà regolamentare attribuita alle Regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente - Richiesta di eventuale estensione dell'oggetto del giudizio, mediante autorimessione delle questioni incidentali di costituzionalità delle disposizioni (art. 18, comma 2-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008; art. 4, comma 14, del decreto-legge n. 138 del 2011) costituenti gli "antecedenti storici" di quella oggi impugnata.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 25, comma 1, lett. a), come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, comma 5, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, art. 117, commi terzo, quarto e sesto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di "tesoreria mista" per le Regioni e gli enti locali (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Reintroduzione, nello stesso periodo, del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Obblighi per i tesorieri o cassieri dei predetti enti di versare sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale le liquidità depositate presso di essi (per metà entro il 29 febbraio e per la parte restante entro il 16 aprile 2012); di smobilizzare entro il 30 giugno 2012 gli investimenti finanziari individuati con successivo decreto ministeriale; e di adeguare, dal 17 aprile 2012, la propria operatività al ripristinato regime di tesoreria unica, continuando ad adottare fino ad allora i criteri gestionali in uso - Possibilità per le parti del contratto di tesoreria locale di rinegoziarne i termini o di recedere da esso - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata incompatibilità del ripristinato regime rispetto all'assetto delle competenze dello Stato e delle Regioni voluto dalla riforma del titolo V della Costituzione - Lacunosità, irragionevolezza e inadeguatezza dell'intervento legislativo rispetto agli scopi dichiarati - Mancanza di una seria e completa disciplina transitoria e di attuazione - Violazione del canone di buona amministrazione - Compressione della libertà economica e della libertà contrattuale in assenza di ragioni di utilità "economico-sociale" - Adozione di norme statali di dettaglio nella materia "coordinamento della finanza pubblica", in violazione delle potestà legislative e regolamentare spettanti alle Regioni - Lesione dell'autonomia amministrativa regionale e locale, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione sotto più profili dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni - Contrasto con i principi fissati dalla legge delega sul federalismo fiscale - Violazione del principio di leale collaborazione - Difetto dei presupposti e delle garanzie costituzionalmente richiesti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo - Sostanziale "espropriazione" di risorse proprie delle Regioni e degli enti locali - Mancata indicazione dei mezzi di copertura delle nuove o maggiori spese derivanti dal temporaneo ripristino della tesoreria unica - Alterazione permanente dell'equilibrio delle autonomie, mediante il susseguirsi di discipline dichiaratamente straordinarie e derogatorie - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impuginate.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, come risultanti a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27.
- Costituzione, artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117 [commi terzo e sesto], 118, 119 e 120, comma secondo; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 2, comma 2, lett. b), c), p), dd), ii), ll); legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.



**Trasporto pubblico - Liberalizzazione del settore dei trasporti - Istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti - Natura, composizione e funzioni dell'organo - Attribuzione ad esso del potere di fissare i criteri delle tariffe nonché di competenze specifiche sugli schemi di bandi di gara e sugli schemi di concessione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata incidenza sulle competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale - Difetto di proporzionalità e adeguatezza rispetto alle esigenze di tutela della concorrenza - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione del principio di leale collaborazione e dell'autonomia finanziaria regionale.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 36, comma 1, lett. a), come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27 [sostitutivo dei commi 1 e 2 e aggiuntivo dei commi 1-bis e 1-ter nell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214].
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola - Destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni - Obbligo per gli enti territoriali di destinarle alla riduzione del proprio debito pubblico e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata adozione di disposizioni statali specifiche e autoapplicative in materia di coordinamento della finanza pubblica - Incidenza sull'autonomia di spesa della Regione - Lesione della proprietà pubblica - Contrasto con i principi relativi al patrimonio degli enti territoriali, stabiliti dalla legge delega sul federalismo fiscale e dal decreto sul c.d. federalismo demaniale - Compromissione della potestà di esercizio autonomo delle funzioni amministrative - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 66, comma 9, come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lett. a), e 19; decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, art. 2, comma 4.

Ricorso della Regione Veneto (c.f. 80007580279 e p.i. 02392630279), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa del 7 maggio 2012, n. 773, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv.ti prof. Mario Bertolissi del Foro di Padova (c.f. BRTMRA48T28L483I, pec: mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it), Ezio Zanon dell'Avvocatura regionale (c.f. ZNNZEI57L07B563K, pec: ezio.zanon@coavenezia.it), Daniela Palumbo della Direzione Affari legislativi (c.f. PLM-DNL57D69A266Q) e Luigi Manzi del Foro di Roma (c.f. MNZLGU34E15H501Y), presso quest'ultimo domiciliata in Roma, alla via Federico Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege*, in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli: 1, comma 4; 25, comma 1, lett. a); 35, comma 8, 9, 10, 13; 36, comma 1, lett. a); 66, comma 9, decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», così come risultanti dalla conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27, in Suppl. ordinario n. 53 alla Gazz. Uff., 24 marzo 2012, n. 71; per violazione degli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 114, 117, 118, 119, 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, comma 2, Cost., dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3/2001 e dei parametri interposti di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 e al d.lgs. n. 85/2010;

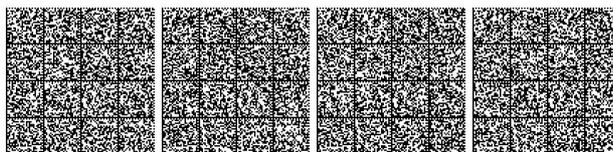
#### F A T T O

In data 24 gennaio 2012 veniva pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 19, S.O. n. 18, il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, meglio conosciuto come «decreto Monti», relativo alle cosiddette «liberalizzazioni».

Nell'ambito del citato provvedimento normativo, la Regione Veneto individuava alcune disposizioni (segnatamente i commi 8, 9 e 10 dell'art. 35) lesive di proprie prerogative costituzionalmente sancite e tutelate, nonché numerosi profili di contrasto con il dettato costituzionale, che ridondavano in altrettante lesioni dell'autonomia regionale e degli enti locali, Province e Comuni.

Per questo, promuoveva avanti codesta Ecc.ma Corte un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, con contestuale istanza di misura cautelare, inserito al ruolo con il n. 60/2012.

In pendenza del citato giudizio, il Parlamento nazionale interveniva, convertendo, con modificazioni, il summenzionato decreto-legge, con legge 24 marzo 2012, n. 27.



Il complesso delle disposizioni normative risultante dalla conversione in legge non è immune da censure di legittimità costituzionale. Tali doglianze la Regione Veneto solleva, mediante l'odierno ricorso, con riferimento ai seguenti profili di

## D I R I T T O

1. Sull'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 1/2012, così come risultante a seguito della conversione in legge n. 27/2012.

La Regione lamenta, anzitutto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, così come risultante a seguito della conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27.

Questo il testo del disposto impugnato: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione. A decorrere dall'anno 2013, il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei compiti di cui all'articolo 4, comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano procedono all'adeguamento secondo le previsioni dei rispettivi statuti».

La disposizione di cui all'art. 1, comma 4, impone a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane di adeguarsi ai principi di cui ai primi tre commi del medesimo articolo e stabilisce che la conformità ad essi costituisca «elemento di valutazione della virtuosità degli enti» stessi. Spetterà, poi, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze l'elenco degli enti che abbiano provveduto all'applicazione delle procedure di legge; in caso di mancato invio della citata lista, si prescinderà dalla valutazione di virtuosità rispetto al parametro fissato nella norma.

1.1 La previsione impugnata è illegittima, in primo luogo, in relazione all'obbligo dettato per le Regioni.

Anzitutto deve chiarirsi l'ambito di afferenza della disciplina censurata.

Quanto, nello specifico, all'impugnato quarto comma, esso sembra riguardare il «coordinamento della finanza pubblica», dal momento che pone per gli enti territoriali un obbligo al cui adempimento si ricollegano importanti conseguenze circa la cogenza degli obiettivi di finanza pubblica e la determinazione della contribuzione degli enti stessi alla manovra annuale. Esso, però, non può dirsi legittimo rispetto a quest'ambito, in quanto contiene previsioni di dettaglio ed auto applicative, che vanno ben oltre la potestà sull'individuazione dei principi fondamentali della disciplina ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.

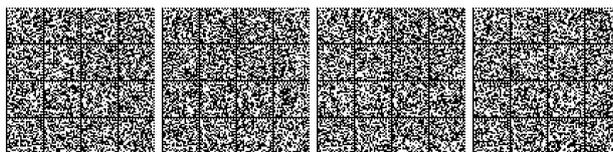
Tuttavia, non è questo l'unico ambito competenziale interessato dalla disciplina e ciò appare immediatamente se solo si mette il comma impugnato in relazione con le disposizioni normative che lo precedono e a cui esso espressamente si ricollega.

Il senso della disciplina complessiva, infatti, è quello di imporre alle Regioni di adottare interventi normativi (abrogazioni) o comportamenti (interpretativi e applicativi) negli ambiti più disparati, alcuni di certa competenza legislativa regionale concorrenziale (come il «governo del territorio») altri di potestà esclusiva (come ad esempio il «commercio»); dunque, negli ambiti materiali di cui all'art. 117, comma 3 e 4, Cost.

La disciplina di asserito principio, contenuta nei primi tre commi dell'art. 1, quella che dovrebbe fungere da «faro» illuminante l'operato della Regione, è, poi, posta in presunta «attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea». Questi ultimi, dunque, sembrerebbero essere, al fine, secondo il legislatore statale, i titoli legittimanti l'intervento *de quo* anche eventualmente in spregio dell'autonomia legislativa regionale.

Il punto merita qualche considerazione più approfondita, anche e soprattutto in ragione del fatto che molto complesso — come illustrato — è, in realtà, il panorama delle competenze legislative regionali incise dalla disposizione impugnata.

La Corte costituzionale ha già chiarito, fin dalle più risalenti pronunce sull'art. 41 Cost., che esso tutela la «libertà di concorrenza» quale «manifestazione della libertà d'iniziativa economica privata... (sentenze n. 46 del 1963 e n. 97



del 1969)». In seguito, è stata offerta una nozione più ampia della garanzia della libertà di concorrenza ed è stato osservato, in primo luogo, che essa ha «una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi (sentenza n. 223 del 1982)»; in secondo luogo, che la concorrenza costituisce un «valore basilare della libertà di iniziativa economica [...] funzionale alla protezione degli interessi dei consumatori (sentenza n. 241 del 1990)» (cfr: più di recente, *ex multis*, Corte cost. sent. n. 270 del 2010).

La previsione legislativa impugnata, tuttavia, nulla ha che a vedere con lo specifico profilo della libertà concorrenziale in rapporto alla libera iniziativa economica che la Corte ha enucleato dall'art. 41 Cost., dal momento che non attiene in alcun modo alla competizione tra imprenditori e ai relativi vantaggi per il consumatore. La previsione di cui all'art. 41 Cost., di conseguenza, non può porsi quale titolo legittimante l'invasione statale delle competenze normative regionali.

Quanto al riferimento al principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, nelle materie di competenza regionale, spetta alla Regione dare attuazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 117, comma 1 e 5, Cost.), senza che ciò richieda un intervento statale intermedio. Dunque, anche sotto questo profilo, la disciplina impugnata non può dirsi legittima.

Certo, a legittimazione dell'imposizione di un vincolo alla potestà legislativa concorrente o esclusiva regionale, potrebbe invocarsi la potestà legislativa esclusiva statale in punto di «tutela della concorrenza» (art. 117, comma 2, lett e), Cost.).

Deve, dunque, ricordarsi quale significato la Corte ha riconosciuto alla locuzione. Essa, in particolare, ha rilevato che la «tutela della concorrenza» «comprende, tra l'altro, interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (sentenze n. 430 e n. 401 del 2007 (...) sentenze n. 80 del 2006, n. 242 del 2005, n. 175 del 2005 e n. 272 del 2004)».

La disciplina impugnata — in relazione al fine dichiarato (di promozione della concorrenza) più che all'efficacia ad essa connessa, come si vedrà scarsa — potrebbe, dunque, al più essere sussunta nell'ambito della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., che — come noto — ha una capacità pervasiva trasversale.

Ciò non basterebbe, comunque, a far ritenere conforme a Costituzione la previsione di tali precise prescrizioni limitanti l'autonomia normativa, concorrenziale o esclusiva, regionale, codesta Ecc.ma Corte ha, infatti, chiarito che, anche una volta ricondotta una norma nell'ambito della «tutela della concorrenza», «spetta alla Corte effettuare un rigoroso scrutinio delle relative norme statali, volto ad accertare se l'intervento normativo sia coerente con i principi della concorrenza, e se esso sia proporzionato rispetto a questo fine (sentenza nn. 63 e 51 del 2008 e nn. 421, 401, 303 e 38 del 2007)» (v. Corte cost. sent. n. 326 del 2008, poi ripresa, tra le altre anche da Corte cost. sent. n. 270 del 2010).

Ora, le novelle imposte ai legislatori regionali non possono certamente essere considerate coerenti e adeguate rispetto al fine perseguito.

La disciplina suppositamente di principio alla quale la Regione Veneto dovrebbe conformarsi, infatti, è talmente generale e generica, indefinita e perplessa, da perdere qualsiasi capacità di fungere da riferimento e garantire l'obiettivo di tutela che essa si pone. Come tale, è, dunque, inoltre, inficiata da un autonomo vizio di illegittimità costituzionale per contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Le indicazioni e l'ambito di applicazione delle imposte abrogazioni (comma 1) e del precetto di interpretazione e applicazione in senso tassativo e restrittivo (comma 2), infatti, per una parte, sono o dovrebbero ritenersi del tutto inutili (così, ad esempio, per la previsione che vuole prive di cittadinanza nel nostro ordinamento le disposizioni in contrasto con l'ordinamento comunitario o viziate da irragionevolezza) e, per un'altra, sono tanto ampi quanto lo sono le ipotesi di eccezione o contrappeso contenute nei medesimi disposti normativi. È, quest'ultimo, il caso dell'imposta abrogazione di disposizioni normative solo se non giustificate da un non meglio precisato interesse generale o se non ragionevoli, non adeguate, non proporzionate.

Ma lo stesso ragionamento può essere esteso ai prescritti limiti all'obbligo di interpretazione e applicazione restrittiva e tassativa delle disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso o all'esercizio di attività economiche: il riferimento ai «possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e ai «possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il



sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica» (comma 2) è, infatti, talmente vasto da lasciare ben poco margine all'applicazione del principio di cui sopra, prima facie lapidario.

Un tanto osservato e considerato, dunque, è evidente che l'intervento legislativo statale interviene sull'autonomia legislativa regionale, esclusiva o concorrenziale, menomandola, senza esserne legittimato neppure dall'esercizio di una competenza trasversale quale la «tutela della concorrenza» perché privo dei requisiti di ragionevolezza ed adeguatezza che la stessa Corte costantemente richiede alle previsioni del legislatore centrale che si muova in questo ambito materiale.

Se così è, dunque, neppure potrà imporsi alle Regioni di adeguarsi alle indicazioni che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, saranno date dal Governo entro la fine del 2012 con atti regolamentari (chiamati ad individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione e a disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione). Un tanto perché un obbligo di tal guisa si porrebbe in contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost., che attribuisce allo Stato potestà regolamentare unicamente nell'ambito delle materie di sua competenza legislativa esclusiva.

Nella denegata ipotesi, comunque, in cui si riconoscessero alla disciplina impugnata caratteri di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza tali da consentire di ricondurla nell'ambito della «tutela della concorrenza», la competenza statale così esercitata non potrebbe certo dirsi — in ragione delle censure già espresse — prevalente e, dunque, in grado di escludere il riferimento alle competenze legislative costituzionalmente garantite alle Regioni, qui incise. Ne discenderebbe che dinanzi a un concorso di competenze, non potendosi formulare un giudizio di prevalenza dell'una sull'altra, il legislatore nazionale, avrebbe dovuto ricorrere a strumenti di leale collaborazione (*cf. ex multis*, Corte cost. 30 dicembre 2009, n. 339). Dal momento che ciò non è affatto avvenuto, la disciplina impugnata deve essere comunque dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con il principio di leale collaborazione.

Quanto all'imposto obbligo di interpretare e, soprattutto, applicare le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche secondo le indicazioni dell'art. 1, comma 2, la Regione deve rilevare, inoltre, il contrasto dello stesso con l'autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative sancito e tutelato per essa dall'art. 118 Cost. E tale profilo di difformità rispetto al dettato costituzionale è, ancora una volta, aggravato dal contenuto perplesso ed indefinito della disposizione normativa di riferimento. Il tutto non potrà che ingenerare incertezze e ritardi nell'operato delle amministrazioni, anche regionali, che si rifletteranno in una menomazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

1.2 La disposizione normativa di cui all'art. 1, comma 4, qui impugnata, poi, presenta un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale. Essa, infatti, oltre ad imporre alle Regioni il rispetto dei primi tre commi del medesimo articolo, introduce una nuova forma di controllo sull'operato — addirittura legislativo — delle Regioni, in palese contrasto con il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., ma anche con quello di equiordinazione tra enti costituenti la Repubblica (art. 114 Cost.) e con il principio di cui all'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha abrogato le forme di controllo di cui agli artt. 125 e 130 Cost. perché non più coerenti con il disegno delle autonomie territoriali successivo alla revisione costituzionale del 2001.

Al fine di rendere più chiara la censura appena proposta, sembra opportuno analizzare i caratteri della verifica cui il legislatore nazionale assoggetta gli enti territoriali: oggetto, parametro, soggetto deputato alla valutazione, presupposti del controllo, conseguenze della valutazione effettuata.

Quanto all'oggetto di controllo, esso è — come si è visto — la stessa attività legislativa (comma 1 e 3) e amministrativa (comma 2 e 3) della Regione.

Il parametro è costituito dalle disposizioni di preteso principio contenute soprattutto nei commi 1 e 2, disposizioni che, tuttavia, come già si è rilevato, mancano dei requisiti minimi di chiarezza, univocità ed intelligibilità che sono necessari allo scopo. Tale carenza, stante il carattere rigido e sanzionatorio del controllo predisposto, finisce, da un lato, con l'ingenerare incertezza nell'ente che dovrebbe adeguarsi ai summenzionati principi (parametri del controllo) e, da un altro lato, con il dilatare la discrezionalità del controllore, al punto che per essa sembra più corretto parlare di arbitrio.

Lo svolgersi delle considerazioni induce, dunque, a ragionare circa l'identità e la natura del soggetto deputato al controllo: si tratta del Ministero dell'Economia e delle Finanze, su sollecitazione-comunicazione del Presidente del Consiglio dei Ministri. È evidente che non si tratta di un soggetto terzo ed imparziale rispetto ai termini della valutazione che la legge dello Stato gli attribuisce e ciò è tanto più evidente laddove si consideri che la disposizione impugnata rimette al Governo addirittura la decisione sull'an stesso del controllo e, dunque, sui presupposti della verifica.

Quanto, infine, alle conseguenze, non si tratta certo di un controllo di natura collaborativa, come i tanti già esistenti e «fatti salvi» da codesta Ecc.ma Corte, proprio in considerazione della loro natura (*cf.:* Corte cost. sent. n. 29 del 1995). Al contrario, alla valutazione svolta dal Ministero competente si ricollegano pesanti conseguenze economico-



finanziarie per l'ente. Il mancato inserimento dello stesso nel novero degli enti virtuosi ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, importa, infatti, da un lato, un aggravamento della responsabilità nel concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e, dall'altro, un innalzamento del contributo dell'ente stesso alla manovra annuale.

È evidente che un controllo siffatto si pone in radicale difformità rispetto all'assetto autonomistico sancito e tutelato dalla Costituzione per le Regioni e gli enti territoriali e, stante le conseguenze appena ricordate ad esso ricollegate, finisce con l'incidere, menomandola, sull'autonomia finanziaria della ricorrente di cui all'art. 119 cost. e alla legge che di quest'ultima disposizione fa applicazione: legge 5 maggio 2009, n. 42.

In particolare, risultano lesi: i principi di autonomia di entrata e di spesa (art. 1, comma 1); il principio di «certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento», dal momento che il legislatore statale si riserva di procedere a riduzione dei finanziamenti, (art. 2, comma 2, lett. *ll*), e, ancor più specificamente, il principio di «premiabilità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica» e la relativa previsione di sanzioni di cui all'art. 2, comma 2, lett. *z*). Non si può ignorare, infatti, che le sanzioni cui si riferisce la disposizione da ultimo citata sono quelle per gli enti che «non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni (...) o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. *p*)». I presupposti di questo sistema sanzionatorio non sono affatto quelli di cui alla verifica prevista all'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 1/2012.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, dunque, che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, così come risultante dalla conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27 per violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, 117 (comma 1, 2, 3, 4, 5, 6), 118, 119 Cost., nonché all'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, del principio di leale collaborazione e dei principi di cui all'art. 1, comma 1, all'art. 2, comma 2, lett. *ll*) e all'art. 2, comma 2, lett. *z*), della legge 5 maggio 2009, n. 42.

2. Sull'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 25, comma 1, lett. *a*), del decreto-legge n. 1/2012, così come risultante a seguito della conversione in legge n. 27/2012.

Del decreto-legge n. 1/2012, così come convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27, la Regione Veneto, impugna, *in parte qua*, anche l'art. 25, comma 1, lett. *a*).

Tale disposizione stabilisce di inserire nel corpo del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, un articolo 3-*bis* recante «Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali».

In particolare, della suddetta nuova disposizione, si contesta la legittimità costituzionale dei commi 2, 3, 4, 5.

2.1 Prima di procedere con la prospettazione delle diverse censure di legittimità costituzionale della disciplina impugnata, si ritiene opportuno svolgere una breve premessa in relazione al riparto tra competenze legislative che, nell'ambito di cui si discute, vengono in rilievo.

Il patrocinio della Regione è consapevole, in via preliminare, di quale sia, nella disciplina dei servizi pubblici locali, la capacità di penetrazione trasversale, riconosciuta, per giurisprudenza costante, da codesta Corte (*cf.*, ovviamente, sent. n. 325 del 2010), della materia «tutela della concorrenza», di competenza statale esclusiva.

E tuttavia, nel contempo, non ignora nemmeno che l'assolutizzazione del valore della concorrenza finisce con il «lasciare in ombra il rapporto con gli utenti. ... Non è senza significato che, trasformando il servizio pubblico in un problema di "competizione" fra gestori, i destinatari si trasformano in clienti, soggetti che non necessariamente coincidono con la collettività ... [L'ente territoriale] non si deve ridurre al rango di mero custode dell'interesse della concorrenza, ma deve rivendicare la propria tradizionale fisionomia di amministrazione chiamata a effettuare scelte politiche a favore della collettività» (così F. Fracchia, I servizi pubblici e la retorica della concorrenza, in Foro it., 2011, c. 11-112).

Ogni rilievo di legittimità costituzionale che si svolgerà qui di seguito trae il suo primo fondamento proprio della rilevata necessità che si torni a dare centralità ai destinatari del servizio, destinatari di cui è l'ente ad essere esponenziale e responsabile.

2.2 Il comma 2 del nuovo art. 3-*bis*, dispone che «In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta».

Si tratta evidentemente — alla luce della giurisprudenza costituzionale — di una previsione normativa afferente l'ambito materiale di potestà legislativa esclusiva statale di «tutela della concorrenza».

In questi casi, il bilanciamento fra le ragioni della concorrenza e quelle poco sopra richiamate dell'utenza passa attraverso il necessario vaglio di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della disciplina impugnata, bilanciamento che si richiede oggi a codesta Ecc.ma Corte, consapevoli che l'esercizio della potestà normativa esclusiva dello



Stato in tema di tutela della concorrenza potrà risultare legittimo solo a condizione che tali canoni siano rispettati, specie ove travalichi competenze regionali (*cf.* sentt. n. 14 del 2004, n. 407 del 2002, n. 272 del 2004).

Proprio alla luce della citata giurisprudenza costituzionale, appare fondata la censura del disposto di cui al comma 2, del medesimo art. 3-*bis*, «là dove stabilisce, dettagliatamente e con tecnica auto applicativa» uno dei «criteri in base ai quali la gara viene aggiudicata» (*cf.* sent. n. 272 del 2004).

L'estremo dettaglio nell'indicazione di questo criterio (l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione), che per altro non prende irragionevolmente in considerazione nessun ulteriore requisito dei candidati aspiranti pur utili alla buona gestione del servizio a livello locale (quod non, ad esempio, il ridotto impatto ambientale, ovvero il risparmio energetico, l'economicità della gestione, la promozione delle iniziative imprenditoriali e giovanili femminili?), va al di là della pur doverosa tutela degli aspetti concorrenziali inerenti alla gara, che peraltro appaiono sufficientemente garantiti dalle normative già vigenti (è una parafrasi della sent. n. 272 del 2004).

Se ciò è vero, l'intervento del legislatore statale «pone in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, poiché risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza» (*cf.* Corte cost. sent. n. 272 del 2004), con ciò ledendo gli artt. 3, quanto al principio di ragionevolezza, e 117 Cost.

Parallelamente essa determina una compressione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative, tutelata all'art. 118 Cost., sotto il profilo della contrazione della possibilità di gestire liberamente l'affidamento e il servizio, magari tenendo in conto, alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, delle specificità territoriali proprie.

2.3 Il comma 3 del nuovo art. 3-*bis* aggiunto al d.l. n. 138/2011, dispone che: «A decorrere dal 2013, l'applicazione di procedure di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine, la Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito dei compiti di tutela e promozione della concorrenza nelle regioni e negli enti locali comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità».

La previsione impugnata si appalesa costituzionalmente illegittima sotto due profili.

Il primo attiene, nello specifico, la previsione di una nuova forma di controllo sull'attività della Regione che passa attraverso la c.d. valutazione di virtuosità. Con riferimento alla contrarietà a Costituzione di forme di controllo siffatte si è già argomentato al punto 1.2 della parte di diritto del presente ricorso, alla quale, dunque, si rinvia integralmente.

Il secondo aspetto di contrasto con la Costituzione è, invece, del tutto peculiare della fattispecie normativa ora in esame.

Gli elementi che compongono il controllo di virtuosità degli enti, ma, soprattutto, le deteriori conseguenze derivanti dall'eventuale mancata inclusione della Regione fra gli enti virtuosi sono tali, sotto il profilo economico-finanziario, specie nella situazione in cui versa il Paese, da indurre — *rectius* obbligare — di fatto la Regione e gli enti territoriali ad utilizzare sempre la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi, a discapito delle procedure in house, anche nelle residuali ipotesi in cui le stesse dovessero risultare preferibili in termini di efficienza e/o economicità.

Una disposizione normativa di tal fatta deve, allora, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, anzitutto, per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., per contrasto della stessa con la disciplina comunitaria.

Se è ben vero che, con riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi, il legislatore nazionale gode, rispetto al dettato comunitario, di un certo margine di apprezzamento, è altrettanto vero che dall'ordinamento UE è possibile trarre il principio per cui l'affidamento ad evidenza pubblica non è l'unico possibile, potendo ben essere affiancato, seppur in ipotesi marginali, da altre forme di attribuzione della responsabilità del servizio, quali l'in house, qualora queste si rivelino, di fatto, più ragionevoli ed efficienti, non essendo permesso agli Stati membri escludere tout court dette tipologie in modo assoluto.

La disposizione impugnata, inoltre, viola l'art. 117 Cost., anche con riferimento al riparto della potestà normativa tra il legislatore statale e quello regionale. Non può dimenticarsi, infatti, che il legislatore statale gode di potestà legislativa esclusiva nell'ambito della «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., ma che un intervento legislativo statale in questa materia può sperare di superare il sindacato di legittimità costituzionale solo se «coerente con i principi della concorrenza, e se esso sia proporzionato rispetto a questo fine (sentenza nn. 63 e 51 del 2008 e nn. 421, 401, 303 e 38 del 2007)» (v. Corte cost. sent. n. 326 del 2008, poi ripresa, tra le altre anche da Corte cost. sent. n. 270 del 2010).



La previsione normativa *de qua*, tuttavia, è manifestamente sproporzionata rispetto al fine dato. Lo dimostra, anzitutto, l'irragionevolezza stessa della disciplina nella parte in cui finisce con l'escludere nei fatti la possibilità di affidamenti in house, in seguito ad una valutazione negativa operata ex ante, mentre è ben possibile, in concreto, che questa tipologia di affidamento di servizi si dimostri in concreto più efficiente e virtuosa. Nessuna possibilità di vincere la presunzione di «tossicità» dell'affidamento è resa possibile, invece, dal legislatore statale (il controllo operato dal Ministero sulla base della comunicazione della Presidenza del Consiglio, infatti, si svolge addirittura senza alcuna forma di contraddittorio): di qui un ulteriore profilo di irragionevolezza.

In pratica agli enti territoriali è negata la possibilità di valutare le proprie esigenze e di scegliere la modalità di gestione dei servizi rispetto a tali esigenze più confacente. In ciò sta la denunciata violazione dell'art. 118 Cost., lesa anche con specifico riferimento al principio di sussidiarietà (dal momento che la valutazione sulle modalità di affidamento avviene, una volta per tutte, ad opera del livello di governo centrale). La logica conseguenza è il contrasto — del pari meritevole di censura — della disciplina impugnata rispetto al principio di buon andamento dell'amministrazione, anche in relazione ai principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 97 Cost.).

Anche qui può giovare il confronto con la diversa sensibilità per la questione in ambito comunitario: se in Italia «anche a livello normativo, nella scelta dell'organizzazione del servizio pubblico (si pensi all'atteggiamento restrittivo serbato dal nostro ordinamento nei confronti dell'in house), sembra risultino prevalenti le ragioni della concorrenza (...) nel contesto comunitario, la centralità dei destinatari è molto evidente. A ciò si aggiunga che, in quel contesto, pure gli affidamenti diretti, se utili per lo svolgimento della "missione", non sono affatto preclusi in assoluto» (così F. Fracchia, I servizi pubblici e la retorica della concorrenza, in Foro it., 2011, c. 11-112). La prospettiva del legislatore comunitario sul punto è, dunque, ben più ragionevole!

Non può sottacersi, infine, che il marcato disfavore per sistemi di affidamento diversi dall'evidenza pubblica, che deriva dal disposto di cui all'art. 25 qui censurato del decreto-legge n. 1/2012, così come risultante per opera della conversione in legge, si pone anche in netta contraddizione con la previsione di cui al successivo comma 4. Questo, infatti, al contrario, prevede che i gestori di servizi non selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica possano accedere a finanziamenti speciali, alla sola condizione che l'Autorità abbia di fatto (dunque, con valutazione in concreto) verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso, con ogni conseguenza in termini di mancata coerenza interna del testo normativo *de quo*.

2.4 Il comma 4 del nuovo art. 3-*bis* aggiunto al d.l. n. 138/2011, dispone che «Fatti salvi i finanziamenti ai progetti relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica cofinanziati con fondi europei, i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione sono prioritariamente attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa».

Come codesto Ecc.mo Collegio ha chiarito, infatti, in via generale, solamente due tipologie di fondi possono essere considerate rispettose del dettato dell'art. 119 Cost.: *i*) un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, comma 3, Cost.), che, insieme ad entrate e tributi propri e compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (art. 119, comma 2, Cost.), serve a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed Enti locali (art. 119, comma 4, Cost.) e *ii*) «risorse aggiuntive» ed «interventi speciali» in favore di determinate Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, (...) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, comma 5, Cost.).

Dal momento che si potrebbe esser tentati di sussumere la fattispecie in esame nella seconda ipotesi di fondo, si ricorda che, proprio in relazione a questi ultimi, codesto Ecc.mo Giudice delle leggi ha precisato che essi «non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (...) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)» e che «l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio» (così Corte cost., sent. n. 16 del 2004; Corte cost., sent. n. 22 del 2005).

Ora, i finanziamenti di cui all'impugnato comma 3 dell'art. 3-*bis*, introdotto dall'art. 25, comma 1, lett. *a*) del decreto-legge n. 1/2012, così come risultante dalla conversione in legge: *i*) non possono dirsi aggiuntivi rispetto all'integrale finanziamento delle funzioni in materia di servizi pubblici, a causa della ben nota cronica sottostima del fab-



bisogno degli enti sul punto; *ii*) non sono indirizzati esclusivamente agli enti territoriali e per giunta questi non sono predeterminati con sufficiente precisione; *iii*) in relazione a detti finanziamenti, che pur si muovono nell'ambito di competenze regionali, nessun coinvolgimento delle Regioni è previsto, né in punto di programmazione, né in punto di distribuzione.

Pertanto la disciplina normativa citata deve dichiararsi costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 119 Cost. e, quanto al mancato coinvolgimento delle Regioni, per violazione del principio di leale collaborazione.

2.5 Il comma 5 del nuovo art. 3-*bis* aggiunto al d.l. n. 138/2011, ad opera dell'art. 25 della l. n. 27/2012, dispone che «Le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. L'ente locale o l'ente di governo locale dell'ambito o del bacino vigila sull'osservanza da parte delle società di cui al periodo precedente dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno».

La summenzionata disposizione ripropone sostanzialmente il contenuto della prima parte della lett. *a*) del comma 10 dell'art. 23 bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria»), convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

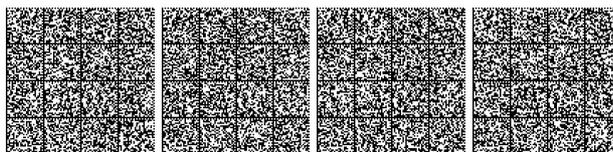
L'art. 23-*bis* cit. è stato aggiunto all'originario corpo normativo dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 ed è entrato in vigore, in forza dell'art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008. Esso è poi stato modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 («Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee») convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.

La lett. *a*) del comma 10 dell'art. 23-*bis* d.l. n. 112/2008 (nel testo risultante dalla modifica operata dal citato art. 15, comma 1, decreto-legge n. 135/2009, convertito in legge n. 166/2009) disponeva che «Il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro il 31 dicembre 2009, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: *a*) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari cosiddetti in house di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno, tenendo conto delle scadenze fissate al comma 8, e l'osservanza da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale».

Come noto, tale disposizione è stata dapprima colpita da parziale declaratoria di illegittimità costituzionale «limitatamente alle parole: l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e» ad opera della sentenza n. 325/2010 di codesta Corte (pubblicata il 24 novembre 2010); successivamente l'intero art. 23-*bis* è stato integralmente abrogato a seguito dell'esito del *referendum* popolare del 12-13 giugno 2011 (*cf.* d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113). È così rimasto privo di base normativa anche l'intero d.P.R. attuativo (7 settembre 2010, n. 168 recante Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), ivi incluso, in particolare, l'art. 5, rubricato, per l'appunto, «Patto di stabilità interno».

Diversamente detto, a causa della caducazione imposta dal Giudice delle leggi, era venuto meno il presupposto legislativo per potersi affermare l'assoggettabilità delle società in house al patto di stabilità interno.

Senonché, prima della predetta legge novembrina n. 166/2009 (di modifica dell'originario art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008) e, ovviamente, prima della pubblicazione della citata sentenza n. 325/2010, l'art. 19, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102 (recante Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali e pubblicata in *G.U.* del 4 agosto 2009) aggiungeva all'art. 18 del d.l. n. 112/2008, un comma 2-*bis* in sostanziale continuità con l'originale formulazione dell'art. 23-*bis* dal seguente tenore: «con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro il 30 settembre 2009, sono definite le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica». A conferma dell'assoggettabilità al patto di stabilità interna delle società in house previa definizione delle relative modalità per via ministeriale.



In definitiva, il nuovo art. 18, comma 2-*bis*, sebbene fosse ab origine coerente con i contenuti dell'art. 23-*bis* del medesimo decreto-legge n. 112/2008 (e, in fondo, servisse a segnalare che l'ivi previsto regolamento governativo non era ancora stato adottato), finì inopinatamente con l'operare in aperta contraddizione rispetto ad esso, quando quest'ultimo fu colpito da incostituzionalità e parzialmente annullato: con il risultato paradossale della sopravvenuta antinomia fra l'una disposizione che assoggettava le società in house al patto di stabilità con rinvio, quanto al quomodo, ad un adottando decreto ministeriale e l'altra disposizione annullata proprio perché assoggettava le medesime società in house al patto di stabilità con la stessa tecnica del rinvio ad uno o più adottandi regolamenti governativi.

La situazione, lungi dall'avviarsi al chiarimento, si fece ancor più nebulosa.

Infatti, in totale spregio tanto dell'esito referendario, quanto dell'acclarata illegittimità costituzionale dell'art. 23-*bis* e in asserita reviviscenza dell'art. 18, comma 2-*bis*, il legislatore statale, peraltro con la dichiarata finalità di «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea», (nuovamente) disponeva, al comma 14 dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2001, n. 138 (recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari», convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), che «Le società cosiddette "in house" affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite, con il concerto del Ministro per le riforme per il federalismo, in sede di attuazione dell'articolo 18, comma 2-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. Gli enti locali vigilano sull'osservanza, da parte dei soggetti indicati al periodo precedente al cui capitale partecipano, dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno». Un tanto (non in via generale, *ma*) con le espresse limitazioni di cui al comma 34 che esclude dall'intera disciplina dell'art. 4 i settori del servizio idrico integrato (tranne i commi da 19 a 27), del servizio di distribuzione di gas naturale (salvo il comma 33), del servizio di distribuzione dell'energia elettrica, del servizio di trasporto ferroviario regionale, della gestione delle farmacie comunali.

2.5.1 Entro l'accennato contesto normativo va considerata la disposizione qui gravata, introdotta dall'art. 25 del d.l. n. 1/2012, convertito in legge n. 27/2012.

In prima battuta non può che osservarsi che con siffatta disposizione, lo Stato (Governo, prima, e Parlamento, *poi*), demandando nuovamente ad una fonte sub-legislativa la definizione delle modalità per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società in house, pretende — come usa dire — di far rientrare dalla finestra quanto codesto Giudice aveva poco prima fatto uscire dalla porta.

Contro tale indebito tentativo è agevole opporre e riproporre il medesimo giudizio già espresso da codesta Corte, la quale ha riconosciuto la fondatezza delle doglianze regionali contro la disciplina statale (del comma 10, lett. *a*), prima parte, dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008) «in cui si prevede che la potestà regolamentare dello Stato prescriva l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno».

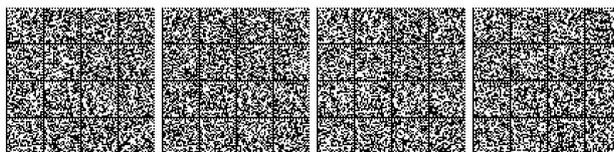
Segnatamente, va rammentato che «l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009; n. 267 del 2006), di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare» (così sent. n. 325 del 2010).

Donde la violazione, nel caso di specie, dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost.: lo Stato, non avendo potestà legislativa esclusiva in subiecta materia, è privo anche della potestà regolamentare e ad essa non può far rinvio, né ipotizzando regolamenti governativi ex art. 17, secondo comma, l. n. 400/1988, né ipotizzando decreti ministeriali ex art. 18, comma 2-*bis*, d.l. n. 112/2008.

2.5.2 Come osservato, l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno secondo modalità da definirsi per via regolamentare è stato previsto (con varie formulazioni), a tacer d'altro, dalla legge (di conversione) 6 agosto 2008, n. 133 del d.l. n. 112/2008, dall'art. 19, comma 1, della legge 3 agosto 2009 n. 102; dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166; è stato dichiarato incostituzionale con sentenza n. 325/2010; è stato reintrodotta dall'art. 4 del decreto-legge n. 138/2011 (convertito in legge n. 148/2011); è stato ribadito dal qui gravato art. 25 del decreto-legge n. 1/2012 (convertito in legge n. 27/2012).

Ciò premesso, non si dica che la doglianza non è fondata assumendo che il denunciato contrasto non tanto riguarda la disposizione censurata, quanto, i suoi «antecedenti storici», in particolare, il «remoto» art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112/2008 e il più recente art. 4, comma 14, del d.l. n. 138/2011.

Fin d'ora, infatti, laddove fosse ritenuto necessario, il sottoscritto patrocinio insta espressamente affinché il presente giudizio sia esteso d'ufficio alle citate disposizioni per autorimessione della relativa questione avanti a se stessa, sull'assunto, più volte ribadito, che il giudizio di legittimità costituzionale ha ad oggetto la norma (come «situazione normativa») e non le singole disposizioni-atti.



E, comunque sia, rileva:

a) quanto all'art. 18, comma 2-*bis* cit.: da un lato, che esso, a ben vedere, è stato implicitamente abrogato dal successivo art. 23 bis (nel testo risultante dalla modifica operata dal citato art. 15, comma 1, d.l. n. 135/2009, convertito in legge n. 166/2009), il quale, a sua volta, è stato poi dichiarato incostituzionale (e, per insegnamento costante, l'incostituzionalità della norma abrogante non determina l'automatica reviviscenza della norma abrogata); dall'altro, che la sua illegittimità avrebbe dovuto/potuto essere dichiarata dalla stessa Corte in via consequenziale (stante il rapporto di sostanziale identità fra le due disposizioni): illegittimità che «deriva come conseguenza dalla decisione adottata» ex art. 27 l. n. 87/1953; infine, che esso, contrastando *ictu oculi* con gli effetti prodotti dalla citata sentenza n. 325/2010, in conseguenza dell'intervenuto annullamento dell'art. 23-*bis*, sarebbe quanto meno divenuto inapplicabile se non automaticamente illegittimo;

b) quanto all'art. 4, comma 14, d.l. n. 138/2011 cit.: che la disposizione oggi *sub judice* (art. 25 cit.) ha, indubbiamente, rispetto alla prima disposizione, forza e contenuto novativi: *i*) per un verso, perché non si risolve in una mera duplicazione di quanto già prevedeva il citato art. 4, comma 14, d.l. n. 138/2001: infatti essa afferma il vincolo del rispetto del patto di stabilità a carico di tutte le società affidatarie in house in termini generalizzati, estendendolo a tutte le società partecipate dagli enti senza più contemplare quelle esclusioni (i.e. quelle di cui al comma 34), che, precedentemente limitavano l'ambito di applicazione dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011; *ii*) perché, anche con riguardo alle società in house costituite ai sensi (e nei limiti) del citato art. 4 d.l. n. 138/2011 (non, dunque, quelle escluse dal comma 34), riduce da 900 mila a 200 mila euro il valore economico del servizio oggetto di affidamento gara (*cf.* art. 25, d.l. n. 1/2012, lett. b, punto 5); *iii*) perché il nuovo assoggettamento «ministeriale» non richiede più il «concerto del Ministro per le riforme per il federalismo», ma si limita a richiedere il «decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni»; *iv*) perché, infine, è proprio la tuttora perdurante mancata adozione del decreto ministeriale che alimenta di novità normativa le disposizioni da ultimo adottate dallo Stato.

E, in definitiva, il novum di normatività espresso dalla disposizione gravata giustifica la sua autonoma impugnazione in questa sede. E con essa l'interesse regionale a che ne venga dichiarata l'illegittimità costituzionale.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, dunque, che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 25, comma 1, lett. a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, così come risultante dalla conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27 per violazione degli artt. 3, 97, 117 (comma 1, 2, 3, 4, 6), 118, 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

3. Sull'illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1/2012, così come risultante a seguito della conversione in legge n. 27/2012.

3.1 Con la conversione in legge del decreto che ha re-introdotto il sistema di tesoreria unica, la Regione Veneto si vede costretta a riproporre, ovviamente alla luce delle intervenute modifiche, le doglianze che già in principalità aveva avanzato avverso l'atto governativo.

In particolare, fa osservare che, in virtù della previsione di cui all'art. 52 della propria legge regionale n. 39 del 29 novembre 2001 (recante «Ordinamento del Bilancio e della Contabilità della Regione»), ha in corso con l'istituto Unicredit Banca s.p.a. un contratto per l'affidamento del servizio di tesoreria, stipulato in Venezia il 17 dicembre 2008, della durata di anni cinque, con decorrenza dal 1° gennaio 2009 e scadenza al 31 dicembre 2013, che viene (rectius veniva) svolto secondo le modalità e i contenuti previsti dal Capitolato speciale d'onere allegato allo stesso.

In adempimento a questo contratto, Unicredit Banca s.p.a. eseguiva per conto della Regione Veneto, il «complesso di operazioni connesse alla gestione finanziaria dell'Amministrazione Regionale, tra l'altro alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, nonché all'amministrazione e alla custodia dei titoli e valori ed, in generale, agli adempimenti previsti dalla Legge di contabilità regionale n. 39 del 29 novembre 2001».

Tale servizio costituisce una fonte di entrata per l'Amministrazione regionale dato che alle operazioni esecutive degli obblighi contrattuali viene applicato a credito sui depositi (giacenze di cassa) «un tasso attivo a capitalizzazione trimestrale di interesse lordo pari a + 66 (sessantasei) punti base di spread sull'Euribor un mese (base 365) media mese precedente *pro tempore*» (*cf.* art. 4 del contratto), verso un tasso passivo per le anticipazioni di tesoreria pari a «+ 41 (quarantuno) punti base sull'Euribor un mese (base 365) media mese precedente *pro tempore*».

Il contratto non prevede altri oneri, né commissioni bancarie a carico di terzi, né addebiti per incassi o emissioni, RID - MAV, commissioni pagamenti all'estero, spese postali, etc. né per ogni altra imposta o onere conseguente all'attività oggetto di appalto (*cf.* art. 5 del contratto). Né prevede aggio o corrispettivo alcuno per il tesoriere (*cf.* art. 11 del Capitolato d'onere, allegato D al contratto).



Conseguentemente, ogni attività viene gestita dalla Unicredit Banca s.p.a. attraverso la propria filiale di Venezia, sita in San Marco - Mercerie dell'Orologio, 191, presso la quale è aperto il conto corrente speciale n. 000100537110 sul quale, quotidianamente, corrisponde la Direzione Ragioneria della Regione, sia per l'esecuzione dei mandati emessi, sia per la registrazione delle reversali di incasso, che per ogni altra operazione inerente al rapporto.

Come da estratto conto al 31 dicembre 2011, a fine anno questo presentava un saldo di € 346.659,50 a fronte di una movimentazione nel mese di dicembre 2011 di € 1.469.623.076,07 in entrata e di € 1.481.967.129,32 in uscita, che corrispondono all'andamento medio mensile della finanza regionale, che opera per bilancio di cassa con circa 14 miliardi di euro all'anno.

Quanto alle risorse amministrate queste provengono da più fonti: accanto alla entrate per trasferimenti dallo Stato, si registrano anche entrate proprie, distinguibili perché derivanti sia dai tributi, sia da entrate patrimoniali conseguenti a rapporti, vuoi di diritto pubblico vuoi di diritto privato.

Quanto alle entrate da tributi propri, queste derivano in buona parte da imposte quali: l'addizionale regionale IRPEF (per un gettito di circa due miliardi di euro) e l'IRAP; il «bollo auto» (per un gettito nel 2011 di 676,05 milioni di euro circa) e le varie tasse di concessione regionale, tasse universitarie e di abilitazione, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti, le accise per gasolio e benzina, l'addizionale regionale sul gas metano ed altre entrate proprie registrate al Titolo 1° fra i tributi propri (per un gettito di 284,5 milioni di euro circa).

3.2 Il Governo nazionale, con il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, all'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, ha introdotto, a sedicenti fini di «tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica», disposizioni a contenuto sostanzialmente ablativo delle risorse della Regione e lesivo delle attribuzioni costituzionali di quest'ultima. Ciò senza soprattutto distinguere — e qui la peculiare gravità dell'iniziativa — fra risorse provenienti dallo Stato e risorse che sono il provento dell'attività propria dell'amministrazione regionale.

Il significato concreto di tali disposizioni è ricavabile dal contenuto degli artt. 7, 8 e 9 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (recante «Nuove modalità di attuazione del sistema di tesoreria unica»), il quale, derogando al regime di tesoreria unica di cui alla previgente legge 29 ottobre 1984, n. 720, aveva, in sintesi, previsto che le Regioni, attraverso un percorso istituzionale ben definito, potessero, in modo progressivo, dotarsi di una propria tesoreria, in corrispondenza al maggior livello di autonomia da queste conseguite: *a)* sia a coronamento degli ambiti di competenza nel frattempo trasferiti dallo Stato, anche in materia tributaria; *b)* sia in adeguamento al nuovo quadro istituzionale proveniente dai cd. «Decreti Bassanini» (in particolare legge n. 59/1997 e decreto legislativo n. 112/1998); *c)* sia in ragione della prevista modifica dell'assetto costituzionale delle autonomie locali poi trasfuso nella revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

In breve, attraverso il meccanismo introdotto dal decreto legislativo n. 279/1997, dapprima in via sperimentale ai sensi dell'art. 9, quindi attraverso successivi provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri, intercorsi tra il 1999 e il 2001 (transitati attraverso le procedure di cui all'art. 8), tutte le entrate della Regione, comprese quelle proprie (ai sensi dell'art. 7 originariamente non destinate ad essere versate nella tesoreria unica nazionale), sono state gestite in sede locale attraverso propri servizi di tesoreria.

Viceversa, dal novello impianto normativo dell'art. 35 del decreto-legge n. 1/2012 si ricava, in tutta evidenza, come l'effetto proprio dei commi 8, 9 e 10 sia oggi essenzialmente quello di concentrare presso la tesoreria unica dello Stato (sulle «contabilità speciali (...) aperte presso la tesoreria statale») tutto il patrimonio in numerarlo della Regione: *a)* quello formato da trasferimenti dello Stato; *b)* il portato delle entrate tributarie proprie; e *c)* il risultato della propria attività afferente ai rapporti esclusivi, di diritto pubblico o di diritto privato.

Ad aggravare la già evidente lesione dell'autonomia e lo stato di incertezza generato dall'intervento normativo, per giorni (rectius settimane), lo Stato, non ha comunicato all'Amministrazione regionale i tempi e i modi per poter continuare a svolgere le proprie funzioni di entrata e di spesa attraverso la tesoreria unica dello Stato. L'unico documento sul punto è stata una nota ABI: un «Messaggio urgente da inviare alle direzioni e agli uffici organizzazione e tesoreria enti soggetti utenti del SITRAD», privo di data e di firma, con il quale l'ABI (l'associazione delle banche italiane) ha informato Unicredit Banca s.p.a. circa i «Criteri di versamento presso le contabilità speciali degli enti» in «attuazione» dell'art. 35, commi 8-13, del decreto-legge n. 1/2012. Espone, infatti, il citato messaggio quanto l'ABI avrebbe «appreso per le vie brevi dai competenti uffici ministeriali»: segno tangibile di una assoluta mancanza di indicazioni attuative provenienti da parte di chi avrebbe dovuto esercitare la dovuta attività di informazione circa l'esecuzione del provvedimento legislativo.

A questo riguardo spiace poi dover notare che le informazioni per «le vie brevi» fornite dai «competenti uffici ministeriali» (quali?) sarebbero peraltro state date dopo essere state «condivise con i rappresentanti (...) della Conferenza delle Regioni» (quando?).



Malgrado queste fantasiose affermazioni, nulla di ciò è affatto avvenuto. Qualora fosse stato espresso un consenso in sede istituzionale dalle Regioni, questo si sarebbe dovuto quantomeno tradurre in un verbale di incontro, in una nota scritta o in una qualsiasi altra forma di documento, dei quali non vi è traccia alcuna.

Il messaggio dell'ABI, poi, oltre a non dare — come rilevato — le essenziali disposizioni attuative, si prodiga, invece, a fornire istruzioni gravemente lesive degli obblighi negoziali previsti nel contratto di prestazione del servizio di tesoreria, laddove queste impongono alle banche associate e, nel caso di specie ad Unicredit banca s.p.a., adempimenti ultronei rispetto al decreto-legge, senza averne — all'evidenza — la necessaria forza e legittimazione.

Inter alia, secondo l'ABI, (ma non ai sensi del decreto-legge), che nuovamente riferisce le indicazioni di non meglio definiti «competenti uffici ministeriali», il trasferimento *de quo* riguarda anche le somme pignorate presso il tesoriere, malgrado il vincolo giudiziario di indisponibilità gravante sulle stesse, a meno di non presupporre (ma nuovamente il decreto-legge in questo senso non dice nulla) il trasferimento *ex re* alla tesoreria unica anche degli obblighi del terzo pignorato.

Rilevati numerosi profili di illegittimità costituzionale della normativa statale richiamata, la Regione Veneto ha promosso un giudizio di legittimità costituzionale in via principale avanti alla Corte costituzionale (reg. ric. n. 60/2012). Analogamente ha fatto la Regione Piemonte (ricorso inserito nel registro ricorsi della Corte al n. 35/2012).

Contestualmente, la Regione, come molti altri enti territoriali (Comuni e Province, non solo del Veneto), ha promosso un giudizio cautelare avanti il Giudice ordinario competente (per la vicenda, quello di Venezia), allo scopo di ottenere, rilevata l'illegittimità costituzionale della disciplina normativa, una sospensione della stessa: in particolare, degli effetti conseguenti all'avvicinarsi delle diverse scadenze ivi previste.

Inopinatamente il ricorso promosso, così come — seppur con le peculiarità delle singole vicende — le ulteriori iniziative cui si è accennato, non hanno sortito buon esito, dal momento che il Tribunale ordinario ha, in alcuni casi, declinato la giurisdizione, in altri, negato la tutela cautelare e persino la possibilità stessa di rimettere la questione alla Corte, con ciò negando giustizia.

Le disposizioni normative di cui all'art. 35 del d.l. n. 1/2012 sono state, in seguito, quasi integralmente confermate in sede di conversione del menzionato decreto, avvenuta con legge 24 marzo 2012, n. 27.

Ai fini di semplificare la lettura e la comprensione del presente atto, si riportano per intero, i commi 8, 9, 10 e 13 del menzionato art. 35, così come risultanti a seguito della conversione in legge:

«8. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2014, il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 è sospeso. Nello stesso periodo agli enti e organismi pubblici soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi del citato articolo 7 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e le relative norme amministrative di attuazione. Restano escluse dall'applicazione della presente disposizione le disponibilità dei predetti enti e organismi pubblici rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni.

9. Alla data del 29 febbraio 2012 i tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono a versare il 50 per cento delle disponibilità liquide esigibili depositate presso gli stessi alla data di entrata in vigore del presente decreto sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto fruttifero, aperte presso la tesoreria statale. Il versamento della quota rimanente deve essere effettuato alla data del 16 aprile 2012. Gli eventuali investimenti finanziari individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro da emanare entro il 30 aprile 2012, sono smobilizzati, ad eccezione di quelli in titoli di Stato italiani, entro il 30 giugno 2012 e le relative risorse versate sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale. Gli enti provvedono al riversamento presso i tesorieri e cassieri delle somme depositate presso soggetti diversi dagli stessi tesorieri o cassieri entro il 15 marzo 2012. Sono fatti salvi eventuali versamenti già effettuati alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

10. I tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono ad adeguare la propria operatività alle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, e relative norme amministrative di attuazione, il giorno successivo a quello del versamento della residua quota delle disponibilità previsto al comma 9. Nelle more di tale adeguamento i predetti tesorieri e cassieri continuano ad adottare i criteri gestionali previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

13. Fermi restando gli ordinari rimedi previsti dal codice civile, per effetto delle disposizioni di cui ai precedenti commi, i contratti di tesoreria e di cassa degli enti ed organismi di cui al comma 8 in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere rinegoziati in via diretta tra le parti originarie, ferma restando la durata inizialmente



prevista dei contratti stessi. Se le parti non raggiungono l'accordo, gli enti ed organismi hanno diritto di recedere dal contratto».

In sintesi, questi i contenuti.

Il comma 8 sospende il sistema di tesoreria c.d. mista.

Il comma 9 rivolge all'attuale Tesoriere l'ordine di consegnare l'ammontare della cassa detenuta presso il conto corrente intestato alla Regione Veneto, con due versamenti da effettuarsi, il primo al 29 febbraio 2012, il secondo il 16 aprile successivo; infine, impone la smobilizzazione degli investimenti finanziari da individuarsi con futuro decreto ministeriale.

Il comma 10, a seguito della conversione in legge, impone alla banca tesoriere di adeguare la propria operatività al nuovo-antico regime di tesoreria a partire dal 17 aprile 2012, consentendo che, nelle more, essa continui ad adottare i criteri gestionali in uso. Come questi si concilino con un sistema di tesoreria completamente diverso e con la materiale assenza di liquidità nelle casse del Tesoriere rimane un mistero.

Il comma 13, il cui portato è di ancor più difficile interpretazione, consente alle parti del contratto di tesoreria di rinegoziarne i termini «ferma restando la durata inizialmente prevista dei contratti stessi», e gli «ordinari rimedi previsti dal codice», nonché la possibilità, per le parti, di recedere dal contratto.

Contestualmente alla conversione sono intervenute le prime indicazioni applicative-attuative o — sarebbe forse più corretto definirle — integrative. Si tratta: della circolare del Ministero dell'economia e delle finanze 24 marzo 2012, n. 11 e del decreto ministeriale prot. 35041 del 27 aprile 2012. Questi atti sono stati, da ultimo, fatti oggetto di gravame innanzi al Tribunale amministrativo per il Lazio.

In questa sede la Regione impugna le disposizioni normative di cui all'art. 35, comma 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1/2012, così come risultante a seguito della conversione in legge avvenuta con provvedimento 24 marzo 2012, n. 27, perché poste in spregio a precisi valori costituzionali, nei termini di cui alle seguenti considerazioni di diritto.

3.3 Prima di addentrarsi in medias res, urge una premessa preliminare.

Sostiene Silvio Trentin che non è diritto, ma una pura e semplice manifestazione di forza materiale, ciò che non corrisponde a un agire razionale, che è tale quando si dimostra coerente con le regole del gioco(1). Ed aggiungeva, parlando dello Stato: «È per questo motivo che quest'ultimo, pena il rendersi completamente estraneo alla Società, quindi il cessare di essere Stato, deve sempre più organizzarsi come un ordine delle autonomie»(2). Non può sorprendere, dunque, questa ulteriore annotazione, che dà conto di ciò che nella storia d'Italia è sempre accaduto, vale a dire che appaiono e sono istituzioni gracili lo Stato-apparato e lo Stato-ordinamento(3): «Il problema eterno dello Stato è proprio quello di insediare lo Stato nella Società, è quello di impedire che l'ordine di integrazione implichi la sparizione, l'annientamento degli ordini integrati»(4). Tra tante condizioni, ve n'è una esemplare, che va rispettata: è la clausola delle clausole, quella su cui si fonda il patto costituzionale — il foedus —, che si riassume nel noto brocardo *pacta sunt servanda*. Se ragioni contingenti oppure sistemiche suggeriscono o addirittura impongono un mutamento di aspetti essenziali delle regole del gioco lo si farà dialogando, nel rispetto — come la Corte costituzionale ha da tempo immemorabile affermato — del principio di leale collaborazione. Non certo operando alla luce di un altrettanto noto adagio: *l'État c'est moi*, oltretutto svilito da un testo primitivo, quale è l'art. 35, co. 8, 9, 10 e 13 in particolare, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, dedicato a un vecchio arnese: la tesoreria unica.

Nell'esaminare il dettato normativo, il meno che possa accadere è che si riprendano massime tralatzie, ignorando quel che le ha rese tali, secondo uno schema mentale che fa della fissità il criterio ordinatore degli eventi: secondo, appunto, una prospettiva collaudata, che vede la dottrina «sempre tarda a teorizzare la realtà»(5). Infatti, quest'ultima rappresenta il contenitore, all'interno del quale è stato calato dal Governo, tra l'altro, il disposto secondo cui «fino al 31 dicembre 2014, il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 297

(1) S. Trentin, *La crisi del Diritto e dello Stato*, prima edizione italiana, a cura di G. Gangemi, Gangemi Editore, Roma, 2006. Questa affermazione rappresenta il filo conduttore della sua straordinaria opera, definita da F. Gény «esempio di indipendenza di pensiero, d'energia morale indomabile, di alta virtù critica, di fedeltà, senza compromessi, né riserve, al puro ideale del Diritto» (ivi, 52).

(2) S. Trentin, *La crisi*, cit., 198.

(3) S. Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezze delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998; ID., *L'Italia: una società senza Stato?*, il Mulino, Bologna, 2011. Se ne dovrebbe trarre una qualche conclusione, anche alla luce di quanto hanno scritto, da ultimi, G. De Rita - A. Galdo, *L'eclissi della borghesia*, Laterza, Bari, 2011, spec. 28.

(4) S. Trentin, *La crisi*, cit., 199.

(5) È l'assunto - un chiodo fisso - di chi aveva una certa domestichezza con le istituzioni. Il rilievo sta in L. Einaudi, *Il buongoverno*, Laterza, Bari, 2004, 85, il quale aveva notato, poco prima, che «la "dottrina" è stata fabbricata dai cultori del diritto pubblico, i quali argomentano dal testo delle costituzioni scritte e si accorgono delle consuetudini solo quando esse sono codificate in trattati venerandi per l'autorità degli scrittori»: ivi, 80. Emblematico quel che riferisce, a proposito di Antonio De Viti De Marco, S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, cit., 55-56. Tutto ciò, per sottolineare come la questione di legittimità costituzionale qui prospettata non si presti ad essere risolta a colpi di combinati disposti o di mere riprese di una giurisprudenza che appartiene alla storia: antica.



è sospeso», mentre «si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e le relative norme amministrative di attuazione» (art. 35, co. 8, decreto-legge n. 1/2012). Dunque, un testo normativo fu in vigore dal 1984, uno ulteriore rinnovato dal 1997, quello impugnato dinanzi a codesta Corte è operante dall'entrata in vigore dell'atto governativo avente forza di legge: dall'anno 2012. Successione di atti normativi, modificazione di regime giuridici, ritorno all'antico, giustificato più o meno così: lo Stato ha bisogno di cassa. Di liquidità.

Come un tempo e con le ragioni di allora?(6). Il Giudice delle leggi, nel definire nei suoi caratteri essenziali il regime di tesoreria unica di cui alla legge n. 720/1984, con la sent. n. 132/1993 ha precisato che «la *ratio* del complesso di norme ora ricordato è quella di consentire allo Stato, in riferimento a un interesse dell'intera comunità nazionale, il controllo della liquidità e la disciplina dei relativi flussi monetari e, in particolare, di evitare che somme reperite dallo Stato attraverso il ricorso al mercato finanziario e comportanti, pertanto, il pagamento di onerosi interessi da parte dello Stato stesso, finiscano per giacere presso i tesorieri regionali, dando così vita a una produzione di interessi a favore delle Regioni scaturente, in definitiva, da erogazioni di somme prese a prestito dallo Stato». Ed ha aggiunto: «Questo circolo vizioso delle finanze pubbliche è impedito dal “sistema della tesoreria unica”, il quale, per riprendere valutazioni già espresse da questa Corte ..., è ispirato alla “esigenza fondamentale per lo Stato (di) limitare l'onere derivante dalla provvista anticipata dei fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa degli enti (regionali)”». Tale esigenza e le norme di legge che ad essa si ispirano sono, dunque, espressione del potere di coordinamento della finanza regionale con quella nazionale e degli enti locali, che l'art. 119 della Costituzione attribuisce allo Stato».

Dunque, la finalità era quella di evitare un «circolo vizioso delle finanze pubbliche» — un cortocircuito — in caso di «provvista anticipata dei fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa» delle Regioni, in un contesto di finanza territoriale caratterizzato non dall'autonomia del prelievo tributario, ma — pure la Corte lo ha ripetutamente riconosciuto, oltretutto dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 — da una larga prevalenza dei trasferimenti erariali. Del resto, è scritto a chiare lettere nei lavori preparatori e nel testo della legge di delega n. 42/2009, avente ad oggetto l'attuazione dell'art. 119 Cost.(7). L'interesse tutelato era quello generale, che trovava la sua più limpida giustificazione nella necessità di non dissipare risorse pubbliche pagando — a chiunque, fossero pure soggetti pubblici — interessi, da finanziare, comunque, attraverso la fiscalità. Perché, c'è sempre qualcuno che paga(8). Si era in presenza di interessi non frazionabili.

Condivisibili o meno che fossero quegli assunti(9) (si dirà oltre in che termini comunque criticabili), è fuori discussione che non possono essere — il discorso si fa rigoroso, perché impiega le categorie del ragionamento scientifico — trasferiti omisso medio nel 2012. Tra il 1984 e il 2012 non solo sono passati poco meno di una trentina d'anni; non solo si sono verificati i mutamenti istituzionali, economici e sociali ordinari; non solo è intervenuta nel 2001 una riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione; si sono prodotti anche eventi che hanno interferito sulle relazioni tra Stati e, all'interno degli Stati, tra i livelli di governo ed i cittadini, soprattutto quando costoro sono contribuenti: come tali, destinati a sobbarcarsi, nonostante le tante partite del dare e dell'avere che spesso si traducono in partite di giro, il grave fardello del debito pubblico, ora comunemente denominato debito sovrano(10). È con il debito sovrano che ha a che fare la tesoreria unica dell'anno di grazia 2012.

Si tratta di un rilievo — decisivo, a parere della difesa della Regione Veneto — che si può spiegare con solare limpidezza.

Da un lato, riprendendo una millimetrica annotazione(11), si deve essere ben consapevoli che «i motivi per cui Mario Draghi, presidente della Bce, ha aperto il rubinetto della liquidità sono molti. Innanzi tutto bisognava salvare molte banche che stavano morendo per asfissia finanziaria: nessuno prestava più loro i soldi necessari per vivere. Tanti analisti sono convinti che senza il suo intervento di emergenza, il 2012 avrebbe registrato più di un fallimento bancario in Europa. Inoltre bisognava creare liquidità per favorire l'acquisto di titoli di Stato: rendimenti al 7% e oltre erano

(6) A questo interrogativo va data una risposta di carattere preliminare, onde evitare l'esito, perverso e fuorviante, di pretendere che l'odierno giudizio di legittimità costituzionale sia risolto alla luce di una giurisprudenza formatasi su un medesimo testo normativo, ma in altro, differente contesto. Dunque, come si chiarirà nel prosieguo, quella giurisprudenza non è riferibile al caso di specie, di cui qui si discute.

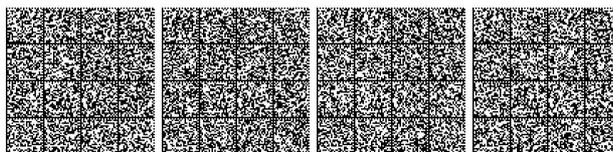
(7) Di questa legge e dei relativi decreti delegati si sono dette e scritte un'infinità di cose. Se ne è sempre trattato con realismo e — si crede — senso di equilibrio, avendo in mente ben radicata una teoria dello Stato, negli scritti comparsi su *Federalismo fiscale*, anno 2007 e seguenti.

(8) È risaputo, in teoria; non lo è, in pratica. V., quindi, S. Holmes - C.R. Sunstein, *Il costo dei diritti*. Perché la libertà dipende dalle tasse, il Mulino, Bologna, 2000, e, di recente, G. Bergonzini, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, vol. 1, Jovene, Napoli, 2011, 53 ss., nonché F. Gallo, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, il Mulino, Bologna, 2007.

(9) È appena il caso di osservare che l'istituto della tesoreria unica fu necessariamente ricondotto all'accentramento. D'altra parte, l'attributo «unica» è compatibile con il «plurale»? Talvolta, anche l'osservazione banale è rivelatrice, magari di ciò che il ragionamento alla don Ferrante nasconde. O prova, senza successo, a nascondere.

(10) M. Bertolissi, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Jovene, Napoli, 2012.

(11) Ineccepibile per chi conosce la crisi del 2008: la sua genesi e i relativi sviluppi. V., ad es., A.R. Sorkin, *Too Big To Fail*, trad. it., Istituto geografico De Agostini, Novara, 2010, nonché A. Roncaglia, *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, Laterza, Bari, 2010; J.E. Stiglitz, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, Torino, 2010; G. Rossi, *Capitalismo opaco*, Laterza, Bari, 2005.



insostenibili per Paesi come l'Italia o la Spagna. Dato che la Bce più di tanto non poteva comprare BTp, ha dovuto finanziarie le banche perché lo facessero al posto suo. Questi due obiettivi sono già stati raggiunti: lo dimostra l'euforia che c'è sul mercato dei titoli di Stato e sulle banche. È però il terzo obiettivo, quello più strutturale, che ancora manca all'appello: la politica della Bce raggiungerà veramente l'obiettivo solo quando farà ripartire il circuito del credito. Insomma: quando i soldi arriveranno all'economia reale. La logica della Bce è questa: le imprese in Europa ottengono l'87% dei finanziamenti in banca (contro il 24% negli Stati Uniti), per cui se gli istituti sono impossibilitati ad erogare credito, le imprese muoiono. Salvando le banche, con maxi-prestiti agevolati, la Bce spera dunque di far ripartire il motore della crescita. Che questo accada, però, non è affatto scontato»(12).

D'altro lato, non si deve dimenticare(13) che: «Dal 2007 al 2011 i contribuenti europei hanno speso duemila miliardi di euro per salvare le banche, l'equivalente del nostro debito pubblico. In Italia non è stato speso un euro, grazie al nostro prudente modello di banca commerciale e all'attenta azione di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia. Se altrove gli Stati hanno salvato le banche, in Italia le banche hanno evitato il collasso del debito pubblico. Di ciò l'Italia deve essere orgogliosa»(14).

Ergo: in estrema sintesi e con molte approssimazioni, anche in Italia, dopo il 2008 il debito pubblico si è impennato a tal punto da essere comunemente definito sovrano, perché dello Stato; in Italia, una quota-parte significativa è nelle mani del sistema bancario; i principali istituti di credito e il sistema creditizio nel suo insieme sono gravati, in termini di affidabilità, dal rischio-Paese, che ha determinato declassamenti in sede di attribuzione del rating, che hanno accresciuto il già enorme debito. Tutto questo ed altro ancora, unitamente alla crisi economica in atto, ha posto all'ordine del giorno i temi della liquidità e del rischio, che hanno inciso pesantemente sul rapporto banche-imprese, cui non è estraneo il settore pubblico, che acquisisce presso terzi beni, prestazioni e servizi, e non paga. O paga con tempi biblici.

Buon senso vorrebbe che le varie esigenze in campo fossero tra loro coordinate e che non si impartissero ordini contraddittori. Ad esempio, alle banche, di acquistare titoli del debito pubblico e di fare credito, ad un tempo, ed anche di finanziare le imprese, ben sapendo che ciò è possibile se c'è liquidità. Ma le banche usufruiscono di una liquidità relativa, oltretutto perché è erosa da enormi sofferenze dei crediti e dal costo via via crescente della raccolta. Lapalissiano concludere che di tutto hanno bisogno le parti che hanno stipulato il contratto di tesoreria, la Regione Veneto e il tesoriere, meno che di vedersi sottratte le risorse finanziarie depositate, che consentono a ciascuna di esse di operare impiegando le stesse a beneficio dell'economia reale. La Regione paga i fornitori, il tesoriere accorda finanziamenti. Da questo punto di vista, la centralizzazione del comando e la disponibilità della cassa da parte dello Stato, se fa bene a quest'ultimo, fa male alla Regione e all'economia della collettività di cui è ente esponenziale.

Tanto basta a rendere evidente quel che si è Premesso: vale a dire che il quadro di riferimento cui la Corte deve ricollegarsi è caratterizzato da peculiarità tali da renderlo incomparabile con esperienze del passato. In ogni caso, vale la pena di ricordare, a mò di rassegna, quel che si è detto e scritto a caldo, a proposito del contenuto dell'art. 35, co. 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1/2012: ad esempio, che, «come non si possono introdurre imposte che colpiscano in modo incoerente i contribuenti solo perché serve il gettito, così non si possono punire solo gli enti locali "colpevoli" di avere liquidità e di gestirla con contratti locali vantaggiosi»(15); che si è prodotto un «danno morale e costituzionale», dal momento che è lesa l'autonomia finanziaria di enti garantiti dalla legge fondamentale(16); che, oltretutto, simili misure, in una scala di efficacia che va da alto-medio-basso, hanno un grado «basso»(17); che la marcia verso il federalismo — cosiddetto, ad essere sinceri — è «interrotta (forse per sempre)(18).

L'Ecc.ma Corte consideri, infine, questo dato. Si è osservato — in tempi lontani, con grande lucidità — che, «proprio nei momenti di grave crisi fiscale dello Stato, si registra la tendenza ad aumentare l'entità dei tributi propri degli enti minori», e ciò «non sempre in termini di autonomia tributaria», ove «ad una riduzione o, comunque, ad un non aumento di trasferimenti dallo stato faccia riscontro una fonte alternativa di risorse su cui l'ente locale possa contare per

(12) M. Longo, Europa e Stati Uniti, la grande sfida della super-liquidità, in *Il Sole 24 Ore*, 4 marzo 2012. Si tratta di considerazioni discusse quotidianamente: v., sempre nei tempi più recenti, ad es., D. Masciandaro, Gli errori inglesi e la via italiana, *ivi*, 28 febbraio 2012; A. Orioli, Primo passo per crescere. Ora tocca ai debiti dello Stato, *ivi*, 29 febbraio 2012; B. Quintieri, Dalle banche più risorse a chi esporta, *ivi*, 4 marzo 2012.

(13) V., ad es., D. Di Vico, «Le banche non lavorano gratis», in *Corriere della Sera*, 4 marzo 2012, e M. Mucchetti, La Bce, le banche e la nuova demagogia, *ivi*.

(14) Ecco perché oggi firmiamo l'avviso comune (di A. Azzi, G. Mussari, C. Fratta Pasini, A. Patuelli e C. Venesio), in *Il Sole 24 Ore*, 28 febbraio 2012. V., inoltre, G. Gentili, Senza credito non c'è ripresa, in *Il Sole 24 Ore*, 2 marzo 2012.

(15) G. Muraro, Tesoriere. La protesta è fondata, in *il mattino di Padova*, 2 marzo 2012.

(16) G. Trovati, Tesoreria unica, versamenti bloccati, in *Il Sole 24 Ore*, 29 febbraio 2012.

(17) In *Il Sole 24 Ore*, 2 marzo 2012, 15.

(18) S. Romano, C'era una volta il federalismo, in *Corriere della Sera*, 29 febbraio 2012. D'altra parte, v. L. Salvia, Una «cassa» centrale per controlli più facili, *ivi*, 28 febbraio 2012.



finanziare le maggiori spese “obbligatorie”»(19). È ciò che si è avverato, a causa della terribile crisi in atto. La singolarità sta nel fatto che le risorse così acquisite pure dalle Regioni — e dalla Regione Veneto, in particolare — vengono assorbite dallo Stato per essere dallo stesso impiegate: pronta cassa. In modo conforme a Costituzione? Pare proprio di no, per le specifiche ragioni che saranno a breve indicate.

3.4 L'incostituzionalità del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720/1984 rispetto, in generale, all'assetto delle competenze (sul piano legislativo, amministrativo, fiscale) Stato-Regioni, voluto dalla novella costituzionale del 2001, diviene ancor più evidente se solo, nella prospettiva diacronica del diritto, si considerano, sia pure brevemente, le tappe che segnarono la sua introduzione e i rilievi critici con cui fu stigmatizzata.

Con riguardo alle Regioni, infatti, la tesoreria unica non fu imposta *actu ed ex abrupto*, bensì in via progressiva, quale sorta di nodo scorsoio al collo dell'autonomia regionale costituzionalmente (sulla carta) garantita.

Dapprima fu la legge n. 629/1966 (recante Norme circa la tenuta dei conti correnti con il Tesoro): introduceva l'obbligo per «le amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo e le gestioni speciali dello Stato, di tenere le disponibilità liquide in conti correnti con il Tesoro» (art. 1) e «per gli enti che sotto qualsiasi forma beneficiano di contributi (...) a carico del bilancio dello Stato» di tenere le disponibilità liquide in conti correnti con il Tesoro, «limitatamente all'ammontare dei contributi medesimi» (art. 2).

Di essa, concordemente, dottrina e giurisprudenza esclusero l'obbligatoria applicabilità alle Regioni(20), perché «una simile interpretazione (che avrebbe condotto a ritenere precluso alle Regioni di disporre di una propria tesoreria in cui fare affluire le somme liquide di propria pertinenza) confliggeva palesemente non solo col comportamento di fatto tenuto dalle Regioni, che con proprie leggi avevano disciplinato il servizio di tesoreria e avevano stipulato apposite convenzioni con istituti bancari, ma altresì con l'art. 33 della legge statale n. 335 del 1976 sulla contabilità delle Regioni, secondo il quale “la legge regionale disciplina il servizio di tesoreria delle Regione”»(21).

Di fatto, tuttavia, la situazione era di segno diametralmente opposto a causa degli inviti «ripetuti e pressanti» del Governo alle Regioni «affinché esse — anziché chiedere il versamento di tutte le entrate loro spettanti presso le tesorerie regionali — aprissero dei conti correnti (fruttiferi) con il tesoro nei quali tenere depositate le somme assegnate dallo Stato»(22).

Né mancò chi, tempestivamente, rilevasse come tali richieste governative tenessero «celate le intenzioni — poi rivelatesi nei fatti — di generalizzare indiscriminatamente i depositi a tutte le risorse derivanti dal bilancio dello Stato»(23).

Altri si dolevano del fatto che era stata compiuta «in realtà una ricostruzione dell'attuale situazione nel settore in termini così lontani dalla realtà effettiva che il rischio è che gli organi governativi possano trovarvi una insperata legittimazione proprio dalla permanenza dell'attuale stato di fatto» col rischio «di perpetuare ancora una ambigua situazione di fatto anticostituzionale»(24).

Fu la legge di riforma del bilancio dello Stato (n. 468 del 1978) a introdurre, con l'art. 31, l'imposizione dell'obbligo alle Regioni di tenere le somme trasferite dallo Stato, in conti correnti non vincolati con il Tesoro; la legge finanziaria per il 1981 (n. 119/1981), con l'art. 40, a disporre l'imposizione di un limite quantitativo alle disponibilità che le Regioni potevano mantenere presso i propri tesorieri; la disciplina successiva ad estendere a tutto il settore pubblico allargato il sistema della tesoreria unica (legge n. 720/1984, con gli interventi di modifica e integrazione che ne seguirono).

A ciò si aggiunsero ulteriori restrizioni all'autonomia finanziaria regionale.

Fra esse, segnatamente, vanno rammentate le seguenti: *a*) il carattere infruttifero dei conti aperti con il Tesoro (a partire dal d.m. del Tesoro 11 aprile 1981 in *G.U.* 4 maggio 1981, n. 120); *b*) i vincoli relativi alle modalità e ai tempi di prelevamento e all'entità delle somme prelevabili dalle Regioni dai conti correnti (a partire dall'art. 26 decreto-legge n. 786/1982, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51); *c*) i margini di discrezionalità del Ministero del Tesoro nell'erogazione delle somme richieste (v. il d.m. e il decreto-legge *supra* citati); *d*) le progressive contrazioni del quantitativo massimo imposto all'entità delle disponibilità liquide, fino ad arrivare al 3% dell'ammon-

(19) F. Gallo, L'autonomia tributaria degli enti locali, il Mulino, Bologna, 1979, 21, nota 16. In modo conforme, M. Bertolissi, Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale». Prospettive comparate, Cedam, Padova, 1982.

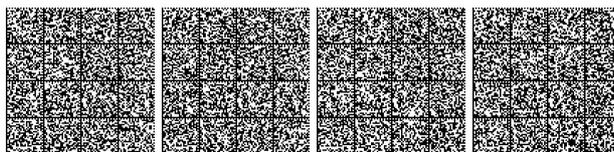
(20) Cfr., rispettivamente, G. Spezzaferri, La prassi dei conti correnti presso la Tesoreria centrale in rapporto all'autonomia finanziaria delle Regioni, in Nuova Rass., 1976, p. 38 e Corte cost., sent. n. 155 del 1977.

(21) Così V. Onida, Autonomia finanziaria e controllo sulla «cassa» delle Regioni, in Le Regioni, 1983, p. 194.

(22) Così V. Onida, op. ult. cit., p. 192.

(23) Così G. Spezzaferri, op. ult. cit., p. 40, nota 7.

(24) Cfr. U. De Siervo, La Corte si impegna per l'autonomia finanziaria regionale, ma il Tesoro continua ad erogare il mensile alle Regioni, in Giur. cost., 1977, p. 1567.



tare delle entrate previste dal bilancio di competenza (la legge n. 730/1983 ridusse il limite dal 12% al 6%; la legge n. 720/1984 dal 6% al 4%).

Già in allora gli argomenti usati da codesta Corte per «salvare» dall'illegittimità costituzionale la disciplina del servizio unico di tesoreria furono di stampo contingente e scarsamente propensi a valorizzare i profili di autonomia riconosciuti dalla Carta alle Regioni e agli enti locali.

In tempi non sospetti, si ritenne di concludere che si poteva «anche non mettere in discussione la soluzione legislativa e l'avallo di legittimità della Corte a patto che si dicesse “con franchezza” che se la legge di contabilità generale si deve intendere conforme a Costituzione, allora significa, che il sistema finanziario in atto, così come si pretende delineato dal costituente, è quello proprio di un ordinamento unitario e non autonomistico»(25).

A maggior ragione oggi, le massime giurisprudenziali elaborate in subiecta materia e tralazia mente ripetute negli anni Ottanta/Novanta, perdono in toto di pertinenza, depotenziate come sono, oltre che dai limiti intrinseci che nel prosieguo si evidenzieranno, dall'anacronismo da cui sono affette, a meno di non voler assegnare loro un'efficacia dogmatica che non hanno.

In particolare, le istanze governative di aprire un apposito conto corrente presso la tesoreria centrale vennero considerate legittime «per il prevalente motivo che il tenore degli atti impugnati [due telegrammi ministeriali contenenti gli inviti dei quali si è detto] è tale da esprimere un invito, piuttosto che un'imposizione», trattandosi di «direttive non vincolanti» non finalizzate a «disporre in via diretta ed imperativa l'istituzione di un conto corrente per ciascuna Regione» (cfr: sent. n. 155 del 1977). Sennonché, così facendo, si celava, dietro a qualificazioni puramente formali, la realtà fattuale del blocco delle erogazioni da parte dello Stato alle Regioni fino al momento della sollecitata apertura del conto corrente presso la tesoreria centrale e, quindi, la reale vincolatività dei cosiddetti inviti.

Ancora. Si fece salvo l'art. 31 della legge n. 468/1978, nonostante realizzasse «per via di imposizione autoritaria quel risultato che precedentemente il Tesoro aveva perseguito mediante inviti alle Regioni»(26), perché «l'obbligo di tenere le disponibilità liquide in conti correnti non vincolati con il tesoro è limitato ad assegnazioni, contributi e quant'altro provenienti dal bilancio dello Stato, e non tocca in alcun modo fondi di altra provenienza» (sent. n. 162 del 1982), sebbene tutti sapessero che la finanza regionale era quasi esclusivamente finanza derivata, cioè finanza di trasferimento dal bilancio dello Stato, con l'effetto conseguente che il limite imposto riguardava, in realtà, la quasi totalità delle risorse regionali.

Si giustificò l'art. 31 della legge n. 468/1978 in forza del potere statale di «coordinare la finanza regionale con quella statale» (art. 119 Cost.) in funzione di indispensabili economie di spesa (sent. n. 162 del 1982, confermata dalle sentenze successive). Un tanto, tuttavia, senza nel contempo dichiarare la criticità implicita nella premessa dell'argomento usato, vale a dire che, così inteso, il potere di coordinamento della finanza pubblica veniva (e viene) concepito «come funzione organizzativa a sè, riservata allo Stato, esercitabile unilateralmente e suscettibile di sovrapporsi all'organizzazione e al funzionamento dei poteri locali delineati nella Costituzione», finendo, quindi, col costituire «in ogni caso una ragione di potenziale e permanente compressione dell'autonomia finanziaria locale, il cui contenuto non potrebbe essere valutato alla stregua di parametri costituzionali sostanziali predeterminati, bensì definito lungo la linea variabile delle scelte discrezionali operate di volta in volta dal legislatore» con l'avallo del Giudice delle leggi(27).

Si dichiarò la legittimità anche dell'art. 40 della legge n. 119/1981 in quanto espressione del potere riservato allo Stato di «disciplina del credito, strettamente (connesso) alla stabilità della moneta e, quindi, ad un interesse che travalica l'ambito regionale coinvolgendo la comunità nazionale» (sent. n. 162 del 1982). Ma., al contrario, «che la disciplina in questione riguardi l'attività creditizia, e non piuttosto la contabilità regionale e la gestione della cassa regionale, non sembra facilmente sostenibile»; senza dire che «il limite ai prelievi, non correlato all'effettivo fabbisogno di cassa, conduce non tanto a regolare i flussi monetari dallo Stato alle Regioni, quanto a interrompere in modo anomalo il nesso necessario fra attribuzione, da parte dello Stato, di determinate risorse alle Regioni, ed effettiva possibilità per quest'ultime di spendere tali risorse secondo i fini e nei tempi autonomamente prescelti, e nell'osservanza dei propri bilanci e delle procedure contabili stabilite dalle leggi»(28).

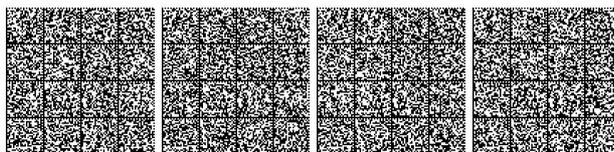
Non si ritenne incostituzionale neppure la previsione che voleva infruttiferi i conti presso il tesoriere centrale perché «anche se ne deriva una minore redditività delle somme depositate nelle tesorerie dello Stato rispetto a quella che si avrebbe presso le aziende di credito», è questa «una conseguenza di fatto che non investe aspetti costituzionalmente tutelati, non incidendo sull'autonomia finanziaria delle Regioni» (sent. n. 243 del 1985; nello stesso senso v. anche

(25) M. Bertolissi, Le «disponibilità» finanziarie delle Regioni... non sono disponibili, in *Le Regioni*, 1981, p. 1087.

(26) V. Onida, op. cit., p. 198.

(27) M. Bertolissi, Riflessioni sulla finanza delle Regioni ordinarie, in *Dir. Reg.*, 1983, p. 899.

(28) Così V. Onida, op. cit., pp. 215 e 221.



le sentenze n. 162 del 1982 e n. 307 del 1983), assumendo, evidentemente, l'autonomia regionale in una accezione puramente formale.

Il commento generalizzato<sup>(29)</sup> fu che «a questo punto, sembra veramente difficile negare che — passo dopo passo — i conti “obbligatori” delle Regioni presso la tesoreria statale siano divenuti (se non lo sono stati fin dall'origine) quell’“anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale” nel quale secondo la Corte è “essenziale” che essi invece non si trasformino» (sent. n. 94 del 1981).

È fin ovvio che, tale risultato è, a fortiori, inaccettabile oggi.

3.5 Considerato ut *supra* come il testo e contesto del sistema unico di tesoreria siano indubbiamente, radicalmente diversi oggi rispetto a tre decenni fa e rammentati i profili di incompatibilità con la Costituzione che già affliggevano la medesima disciplina, è opportuno ora passare a denunciare le specifiche doglianze delle disposizioni impugnate rispetto al testo costituzionale novellato nel 2001 in senso (sedicentemente) federalistico.

Macroscopica è quella che ha come parametro il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Infatti, delle due l'una.

O le disposizioni normative impugnate perseguono l'obiettivo di attribuire allo Stato liquidità di cui disporre: ma, in questo modo, è evidente che esse lederebbero patentemente le autonomie territoriali costituzionalmente sancite e tutelate, privandole delle risorse loro proprie.

O la disciplina gravata, dovendosi escludere che le somme riversate nelle casse centrali possano, per ciò solo, entrare nella libera disponibilità dello Stato, è priva di senso, assolutamente irragionevole e contraddittoria. E ciò dicasi, in particolare:

a) rispetto al preteso scopo di tutelare l'unità economica della Repubblica nella particolare situazione di crisi del debito sovrano, anche perché si tratta (come si è detto e si dirà) di una novella che, lungi dal consentire profitti, genera sprechi (ad esempio con riguardo alla minore redditività sulle somme riversate), non preventivamente quantificabili ma certamente significativi; b) anche laddove si riconoscesse la finalità di rendere più chiaro il sistema di contabilità locale, dal momento che l'intervento si limita all'accentramento delle tesorerie, mentre altri (e più adeguati) avrebbero potuto e dovuto essere gli interventi del Governo per ottenere un risultato in questo senso (ad esempio perseguendo in concreto l'obiettivo di rendere uniformi e trasparenti i bilanci degli enti territoriali, previsto all'art. 2, co. 2, lett. h) della legge n. 42/09); c) rispetto alla posizione degli istituti di credito, che, da un lato, sono richiesti di finanziare le imprese, e, dall'altro, sono privati della liquidità necessaria.

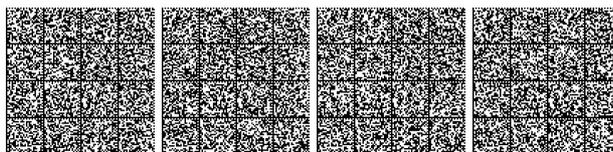
Proprio la prima alternativa sembrerebbe essere l'obiettivo reale perseguito dallo Stato, se è vero, come si evince dalla relazione governativa al testo normativo, che la «maggior giacenza di liquidità si tradurrà in una minore emissione di titoli del debito pubblico», stimando un risparmio complessivo «per il bilancio dello Stato» pari a 320 milioni di euro nel 2012, 150 milioni di euro nel 2013 e 150 milioni del 2014 e che «parte di questi risparmi saranno utilizzati per... l'estinzioni di crediti maturati nei confronti dei Ministeri per spese relative a consumi intermedi» (estratto dal Dossier della Camera dei deputati). Altrimenti detto, il Governo si appropria delle risorse degli enti locali al fine di estinguere debiti per consumi intermedi dei Ministeri!

Le disposizioni normative impugnate, inoltre, sono assolutamente irragionevoli nella parte in cui non prevedono una seria e completa — seppur essenziale — disciplina di transizione e di attuazione dei precetti in esse contenuti. Le censure sul punto hanno prettamente a riguardo il novellato comma 10 dell'art. 35. In esso il legislatore statale riconosce l'assoluta mancanza della disciplina di adeguamento, tanto è vero che il disposto impugnato stabilisce che i tesorerieri provvedano a conformarsi al nuovo sistema dopo aver effettuato il secondo versamento (profilo di assoluta irragionevolezza della previsione normativa), facendo nel mentre applicazione del decreto legislativo n. 279 del 1997.

Ora, non si può, seriamente, pensare che ad attuare l'imposto ritorno al sistema unico di tesoreria possano soccorrere i decreti adottati a cavallo degli anni Ottanta, in quanto già in allora criticati per la loro dubbia compatibilità con il testo costituzionale e certamente contrari al sistema delle autonomie costituzionalmente previsto dopo il 2001. Per non parlare, poi, della loro inutilizzabilità pratica in concreto, dal momento che procedure e strutture del passato non sono oggi facilmente e, soprattutto, immediatamente replicabili.

L'irragionevolezza della disciplina sotto questo profilo è tanto più evidente laddove, proprio a cagione della sua lacunosità, finisce indebitamente con il consentire a soggetti assolutamente non legittimati allo scopo, quale l'associazione di categoria ABI, di intervenire in supplenza, dettando previsioni che — come già rilevato — non solo non sono contenute nel decreto-legge, ma anzi sono ad esso contrarie e/o ne aggravano l'illegittimità costituzionale.

(29) Sintetizzato nelle parole di V. Onida, op. cit., pp. 220-221.



Gli effetti di una disciplina siffatta sono e saranno quelli di ritardare, se non anche limitare, l'accesso di Regioni ed enti locali alle proprie risorse. La Corte, tuttavia, ha già in passato chiarito che «per non intralciare il ritmo delle spese regionali, compromettendo l'indispensabile velocità di erogazione e costringendo le Regioni a far ricorso — in via alternativa — ad indebitamenti sia pure di breve periodo, occorre però che la reintegrazione delle quote dei proventi regionali depositabili presso le aziende di credito sia resa possibile continuamente e nei modi più solleciti, affinché si possa far fronte ai pagamenti imprevisi senza intaccare gravemente od esaurire del tutto le disponibilità in questione» (Corte cost., sent. n. 244 del 1985).

Per non dire della possibilità che si generino veri e propri vuoti di cassa, quando codesta Corte ha da sempre tenuto «ferma l'esigenza (...) che i rapporti tra le tesorerie regionali e le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato siano regolati in modo tale da escludere il pericolo di improvvisi vuoti di cassa, che pregiudicherebbero il buon andamento dell'amministrazione e paradossalmente frusterebbero gli intenti cui mira la legge n. 720, imponendo alle Regioni di ricorrere ad onerose anticipazioni per fronteggiare le spese indilazionabili» (Corte cost., sent. n. 243 del 1985).

È evidente, poi, che le sopra citate lacunosità, irragionevolezza e inadeguatezza agli scopi dichiarati della disciplina impugnata sono destinate fatalmente a tradursi in ritardi, disfunzioni, disagi nella concreta disponibilità delle risorse e, dunque, nell'erogazione dei servizi, in aperta violazione del canone di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

3.6 La Regione Veneto censura, inoltre, le disposizioni normative di cui all'art. 35, comma 8, 9, 10 e 13 del decreto-legge n. 1/2012 per violazione dell'art. 41 Cost., secondo il quale «l'iniziativa economica privata è libera».

Come già anticipato, mentre in origine il sistema di tesoreria unica era assicurato dalla Banca d'Italia (legge n. 720/84), successivamente (in forza del decreto-legislativo n. 279/97) si consentì a Regioni ed enti locali (oltre ad altri enti enumerati) di detenere le proprie risorse presso tesorieri scelti con gara, in omaggio, tra l'altro, al principio di tutela della concorrenza. Principio che, dunque, deve considerarsi lesa dalla previsione di nuovo accentramento della tesoreria presso l'unica Banca d'Italia.

La Regione, quindi, come pure gli enti locali di cui si fa tramite, ha in essere un contratto di tesoreria con un istituto di credito, attivato previa indizione di una procedura ad evidenza pubblica, secondo regole comunitarie, le cui clausole sono state pattiziate sulla base di scelte rimesse alla autonoma determinazione delle parti ed eseguite, fino ad oggi, in omaggio alla regola elementare di civiltà per cui *pacta sunt servanda*.

Il legislatore del decreto impugnato si è inserito in questo rapporto contrattuale di diritto privato, in modo improvvido e autoritativo, in assenza di presupposti facoltizzanti. Manca, infatti, la ragione di «utilità sociale» o — per meglio dire utilizzando le parole di codesta Corte (v. Corte cost., sent. n. 31 del 2011) — «economico-sociale», che, ai sensi dell'art. 41, comma 2, Cost. può autorizzare un intervento legislativo limitativo della libertà contrattuale. Per le argomentazioni già articolate, in effetti, tale presupposto legittimante non può essere riconosciuto nell'esigenza — illegittima e per molti versi irragionevole — di drenare risorse dalle autonomie territoriali e dalle banche verso lo Stato.

L'incostituzionalità è — se possibile — ancora più evidente e grave per la Regione ricorrente ove si consideri che la disciplina impugnata ha l'effetto ultimo di decretare l'inesorabile estinzione del rapporto in essere con il tesoriere locale, posto che il relativo contratto stabilisce nel 31 dicembre 2013 la sua naturale scadenza. Resta, comunque, sul punto, l'illegittimità della disposizione di cui al comma 13 dell'art. 35, con la quale il legislatore statale consente alle parti del contratto di tesoreria di rinegoziarne i termini «ferma restando la durata inizialmente prevista dei contratti stessi», e gli «ordinari rimedi previsti dal codice», nonché la possibilità, per le parti, di recedere dal contratto. Quale significato abbia il disposto citato non è chiaro da comprendere; l'effetto sembra, tuttavia, essere nuovamente un intervento «a gambe tese» sul prodotto dell'autonomia contrattuale delle parti, la cui posizione, tra l'altro, a seguito dei versamenti presso la tesoreria unica, non è più paritaria: Regioni ed enti territoriali, infatti, sono caduti in una posizione di assoluta inferiorità e debolezza, che inciderà certo negativamente sulle negoziazioni rese possibili.

Dal lamentato sbilanciamento contrattuale indotto dal complessivo impianto normativa delle disposizioni impugnate discende la violazione, in primo luogo, degli articoli 41 e 119 Cost., dal momento che la predetta disposizione incide e pretende di condizionare illegittimamente l'autonomia contrattuale della Regione relativamente alla gestione delle proprie risorse siccome costituzionalmente garantita. In secondo luogo, è evidente che la facoltà della rinegoziazione, considerata ex parte privata, ha la mera funzione (o rappresenta, comunque, la concreta opportunità) di compensare il periodo contrattuale «perso» a causa della reintroduzione della tesoreria unica con l'introduzione di più favorevoli condizioni negoziali, circostanza, quest'ultima, che, ex parte pubblica, si traduce nell'ulteriore danno dell'assoluta incertezza di poter nuovamente godere del contratto in allora stipulato, se non, addirittura, nella certezza della *reformatio in pejus*.

Né si può trascurare, tanto meno, che il comma 9 pretende di incidere anche sugli «eventuali investimenti finanziari» degli enti smobilizzandoli, prescindendo integralmente dalle scelte compiute da questi ultimi nell'esercizio della



propria libertà economica, violata anche nella parte in cui, privilegiando arbitrariamente determinate forme di investimento (id est quelle in titoli di Stato) rispetto ad altre, pretermette ogni autonoma determinazione a riguardo.

Senza dire, infine, che, nel quadro dell'attuale gravissima crisi economica, la sottrazione di liquidità dalle casse degli istituti di credito tesorerieri è di ostacolo all'esercizio della libera iniziativa economica delle banche e alla loro forza propulsiva rispetto al sistema delle imprese.

3.7 La disciplina legislativa impugnata è — per espressa previsione normativa — posta «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica». La materia cui afferisce, dunque, è proprio quella dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici e (del) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

Del resto la stessa dottrina formatasi sulla giurisprudenza della Corte antecedente la riforma del 2001 già non metteva in dubbio che le previsioni di legge aventi ad oggetto il sistema di tesoreria dovessero ascrivarsi proprio al citato coordinamento(30).

Come noto, si tratta di un ambito materiale di competenza legislativa concorrente, in relazione al quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117, comma 3, Cost. e art. 2, comma 2, lett. n, della legge n. 42/2009, che impone il «rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»).

Quando lo Stato si avvale della propria competenza legislativa a dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, «l'apprezzamento della legittimità costituzionale della disposizione impugnata comporta, per un verso, l'attribuzione ad essa della preminente finalità di contenimento razionale della spesa e, per altro verso, la verifica che, nel perseguire siffatta finalità, il legislatore statale non abbia prodotto norme di dettaglio» (v. Corte cost., sent. n. 40 del 2010).

Quanto al primo profilo, già si è più volte evidenziato come la *ratio* del provvedimento impugnato debba con ogni probabilità ritrovarsi nella necessità — addirittura esplicitata nel dossier di documentazione della Camera — di raccogliere liquidità e come la stessa non possa dirsi conforme a Costituzione, non solo perché lesiva delle prerogative delle autonomie (come si sta spiegando), ma anche in quanto non legittimata da alcun interesse pubblico superiore. Quanto all'idoneità della misura gravata rispetto all'eventuale fine di ottenere risparmi di spesa, poi, pure si è già argomentato: lungi dal rispondere agli obiettivi, essa si riverbererà in disfunzioni, sprechi e disagi, antitetici rispetto al principio di buon andamento e di economicità.

Con riferimento alla natura delle disposizioni impuginate, invece, è evidente che esse non si limitano a porre principi, ossia «criteri ed obiettivi» che lascino alle Regioni un sufficiente «spazio di manovra» nella «individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi» (così in Corte cost., sentt. n. 340 del 2009, n. 237 e n. 200 del 2009, n. 401 del 2007), ma interviene con previsioni specifiche e sedicentemente autoapplicative che incidono sull'autonomia e nei confronti delle quali l'unica reazione può essere il ricorso alla Corte.

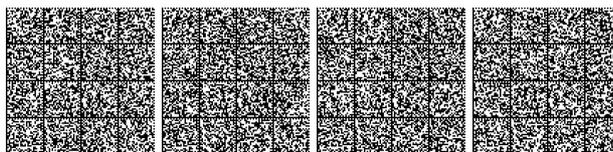
E a destituire di fondamento l'assunto davvero non sembra potersi invocare la «generosa» giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte con riferimento alla qualificazione in termini di principio di norme inequivocabilmente dettagliate (per tutte, sent. n. 16 del 2010), perché, nel caso di specie, certo non si può ignorare il fatto che, uno actu, le disposizioni del decreto-legge *de quo* pretendono di sovrapporsi al precedente (necessario) concorso della disciplina nazionale e regionale sul sistema delle tesorerie (decreto legislativo n. 279/97 e legge regionale Veneto n. 39/01).

Assume valenza addirittura paradigmatica della presente doglianza il comma 9 del citato decreto, laddove, pretendendo la smobilizzazione degli «eventuali investimenti finanziari», demanda ad un decreto ministeriale attuativo l'integrazione della disciplina ivi posta, cosa da sottrarre a riguardo ogni margine valutativo, normativo alle Regioni. Un tanto, ovviamente, anche in violazione dell'art. 117, comma 6, Cost.

3.8 L'art. 35, comma 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1/2012 viola l'autonomia amministrativa regionale e degli enti locali sancita dall'art. 118 Cost., dal momento che sottrae loro la possibilità di gestire in modo libero e responsabile il proprio servizio di tesoreria.

La disciplina impugnata, inoltre, genera un *vulnus* all'autonomia amministrativa regionale e degli enti territoriali minori proprio perché — come già fatto rilevare — diminuisce e rende — nella migliore delle ipotesi — più difficoltoso l'accesso di Regioni ed enti locali alle risorse proprie necessarie per svolgere le funzioni amministrative loro attribuite dalla Costituzione e li costringe ad una sicura perdita patrimoniale (rispetto agli interessi sulle giacenze garantiti dai propri tesorerieri).

(30) Per tutti, V. Onida, Autonomia finanziaria e controllo sulla «cassa» delle Regioni, in *Le Regioni*, 1983, 192 ss. e S. Bartole, La Corte (si) difende (dal)la tesoreria unica facendo appello a precedenti e tests di giudizio, in *Le Regioni*, 1986, 461 ss.



Non può sottacersi, infine, la contrarietà della disciplina censurata rispetto ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti all'art. 118 Cost. Essi, infatti, non solo consentono ma impongono che alle autonomie più vicine al cittadino sia lasciata la gestione delle risorse raccolte da o comunque per la collettività locale per il tramite dei servizi di tesoreria decentrati e che siano valutati in concreto i rendimenti istituzionali, che, proprio con riferimento alla tesoreria, per altro, in non poche realtà (venete ma non solo) sono stati più che buoni.

3.9 Grave — se possibile più di ogni altra — è la lesione dell'«autonomia finanziaria di entrata e di spesa» che l'art. 119 Cost. riconosce, nell'ordine, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Si è già ricordato come il sistema di tesoreria unica, istituito con legge n. 720/84 (vigente un diverso riparto costituzionale di competenze sul territorio) e a cui oggi si vorrebbe ritornare, si giustificasse solo — e non senza qualche perlessità — in presenza di una finanza regionale alimentata, in larghissima e prevalente misura, da trasferimenti statali.

Nel frattempo, però, è mutato, radicalmente, come già osservato, a tacer d'altro, il quadro costituzionale e istituzionale di riferimento.

Oggi, le Regioni hanno (e si reggono *su*) entrate proprie (da intendersi, come noto, in un'accezione ampia, assimilabile a quella a suo tempo riconosciuta per la Provincia di Trento, *cfi*: Corte cost., sent. n. 62 del 1987). Una parte consistente di esse deriva da tributi propri regionali, dovendosi qualificare per tali tutti quelli previsti all'art. 7 della legge n. 42/2009 (che proprio all'art. 119 cost. dà attuazione). E ciò senza considerare che, già prima della riforma costituzionale del 2001, la Corte aveva riconosciuto «pur sempre di pertinenza regionale» anche le risorse semplicemente trasferite alle Regioni dallo Stato (v. Corte cost., sent. n. 132 del 1993).

È evidente, dunque, che le risorse interessate dalle previsioni del «decreto Monti» impugnate provengono dalle collettività regionali, corrispondono cioè alla «capacità fiscale» (art. 119, comma 3, Cost.) di chi abita e lavora nel Veneto, e sono destinate alla responsabilità gestoria degli enti territoriali che di questa comunità sono esponenziali.

Tanto premesso, è evidente che, nel 2012, la scelta di distrarre risorse finanziarie dalle tesorerie decentrate per riversarle in quella statale si pone in netto contrasto con l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti che se ne vedono spogliati.

Lesi è, anzitutto, sotto molteplici profili, l'autonomia di entrata.

In primo luogo perché il provvedimento governativo pretende di sottrarre al sistema di tesoreria delle Regioni le entrate proprie delle Regioni, secondo l'accezione di cui sopra, mentre, ad esempio, già la giurisprudenza risalente formata in materia di tesoreria unica escludeva dai riversamenti presso la stessa le «entrate acquisite direttamente dalle Regioni» (*cfi*: Corte cost., sent. n. 94 del 1981).

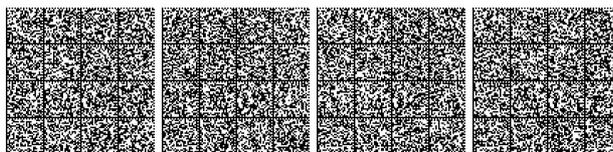
In secondo luogo perché incide sull'autonomia stessa di creare entrate. Si allude, in particolare, al fatto che dall'applicazione delle disposizioni impugnate deriva la perdita, per Regioni ed enti locali, dei significativi risparmi e vantaggi generati dall'esecuzione dei contratti negoziati con i propri tesorieri e delle relative maggiori entrate (per esempio sotto forma di maggiori interessi). Né si dica che la perdita di redditività conseguente al riversamento in tesoreria unica sia un «effetto privo di implicazioni costituzionali» (per tutte Corte cost., sent. n. 162 del 1982), in quanto tale assunto, già a suo tempo criticabile e criticato, è oggi privo di ogni pertinenza e attualità. L'autonomia finanziaria riconosciuta e sancita dalla novellata Costituzione è anzitutto un'autonomia sul reperimento di risorse e tali sono anche quelle derivanti da interessi maturati sulla disponibilità del denaro.

Violata è pure l'autonomia finanziaria di spesa.

A causa delle disposizioni impugnate, infatti, il controllo sulla gestione finanziaria regionale viene di fatto «manovrato in modo da precludere od ostacolare la disponibilità delle somme occorrenti alle Regioni stesse per l'adempimento dei loro compiti istituzionali, nelle orme nelle misure e nei temi variamente indicati dalla l'isolazione statale», non diversamente da quanto accadeva nel passato, quando inesorabilmente l'accentramento del deposito delle somme si traduceva in indebite forme ingerenza nell'an, nel quando e nel quomodo della concreta disponibilità delle somme depositate. Effetto quest'ultimo già stigmatizzato dalla Corte fin dagli anni Settanta e non più tollerabile oggi (si rinvia a Corte cost., sent. n. 155 del 1977, ma anche alla sent. n. 162 del 1982).

Parimenti lesiva dell'autonomia finanziaria è la previsione, di cui al comma 9, che stabilisce che gli eventuali investimenti finanziari individuati con decreto ministeriale (da emanare entro il 30 aprile), ad eccezione di quelli in titoli di Stato, saranno smobilizzati. Un tanto per l'elementare ragione che essa incide sulla pianificazione finanziaria degli enti, alterando in maniera definitiva le scelte di spesa da questi compiute (per altro con ricadute gravissime sull'economia reale e l'affidabilità della pubblica amministrazione) e creando un'indebita pozzosità tra forme di investimento, privilegiando quello in titoli di Stato.

Alla luce, infine, dell'art. 2, comma 2, della legge n. 42 del 2009, le disposizioni contraddicono palesemente, i principi di: «trasparenza del prelievo»; «efficienza nell'amministrazione dei tributi» (lett. c); «tendenziale correlazione



tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa» (lett. *pp*); «trasparenza ed efficacia delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità » (lett. *dd*); «tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali.» (lett. *ii*); «certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite» (lett. *ll*).

3.10 Una delle violazioni più gravi compiute dal legislatore statale è, poi, quella perpetrata nei confronti del principio di leale collaborazione.

Sembra incredibile che un intervento normativo della portata descritta sopra, anche e soprattutto per le autonomie territoriali, sia stato adottato e sia entrato in vigore senza che alcuna forma di dialogo o raccordo sia stata cercata e posta in essere quanto meno con le Regioni.

La verità di quanto appena denunciato è confermata dal tenore della premessa del decreto-legge e della sua relazione accompagnatoria, che ignorano completamente il problema.

E non sembra si tratti di una svista, in quanto la presenza di una volontà consapevole e determinata ad evitare qualunque forma di rapporto e collaborazione con le Regioni emerge proprio da come la norma è congegnata. Il riferimento è, nello specifico, alle previsioni di cui al comma 9, il quale disciplina — in modo del tutto unilaterale e lacunoso — il materiale riversamento delle somme affidate ai tesorieri e cassieri degli enti nella tesoreria unica. Esse non rivolge il suo dictat alle Regioni, come sarebbe stato più ragionevole e opportuno aspettarsi, ma ordina a tesorieri e cassieri di trasferire le risorse.

Davvero è mancata quella «lealtà istituzionale» di cui parla l'art. 2, comma 2, lett. *b*), della legge n. 42/2009, che ha l'ambizione di dare attuazione all'art. 119 della Costituzione.

3.11 Le disposizioni normative impugnate non possono passare indenni il vaglio di legittimità costituzionale richiesto a codesta Corte neppure in forza del dettato dell'art. 120 Cost., che — come noto — disciplina i casi e i modi in cui il Governo può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni.

Di legittimo intervento sostitutivo non può parlarsi, con riferimento alla fattispecie concreta in esame, in quanto: *a*) ne mancano i presupposti; *b*) è violato il principio di sussidiarietà; *c*) completamente negletto è il principio di leale collaborazione; *d*) è assente il carattere di proporzionalità dell'intervento rispetto alle finalità perseguite, che, oltre ad essere richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, è sancito all'art. 8 della legge n. 131/2003.

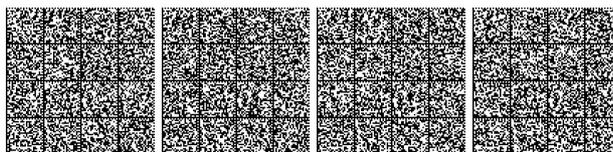
Quanto al punto sub *a*), non può certo ritenersi sufficiente ad integrare il presupposto tassativamente richiesto dalla Costituzione della tutela dell'«unità economica» della Repubblica l'averne evocato l'espressione nell'*incipit* della disciplina impugnata (art. 35, comma 8). Le considerazioni già svolte, infatti, hanno — si crede — abbondantemente chiarito che la disciplina oggetto del sindacato di codesta Corte non ha e non può raggiungere questo fine anche perché assolutamente inidonea allo scopo e, dunque, sproporzionata (assente è, quindi, anche il requisito di cui alla lett. *d*).

Infatti, delle due l'una: *i*) o essa è finalizzata a drenare liquidità nelle casse dello Stato e allora è incostituzionale per lesione delle autonomie o, comunque, irragionevole perché per soddisfare esigenze di quest'ultimo piega enti territoriali (che, al pari con questo, compongono la Repubblica da preservare), banche ed imprese (che finanziano e rappresentano l'economia reale, l'ossigeno di cui il sistema ha bisogno) e infine il sistema — Paese globalmente inteso; *ii*) o è totalmente priva di senso perché assegna allo Stato risorse inutilizzabili spezzando il nesso di corrispondenza tra autonomia di prelievo e autonomia di gestione.

Quanto al mancato rispetto del principio di sussidiarietà (v. lett. *b*), pure si è scritto. È, infatti, incomprensibile come un intervento che accentra il sistema di tesoreria presso lo Stato possa dirsi conforme al disegno costituzionale sul punto, che chiaramente non si limita a promuovere (art. 5) e garantire (artt. 117, 118 e 119 Cost., in specie) le autonomie e la differenziazione, ma assegna al livello di governo più vicino al cittadino la responsabilità della gestione delle risorse.

Infine, incredibile dictu, la necessità di rispettare il principio di leale cooperazione istituzionale (v. lett. *c*) non è stata minimamente avvertita dal Governo.

3.12 Si è già spiegato quali effetti materiali si ricolleghino al ritorno al sistema della tesoreria unica per la Regione (e gli enti locali) imposto dal decreto-legge n. 1/2012. Il riferimento, in particolare, a tacer d'altro, è alla circostanza che: *i*) il provvedimento sottrae alle Regioni la libera gestione (non solo delle risorse derivanti dai trasferimenti statali, ma anche) delle risorse proprie; *ii*) diminuisce il rendimento di queste ultime in termini di interessi; *iii*) si insinua unilateralmente e con effetti sostanzialmente caducatori su un rapporto contrattuale legittimamente in corso tra le parti in esecuzione di norme imperative rispettose della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni; *iv*) esige la «smobilizzazione» degli «eventuali investimenti finanziari» (tra l'altro da individuarsi con futuro decreto ministeriale).



È evidente che quella predisposta dal legislatore statale è una macroscopica e maldestra forma di «espropriazione» della proprietà in capo alle Regioni e agli enti locali (per non parlare degli istituti di credito), in contrasto con l'art. 42 Cost., aggravata dall'assenza, nel caso di specie, di una effettiva ragione di interesse generale che possa legittimare l'intervento *de quo*.

3.13 Come si è visto, quindi, le disposizioni censurate comportano una diminuzione delle entrate previste e inserite in bilancio (certa almeno con riferimento a quelle provenienti dalla differenza con gli interessi sulle somme depositate garantiti dai tesorerieri decentrati). Esse agiscono, però, anche sul versante della spesa dal momento che il materiale e completo ritorno al sistema di tesoreria unica non potrà avvenire senza costi, in termini di risorse umane e finanziarie.

Già nel 1984, infatti, la dottrina aveva evidenziato che l'innovazione della tesoreria unica comportava maggiori costi, «forse comprimibili ma non certo eliminabili», collegati: al venire meno della «gratuità delle prestazioni» fornite dagli istituti di credito; alla minore correntezza nella provvista dei fondi da parte degli enti, con una probabile accentuazione della necessità di ricorrere ad anticipazioni di cassa; a appesantimenti di carattere contabile e macchinosità procedurali; alle operazioni di ristrutturazione degli uffici di tesoreria dello Stato al fine di renderli idonei alle nuove, antiche funzioni(31).

La legge, dunque, importa nuove e maggiori spese, contestualmente decurtando le entrate e, quel che qui conta, senza indicare i mezzi per farvi fronte, con ciò ponendosi in patente violazione dell'art. 81 Cost.

3.14 È evidente che, ancora una volta, «alle origini della vicenda medesima sta il modo scomposto e disordinato con il quale lo Stato si muove nei rapporti con le Regioni anche in un settore molto delicato quale quello del coordinamento finanziario»(32). La Pretesa è quella di imporre unilateralmente, con discipline a carattere derogatorio e suppostamente straordinario, il sacrificio delle autonomie per far fronte alle esigenze di cassa (divenute invece ordinarie), senza aver messo mai davvero mano alle cause dei problemi.

«Non v'ha dubbio che il susseguirsi, di anno in anno, di provvedimenti a carattere contingente, in deroga alla disciplina ordinaria, renda quantomai disorganico e provvisorio il quadro attuale della finanza regionale» (v. Corte cost., cent. n. 307 del 1983). E quando ciò che era e doveva essere provvisorio si ripropone con pervicace frequenza, la provvisorietà diventa tendenza e l'effetto è quello di alterare in via permanente l'equilibrio delle autonomie, disegnato e tutelato, anzitutto, dall'art. 5 Cost., non a caso inserito tra i Principi fondamentali, e dalle succitate disposizioni del Titolo V.

Il monito, in definitiva, è quello che Calamandrei fece proprio durante il suo discorso all'Assemblea costituente pronunciato il 4 marzo 1947: «Noi dobbiamo volere che questa Costituzione sia una Costituzione seria, e che sia presa sul serio dagli italiani»: «bisogna evitare che nel leggere questa nostra Costituzione gli italiani dicano anch'essi: "Non è vero nulla"»!

Alla luce di quanto esposto, si chiede, dunque, che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, così come risultante dalla conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27 per violazione degli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119, 120 Cost. nonché del principio di leale collaborazione e dei principi di cui all'art. 2, comma 2, lett. b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009, quale parametri interposti.

4. Sull'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 36, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 1/2012, così come risultante a seguito della conversione in legge n. 27/2012.

L'articolo 36, nel testo originario del decreto, prevedeva che il Governo avrebbe dovuto presentare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, un disegno di legge istitutivo di un'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti e che, in attesa di detta istituzione, le funzioni regolatorie del settore fossero svolte dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

A seguito delle modifiche operate con la conversione in legge, invece, oggi, l'art. 36 istituisce detta Autorità di regolazione dei trasporti e ne disciplina natura (di organo collegiale indipendente), composizione (nelle persone di un presidente e due componenti nominati secondo le procedure di cui all'art. 2, comma 7, della legge n. 481/1997) e funzioni. In particolare essa è «competente nel settore di trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione».

È evidente, tuttavia, che una tale previsione si risolve in niente più che in una petizione di principio la quale non può bastare a ritenere la disciplina statale conforme al riparto delle competenze tra autonomie territoriali titolari di una

(31) V.M. Bertolissi, Tesoreria unica e finanza derivata: appunti sulla legge n. 720/1984, in *Il dir. della Regione*, 1984, 467 ss.

(32) La citazione è di S. Bartole, *La Corte (si) difende (dal)la tesoreria unica facendo appello a precedenti e tests di giudizio*, in *Le Regioni*, 1986, 513.



qualche competenza costituzionalmente sancita nell'ambito della materia in cui l'Autorità viene ad acquisire funzione regolatoria. Non basta, in particolare, secondo la Regione ricorrente, con riferimento alle previsioni, contenute nell'impugnato art. 36, comma 1, lett. a), per cui:

i) spetta all'Autorità definire, nell'ambito dei servizi di trasporto locale, «i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori» (art. 37, comma 2, lett. b) del decreto-legge n. 201/2011, così come modificato) e, con particolare riferimento al settore autostradale, «stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari di pedaggi basati sul metodo del price cap» (art. 37, comma 2, lett. g) del decreto-legge n. 201/2011);

ii) «definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione di servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare» (art. 37, comma 2, lett. f) del decreto-legge n. 201/2011) e, ugualmente, per il settore autostradale, «definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni» (art. 37, comma 2, lett. g) del decreto-legge n. 201/2011);

iii) «stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici» (art. 37, comma 2, lett. f) del decreto-legge n. 201/2011).

Prima di procedere con l'illustrazione delle censure di legittimità costituzionale per ciascuno di questi tre gruppi di discipline, è necessario individuare l'ambito materiale di afferenza delle previsioni normative qui in analisi rispetto al dettato dell'art. 117 Cost.

A tal fine deve, anzitutto, richiamarsi la materia del trasporto pubblico locale, certamente rientrante nell'ambito delle «competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (...) aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i “servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale” con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale» (così in Corte cost. sent. n. 222 del 2005).

Normalmente, tuttavia, la Corte riconduce questo genere di disposti, nell'ambito prevalente — e, per certi versi, travolgente — della «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

Non si intende, infatti, ignorare la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata che tende a sussumere nell'ambito della «tutela della concorrenza» interventi legislativi di portata simile a quelli oggi oggetto di impugnazione, pur se incidenti profondamente nell'ambito dei trasporti o dei servizi pubblici locali (*cf.* *ex plurimis*, Corte cost. sent. n. 272 del 2004; Corte cost. sent. n. 325 del 2010).

Tuttavia, proprio perché la tutela della concorrenza è una cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, è, per così dire, «trasversale» (*cf.* sentenza n. 407 del 2002) e si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi — alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni — connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese, «è evidente la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adequatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato» (*cf.* Corte cost. 27 luglio 2004, n. 272).

4.1 Ora, l'attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti del potere di fissare i criteri delle tariffe, da un lato, e l'assegnazione alla neo istituita Autorità indipendente di competenze specifiche sugli schemi di bandi di gara e sugli schemi di concessione, sono disposizioni che: i) in primo luogo, non risultano proporzionate alle esigenze da soddisfare, ossia quelle di apertura alla concorrenza e potenziamento dei servizi, dal momento che si limitano a demandare ad un soggetto — per altro estraneo della logica della responsabilità politica e amministrativo-contabile — la determinazione di discipline di impatto macroeconomico rilevante, senza neppure offrire seri vincoli e/o parametri di indirizzo e controllo; ii) in secundis, non rispondono ad esigenze unitarie tali da imporre di ignorare gli enti territoriali che, sul punto, anche rispetto al principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ben potrebbero aver un contributo significativo da apportare. Di qui anche la lesione dei rammentati principi sanciti all'art. 118 Cost.

Nella denegata ipotesi in cui, poi, le specifiche attribuzioni all'Autorità qui censurate fossero ritenute legittima espressione dell'esercizio, da parte dello Stato, della propria potestà esclusiva, stante il concorso sul punto di molte altre, importanti competenze legislative regionali, esclusive e concorrenti, dovrebbe ritenersi necessaria la previsione di una qualche forma di coinvolgimento delle Regioni, qui, invece, assente. In ciò si realizza la violazione del principio di leale collaborazione.



Infine, con precipuo riferimento, alla competenza della neo-istituita Autorità circa la determinazione dei criteri per la fissazione delle tariffe, nella parte e nella misura in cui queste concorrono a costituire risorse proprie della Regione, la disposizione impugnata si segnala anche perché lesiva dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

4.2 Infine, qualche considerazione deve svolgersi relativamente all'illegittimità costituzionale della disposizione che rimette all'Autorità *de qua* il potere di stabilire i criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici.

Tale disciplina è costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in quanto non si rileva l'esistenza di esigenze unitarie tali da sottrarre l'individuazione dei commissari (con riferimento al numero, alla qualifica del presidente, dei commissari, nonché alle modalità della loro scelta) dall'ambito organizzativo delle singole stazioni appaltanti, che ben potranno modularli tenendo conto della complessità dell'oggetto della gara, nonché dell'importo della medesima.

L'illegittimità costituzionale della richiamata disposizione è resa palese da un precedente di codesta Ecc.ma Corte proprio in punto di commissione di gara, in allora disciplinata dal Codice di contratti (art. 84), secondo cui «non è condivisibile la tesi secondo cui la normativa delegata — attinente alla composizione ed alle modalità di scelta dei componenti della Commissione giudicatrice — troverebbe fondamento nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. Essa presuppone, infatti, che tali norme abbiano ad oggetto specificamente i criteri e le modalità di scelta del contraente, idonei ad incidere sulla partecipazione dei concorrenti alle gare e, dunque, sulla concorrenzialità nel mercato, nel senso che dai diversi moduli procedurali utilizzati potrebbero derivare conseguenze sulla minore o maggiore possibilità di accesso delle imprese al mercato medesimo, e sulla parità di trattamento che deve essere loro riservata». La sentenza citata prosegue, poi, chiarendo che «la norma in esame, invece — pur disciplinando aspetti della stessa procedura di scelta — è preordinata ad altri fini e deve seguire il generale regime giuridico che è loro proprio, senza che possano venire in rilievo le esigenze di salvaguardia della competitività nel mercato, le quali giustificano, in base a quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, l'intervento legislativo dello Stato. Orbene, gli aspetti connessi alla composizione della Commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte delle imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara. Da ciò deriva che non può essere esclusa la competenza legislativa regionale nella disciplina di tali aspetti» (così in Corte cost. sent. n. 401 del 2007).

Alla luce di quanto esposto, si chiede, dunque, che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 36, comma 1, lett. a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, così come risultante dalla conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27 per violazione degli artt. 117, 118, 119, nonché del principio di leale collaborazione.

5. Sull'illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 9, del decreto-legge n. 1/2012, così come risultante a seguito della conversione in legge n. 27/2012.

L'art. 66 contiene una serie complessa di disposizioni normative in tema di dismissioni di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola.

In particolare, il comma 7 prevede che Regioni, Province e Comuni, anche su richiesta di soggetti interessati, possano vendere o cedere in locazione beni agricoli o a destinazione agricola di loro proprietà. A tal fine, essi possono conferire all'Agenzia del territorio mandato irrevocabile; quest'ultima dovrà, poi, trasferire agli enti i proventi raccolti al netto dei costi sostenuti e documentati.

Il comma 9, oggetto di impugnazione del presente ricorso, dispone dell'utilizzabilità delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione: esse, sempre al netto dei costi di dismissione, dovranno essere destinate dagli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Questo il testo della disposizione impugnata: «Le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di cui ai commi precedenti al netto dei costi sostenuti dall'Agenzia del demanio per le attività svolte, sono destinate alla riduzione del debito pubblico. Gli enti territoriali destinano le predette risorse alla riduzione del proprio debito e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato».

L'ambito materiale di afferenza della disposizione impugnata è quello del «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

È superfluo ricordare che si tratta di un ambito materiale di competenza legislativa concorrente, in relazione al quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117, comma 3, Cost. e art. 2, comma 2, lett. n, della legge n. 42/2009, che impone



il «rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»).

Quando lo Stato si avvale della propria competenza legislativa a dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, l'apprezzamento della legittimità costituzionale della disposizione impugnata comporta sempre «la verifica che, nel perseguire siffatta finalità, il legislatore statale non abbia prodotto norme di dettaglio» (v. Corte cost., sent. n. 40 del 2010).

La disposizione impugnata non si limita a porre principi, ossia «criteri ed obiettivi» che lascino alle Regioni un sufficiente «spazio di manovra» nella «individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi» (così in Corte cost., sentt. n. 340 del 2009, n. 237 e n. 200 del 2009, n. 401 del 2007), ma interviene con previsioni specifiche e autoapplicative che incidono sull'autonomia di spesa della Regione, imponendo una specifica destinazione per le somme reperite per il tramite delle operazioni di dismissione.

Sotto questo profilo, è evidente, dunque, che la denunciata lesione dell'art. 117 Cost. si riverbera anche in un rilevante contrasto con l'autonomia di spesa sancita e tutelata all'art. 119 Cost. e con legge 5 maggio 2009, n. 42, che del menzionato disposto costituzionale fa applicazione (il riferimento, in particolare, è: all'art. 1, comma 1; all'art. 2, comma 2, lett. a)). Lo Stato, infatti, avrebbe dovuto, caso mai, limitarsi ad indicare l'obiettivo della riduzione del debito, mai potendo giungere alla precisa individuazione dello strumento necessario — a suo dire — per ottenere il risultato sperato.

Si consideri, poi, che se il provento della dismissione di beni divenuti propri deve essere utilizzato secondo le indicazioni dello Stato e, addirittura, in caso di assenza di debito regionale da ridurre, per incrementare il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, è come se i beni dimessi non fossero mai appartenuti alla Regione: si realizza così una lesione della proprietà pubblica di cui all'art. 42 e 119, comma 6, Cost.

Quest'ultima disposizione è stata poi attuata con legge 5 maggio 2009, n. 42, in particolare all'art. 19, relativo al patrimonio degli enti territoriali. I principi ivi contenuti sono stati successivamente oggetto di un ulteriore intervento normativo di attuazione, per mezzo del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

Proprio con riferimento al provvedimento normativo da ultimo citato, meglio noto come decreto sul c.d. federalismo demaniale, deve rilevarsi un diverso profilo di illegittimità costituzionale. L'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 85/2010, infatti, stabilisce che l'ente territoriale che riceva beni nell'interesse della collettività rappresentata è tenuto a favorirne la massima valorizzazione funzionale «a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata». Ora, la previsione di cui all'art. 66, comma 9, nella parte in cui consente-impone che i proventi della dismissione siano utilizzati per coprire il Fondo di ammortamento dei titoli di Stato, sottrae alle collettività territoriali presso le quali si trova il bene le risorse ottenute proprio valorizzando quest'ultimo e, per ciò stesso, è incostituzionale.

I profili di illegittimità rilevati in riferimento alla lesione dell'autonomia normativa e finanziaria regionale si riverberano inevitabilmente in una compromissione della stessa potestà di esercizio autonomo delle funzioni amministrative, con ciò rivelando la lesività della disposizione impugnata rispetto all'art. 118 Cost.

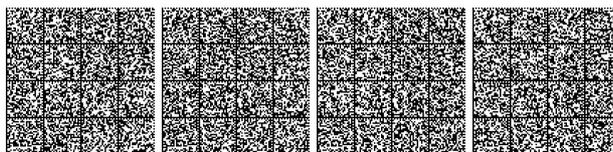
Stupisce, infine, che in un ambito di competenza concorrente, nel quale in gioco vi è la valorizzazione di beni propri degli enti territoriali e la destinazione delle risorse da questi derivanti, una disposizione di tal fatta non sia stata fatta oggetto di un confronto con le Regioni o che non sia quanto meno previsto che esse debbano essere consultate in sede di deliberazione dei proventi raccolti dalle dismissioni. In ciò si sostanzia la lesione del principio di leale collaborazione.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, dunque, che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 9, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, così come risultante dalla conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27 per violazione degli artt. 117, 118, 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione e dei principi di cui agli artt. 1, comma 1; 2, comma 2, lett. a), 19 della legge n. 42/2009, nonché del principio di cui all'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 85/2010, quali parametri interposti.

### *Sulla legittimazione della Regione a far valere lesioni delle attribuzioni costituzionali degli enti locali*

La Regione si rivolge a codesta Ecc.ma Corte per denunciare l'illegittimità delle disposizioni normative impugnate non solo per violazione della propria autonomia costituzionalmente garantita, bensì anche denunciando la lesione delle attribuzioni degli enti locali, pure gravemente danneggiati dal recente intervento del legislatore statale.

La legittimazione della Regione a un tal tipo di denuncia non può essere revocata in dubbio: come chiarito da codesto Collegio, essa sussiste in capo all'ente regionale addirittura indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale, in quanto «la stretta connessione, in particolare (...) in tema di finanza



regionale e locale, tra attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (così Corte cost., sent. n. 298 del 2009, richiamando i seguenti precedenti: sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

E ciò senza considerare un dato normativo essenziale, ossia quello di cui all'art. 9 della legge La Loggia (n. 131/2003), il quale dà modo agli enti stessi di chiedere alla Regione di attivarsi a loro difesa.

### *Istanza cautelare*

Con l'odierno ricorso, questo patrocínio rivolge a codesta Ecc.ma Corte la richiesta di un intervento cautelare che, pendente il giudizio di legittimità, sospenda l'esecuzione di alcune delle disposizioni normative impugnate. Si tratta, nella specie, dell'art. 35, comma 8, 9, 10 e 13.

Con riferimento al *fumus boni juris*, presupposto che evidentemente deve sostenere un tal genere di domanda, si confida di aver già sufficientemente argomentato nella parte in diritto.

Quel che è necessario, ora, è che si evidenzi la presenza di quel «rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica» e del «rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini», che, ai sensi dell'art. 35 della legge costituzionale n. 87 del 1953, legittimano l'assunzione di provvedimenti cautelari e l'anticipazione dell'esame e della discussione in contraddittorio della questione sottoposta al sindacato di legittimità.

La disciplina normativa contenuta nei commi 8, 9, 10 e 13 dell'art. 35 del decreto-legge n. 1/2012 era già stata fatta oggetto di istanza cautelare contestualmente alla presentazione del ricorso avverso detto provvedimento normativo. La domanda di sospensione degli effetti della summenzionata disciplina viene ripresentata oggi che ad essere impugnata è il prodotto della sua conversione in legge.

Da un lato, infatti, i citati disposti prevedono una serie di adempimenti, finalizzati a ritornare al sistema di tesoreria unica, a scadenze serrate e ravvicinatissime, molte delle quali, purtroppo, già venute a scadenza. Pendente rimane, tuttavia, il termine del 30 giugno p.v. fissato per lo smobilizzo degli eventuali investimenti finanziari degli enti territoriali individuati con decreto dello scorso 27 aprile. È evidente, dunque, che se si attenderanno gli ordinari tempi del giudizio di legittimità costituzionale, la pronuncia interverrà quando il ritorno al sistema di tesoreria vigente prima del 1997 sarà ormai già compiuto e l'illegittimità che ad esso si associa avrà già prodotto danni difficili da calcolare a priori, ma certamente gravissimi e irreparabili.

Tali danni avranno — o, per meglio dire, dopo il 29 febbraio scorso, hanno — a riguardo: *a)* le autonomie, locali e regionali, gravemente lese sotto i diversi profili già denunciati; *b)* i diritti dei cittadini, nella duplice veste di contribuenti (per lo spreco delle già scarse risorse finanziarie che si associa alla previsione impugnata) e di utenti-fruitori delle forniture e dei servizi pubblici (la cui continuità è seriamente messa a repentaglio dal passaggio, mal governato, delle ricchezze da un sistema consolidato e che aveva dato buona prova di sé ad uno oramai superato sotto molteplici profili e della cui adeguatezza è dato dubitare; *c)* le imprese, che già soffrono degli incredibili ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione e che vedranno diminuire ulteriormente le proprie possibilità di accesso al credito delle banche per le ragioni già spiegate; *d)* last but not least, le banche stesse o, per meglio dire, il sistema bancario.

*P. Q. M.*

*Si chiede che codesto Ecc. mo Collegio voglia:*

*in via cautelare: sospendere l'esecuzione delle disposizioni normative impugnate;*

*nel merito:*

*dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli: 1, comma 4; 25, comma 1, lett. a); 35, comma 8, 9, 10, 13; 36, comma 1, lett. a); 66, comma 9, decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», così come risultanti dalla conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27, in Suppl. ordinario n. 53 alla Gazz. Uff., 24 marzo 2012, n. 71;*



per violazione degli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 114, 117, 118, 119, 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, comma 2, Cost., dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3/2001 e dei parametri interposti di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 e al d.lgs. n. 85/2010.

Si allega:

1) *Deliberazione della Giunta della Regione Veneto 7 maggio 2012, n. 773, recante l'autorizzazione alla proposizione del ricorso.*

Padova-Venezia-Roma, 20 maggio 2012

*Avv. prof. BEROLISSI - avv. ZANON - avv. PALUMBO - avv. MANZI*

12C0219

N. 123

*Ordinanza dell'8 febbraio 2012 emessa dal Tribunale di Roma  
nel procedimento civile promosso da Cambrini Alfredo contro INPS*

**Previdenza - Previsione, con norma autoqualificata d'interpretazione autentica, dell'applicabilità ai giudizi pendenti in primo grado della disposizione che stabilisce il termine prescrizionale di cinque anni, anziché di dieci anni per il pagamento dei ratei arretrati, ancorché non liquidati, dei trattamenti pensionistici, nonché delle relative differenze dovute a seguito di riliquidazione - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento di situazioni analoghe, a seconda del grado di giudizio della controversia relativa al pagamento dei predetti ratei.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 38, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

1. Cambrini Alfredo ha convenuto in giudizio l'Inps ed ha dedotto:

di essere stato alle dipendenze di azienda autoferrotranviaria e di esser stato collocato in pensione il 1° agosto 1995, in virtù di prepensionamento (per raggiunta anzianità contributiva) ai sensi dell'art. 4 d.l. 25 novembre 1995, n. 501;

che l'Inps gli aveva erogato il trattamento pensionistico anticipato nella misura calcolata in ragione della sola contribuzione al Fondo di Previdenza degli Autoferrotranviari (pari a 32 anni), considerando cioè la maggiorazione (fino a 35 anni) prevista dal predetto d.l. n. 501 del 1995 utile solamente ai fini del conseguimento dell'anzianità assicurativa e non anche al fine della determinazione dell'ammontare della pensione stessa;

che invece, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, la maggiorazione prevista dal citato art. 4 d.l. n. 501 ha effetti non solamente sul diritto, ma anche sulla misura della pensione.

Tanto premesso, il ricorrente ha chiesto che sia accertato il suo diritto ad ottenere la riliquidazione della pensione ET n. 452661 di cui è titolare sulla base di un'anzianità di 35 anni di contribuzione e che l'Inps sia condannato al pagamento di euro 40.551,71, per differenze maturate fino al 30 settembre 2010, oltre ai ratei maturati successivamente a tale data.

L'Inps, costituendosi in giudizio, ha dato atto di aver interessato i propri uffici amministrativi affinché procedessero alla riliquidazione della pensione del ricorrente, prendendo in considerazione il beneficio previsto dall'art. 4 del d.l. n. 501 del 1995 anche ai fini della determinazione del quantum della pensione. Ha sostenuto che, tuttavia, la controparte ha errato nei propri conteggi, avendo applicato ai contributi aggiuntivi riconosciuti ex art. 4 d.l. n. 501, un coefficiente di rendimento pari al 2,5%, invece che quello pari al 2%. Il convenuto ha eccepito, poi, la prescrizione dei ratei arretrati.



All'udienza del 19 gennaio 2011, l'Inps ha depositato documentazione relativa all'avvenuta riliquidazione della pensione del ricorrente.

Con note depositate il 7 ottobre 2011, parte ricorrente ha dato atto dell'avvenuto pagamento da parte dell'Inps, nel mese di febbraio 2011, della somma di euro 17.358,35 a titolo di arretrati per il periodo 1° dicembre 2000-31 gennaio 2011. Contestualmente ha dedotto di aver interrotto la prescrizione già con il ricorso amministrativo presentato il 26 ottobre 2004 e, quindi, di aver diritto anche agli arretrati maturati dal 1° agosto 1995 al 30 novembre 2000. Inoltre il ricorrente ha lamentato che l'Inps, nel ricalcolare la pensione, ha applicato ai contributi aggiuntivi ex art. 4 d.l. n. 501 del 1995 l'aliquota di rendimento pari al 2%, invece che al 2,5% ed ha insistito nelle domande formulate nel ricorso.

All'udienza del 19 ottobre 2011 l'Inps ha eccepito il decorso dei termini di decadenza e di prescrizione quinquennale previsti dall'art. 38 del decreto-legge n. 98 del 2011.

2. — È incontroverso in causa che, in via generale, il sistema di calcolo del montante contributivo rilevante in sede di liquidazione della pensione spettante al ricorrente prevedeva che dovesse essere applicata un'aliquota pari al 2,50% sulle retribuzioni percepite sino al 31 dicembre 1992 (c.d. quota *A*); una pari aliquota su quelle percepite sino al 31 dicembre 1994 (con una differenza sul numero delle mensilità di retribuzione da prendere in considerazione ai fini della rivalutazione: c.d. quota *B*); infine un'aliquota pari al 2% su quelle percepite successivamente al 1 gennaio 1995 (c.d. quota *C*).

Dopo che, nelle more del giudizio, il convenuto ha provveduto a riliquidare la pensione del ricorrente utilizzando nel computo anche il beneficio contributivo previsto dall'art. 4 del d.l. n. 501 del 1995 ed ha provveduto a pagare le differenze arretrate calcolate con applicazione dell'aliquota del 2% maturate sui ratei decorrenti dal 1° dicembre 2000 in poi, restano oggetto di contrasto tra le parti:

*a)* l'individuazione del coefficiente di rendimento dei contributi «aggiuntivi» riconosciuti all'ex autoferrotranviere che, secondo il medesimo, dovrebbe essere del 2,5% (come se fossero stati tutti versati entro il 31 dicembre 1994), mentre, ad avviso dell'Istituto previdenziale, sarebbe del 2%, essendo quei contributi riferibili ad un periodo successivo al 1994;

*b)* se il credito vantato dal ricorrente e consistente nelle differenze relative ai ratei compresi nel periodo 1° agosto 1995-30 novembre 2000 sia o meno estinto per decadenza e/o prescrizione.

Quale che sia la soluzione che si intenda fornire alla prima delle predette questioni, occorre comunque affrontare anche la seconda. Infatti, seppure dovesse accogliersi la tesi dell'Inps, secondo cui ai contributi aggiuntivi riconosciuti dall'art. 4 d.l. n. 501 del 1995 deve applicarsi il coefficiente di rendimento del 2%, resta il fatto che l'ente previdenziale ha corrisposto al ricorrente le differenze da lui maturate, applicando quel minor coefficiente, solamente per il periodo successivo al 1° dicembre 2000, non anche per il periodo antecedente a quella data.

Pertanto, occorre comunque stabilire se, con riferimento alle differenze pretese dal ricorrente in relazione ai ratei pensionistici del periodo 1° agosto 1995-30 novembre 2000, si sia compiuta la decadenza o maturata la prescrizione. In caso affermativo, nulla spetterebbe al pensionato per tale periodo; in caso negativo, gli spetterebbero le differenze scaturenti dal computo (con applicazione del coefficiente di rendimento pari come minimo al 2%) dei contributi «aggiuntivi» ex art. 4 d.l. n. 501 del 1995.

3. — Al riguardo, l'Inps ha invocato lo jus superveniens costituito dall'art. 38 del decreto-legge n. 98 del 2011 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 111 del 2011) il quale, al comma 1, lettera *d*), da un lato, ha aggiunto all'art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970 un comma secondo cui «Le decadenze previste dai commi che precedono si applicano anche alle azioni giudiziarie aventi ad oggetto l'adempimento di prestazioni riconosciute solo in parte o il pagamento di accessori del credito. In tal caso il termine di decadenza decorre dal riconoscimento parziale della prestazione ovvero dal pagamento della sorte» e, dall'altro, dopo il predetto art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970, ha inserito l'art. 47-bis, a norma del quale «Si prescrivono in cinque anni i ratei arretrati, ancorché non liquidati e dovuti a seguito di pronunzia giudiziale dichiarativa del relativo diritto, dei trattamenti pensionistici, nonché delle prestazioni della gestione di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88, o delle relative differenze dovute a seguito di riliquidazioni».

In virtù del comma 4 dello stesso art. 38, le disposizioni ora riportate «si applicano anche ai — giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del presente decreto» (vale a dire il 6 luglio 2011: v. art. 41 del d.l. n. 98) e, dunque, anche alla presente controversia, promossa con ricorso depositato il 19 ottobre 2010.

4. — Iniziando dalla nuova norma in tema di decadenza, si ricorda che l'art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970 stabilisce, al secondo comma, che «Per le controversie in materia di trattamenti pensionistici l'azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro il termine di tre anni dalla data di comunicazione della decisione del ricorso pronunziata dai competenti organi dell'Istituto o dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronunzia della predetta



decisione, ovvero dalla data di scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione» (il termine è di un solo anno per le prestazioni della gestione di cui all'art. 24 della legge n. 88 del 1989: terzo comma dell'art. 47).

Era sorta questione circa la possibilità di applicare tale termine di decadenza, non solamente nelle ipotesi in cui l'ente previdenziale neghi in radice il diritto al trattamento pensionistico invocato dal privato, ma anche ai casi in cui l'Amministrazione riconosca il diritto ad una certa prestazione pensionistica e l'interessato pretenda la concessione di una prestazione superiore a quella attribuitagli dall'istituto previdenziale.

Al riguardo, Cass., sez. un., n. 6491 del 1996 aveva statuito che l'art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970 si applica solamente alla domanda giudiziale proposta a seguito di reiezione del ricorso amministrativo o, comunque, di esercizio del diritto alla prestazione previdenziale, non anche ai casi in cui il privato chieda un adeguamento della prestazione già riconosciuta dall'ente previdenziale.

A tale pronuncia aveva fatto seguito un contrasto all'interno della sezione lavoro della stessa Suprema Corte che, in alcuni casi, non si era adeguata al dictum delle Sezioni unite. Queste ultime sono allora nuovamente intervenute e, con la sentenza n. 12720 del 2009, hanno ribadito che i termini di decadenza previsti dall'art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970 non si applicano ai casi in cui la domanda giudiziale sia rivolta ad ottenere, non già il riconoscimento del diritto alla prestazione previdenziale in sé considerata, ma solamente l'adeguamento di detta prestazione già riconosciuta in un importo inferiore a quello dovuto. A tale pronuncia sono seguite, a quanto consta, solamente sentenze nello stesso senso: v. Cass., sez. lav., n. 948 e n. 1580 del 2010.

Ancor più recentemente, tuttavia, la Sezione lavoro ha nuovamente investito della questione le Sezioni unite (v. ordinanza interlocutoria n. 1069 del 2011), chiedendo una rimediazione dell'orientamento ribadito dalla sentenza n. 12720 del 2009.

Nelle more è intervenuto l'art. 38 del d.l. n. 98 del 2011 e le Sezioni unite, con l'ordinanza n. 27279 del 2011, hanno restituito gli atti alla Sezione lavoro, affinché questa valuti, alla luce appunto del sopravvenuto art. 38, commi 1, lett. *d*), e 4, d.l. n. 98 del 2011, l'opportunità di investire le Sezioni unite della richiesta di una nuova valutazione circa l'applicabilità dell'art. 47, d.P.R. n. 639 del 1970 al caso di domanda di riliquidazione di una prestazione previdenziale.

4.1. — Ora, il comma aggiunto dal legislatore del 2011 all'art. 47 stabilisce, come già ricordato, che i termini di decadenza previsti dallo stesso art. 47 si applicano anche alle azioni giudiziarie aventi ad oggetto l'adempimento di prestazioni riconosciute solo in parte. L'effetto della disposizione è chiaro: le azioni giudiziarie dirette ad ottenere la riliquidazione di prestazioni già concesse dall'ente previdenziale che — secondo la giurisprudenza formatasi sul previgente testo dell'art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970 — non erano soggette ad alcun termine di decadenza, ma solamente al termine di prescrizione, sono ora anch'esse sottoposte ai termini decadenziali stabiliti dai commi secondo e terzo dello stesso art. 47.

Secondo alcuni primi commentatori della disposizione del 2011, questa avrebbe natura di norma di interpretazione autentica, essendo il legislatore intervenuto a esplicitare quella che deve essere intesa come la vera portata delle prescrizioni da sempre dettate dai citati commi secondo e terzo dell'art. 47. Il legislatore del 2011, dunque, non avrebbe fatto altro che indicare uno dei significati fin dall'inizio desumibile dall'originario testo dell'art. 47.

4.2. — Non ritiene il giudicante che una simile opinione sia condivisibile.

In effetti, in primo luogo, l'art. 38 non ricorre ad alcuna delle formule solitamente utilizzate dal legislatore per dettare norme di interpretazione autentica. La disposizione, infatti, non si esprime con termini quali «L'articolo 47 si interpreta nel senso che, ecc.» o simili. Essa, invece, aggiunge un comma in sé perfettamente compiuto ad un testo normativo a sua volta già compiuto. La tecnica legislativa, cioè, è tipica delle ipotesi in cui il legislatore interviene ad estendere una determinata disciplina a fattispecie ulteriori rispetto a quelle cui essa originariamente si riferiva.

Ma, soprattutto, ciò che conferma che l'art. 38 del d.l. n. 98 del 2011 non è affatto una norma di interpretazione autentica è il disposto del suo comma 4 che, come già segnalato, stabilisce che «le disposizioni di cui al comma 1, lettera [...] *d*), si applicano anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del presente decreto». Trattasi, all'evidenza, di una norma che non avrebbe alcun senso se davvero «le disposizioni di cui al comma 1, lettera *d*)» avessero natura di norme di interpretazione autentica. Infatti, in tal caso, esse si applicherebbero a qualsiasi fattispecie, indipendentemente dal momento in cui essa si sia perfezionata e indipendentemente dal fatto che essa sia o meno oggetto di una causa pendente in primo grado.

La verità è che l'art. 38, comma 1, lettera *d*), n. 1), del d.l. n. 98 del 2011 ha dettato una disposizione che, in generale, vale per l'avvenire, in conformità con il principio espresso dall'art. 11 disp. prel. c.c. E, quindi, si applica ai casi in cui il riconoscimento parziale della prestazione (*dies a quo* individuato dallo stesso nuovo ultimo comma dell'art. 47) si verifichi successivamente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 98 del 2011, nonché (a tutto voler concedere) ai



casi in cui, a quest'ultima data, il pagamento parziale si sia già verificato, ma — in queste ipotesi — con decorrenza del termine decadenziale dalla data di entrata in vigore della nuova disposizione.

In tal senso depone anche la recentissima ordinanza n. 27279 del 2011, sopra menzionata, con la quale le Sezioni unite hanno restituito gli atti alla Sezione lavoro affinché quest'ultima stabilisca, alla luce delle norme del 2011, la persistenza o meno del proposito di richiedere alle stesse Sezioni unite il revirement prospettato nell'ordinanza interlocutoria della stessa Sezione lavoro. Infatti, se le Sezioni unite avessero ritenuto che la norma introdotta dall'art. 38 del d.l. n. 98 del 2011 sia di interpretazione autentica, esse avrebbero dovuto accogliere l'invito proveniente dalla Sezione lavoro, appunto perché l'intervento del legislatore avrebbe avuto l'effetto di smentire l'interpretazione dell'art. 47 da esse sostenuta fino ad oggi. Ed invece, proprio perché invece la disposizione del 2011 non è una norma di interpretazione autentica (né, in generale, retroattiva), e proprio perché (ad eccezione di quanto disposto dal comma 4 dell'art. 38) essa dispone solo per il futuro, da essa discende l'implicita (ma evidente) conferma — proveniente dallo stesso legislatore — del fatto che, prima della sua emanazione, i termini decadenziali di cui all'art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970 non si applicavano alle domande giudiziali dirette ad ottenere la riliquidazione di trattamenti pensionistici già liquidati (onde non sussiste più alcuna possibilità di invocare dalle Sezioni unite il revirement di un indirizzo interpretativo ormai esplicitamente convalidato dallo stesso legislatore).

4.3. — Assodato, pertanto, il carattere innovativo, rispetto alla situazione normativa precedente, della disciplina contenuta nel nuovo ultimo comma dell'art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970, l'ulteriore previsione secondo la quale tale disciplina «a regime» deve essere applicata anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del d.l. n. 98 del 2011 comporta, quale conseguenza, quella secondo cui, nei casi in cui tale giudizio sia stato promosso a distanza di più di tre anni da quella della liquidazione parziale della prestazione previdenziale, il giudice dovrebbe dichiarare l'inammissibilità della domanda dell'assicurato.

È questo, appunto, il caso che si verifica nella presente controversia, già pendente alla data del 6 luglio 2011.

Infatti il ricorrente si è visto liquidare la pensione con provvedimento dell'Inps del 3 ottobre 1997 (v. all. n. 2 fase. ricorr.) ed ha proposto l'azione giudiziale solamente con ricorso depositato il 19 ottobre 2010.

Nessun dubbio, poi, circa l'obbligo per il Giudice di rilevare la decadenza in questione, stante — a tacer d'altro — la rilevabilità d'ufficio della decadenza ex art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970, dettata a protezione dell'interesse pubblico alla definitività e certezza delle determinazioni concernenti erogazioni di spese gravanti su bilanci pubblici (Cass. n. 18528 del 2011, n. 27674 del 2005), con i conseguenti corollari dell'impossibilità per l'ente previdenziale di rinunciare ad essa) (art. n. 2968 c.c.) e di impedirne l'effetto riconoscendo il diritto ad essa soggetto (art. n. 2966 c.c.).

4.4. — Tanto chiarito, ritiene il Giudice che l'art. 38, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui estende ai giudizi pendenti in primo grado alla data della sua entrata in vigore il comma aggiunto all'art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970 dal precedente comma 1, lettera *d*), dello stesso art. 38, contrasti con l'art. 3 Cost., perché fonte di irragionevole disparità di trattamento tra ipotesi analoghe.

Infatti identiche fattispecie (assicurati che si siano visti liquidare — in misura a loro avviso insufficiente — una determinata prestazione pensionistica ad una medesima data e che abbiano promosso l'azione giudiziaria nello stesso giorno) e, dunque, due identici diritti (quelli ad ottenere la riliquidazione, a partire da quella data, di quella prestazione pensionistica) sarebbero soggetti o meno al nuovo termine decadenziale per il semplice fatto che in alcuni casi — alla data del 6 luglio 2011 — la controversia pendesse in primo grado e, in altri casi, pendesse invece in un diverso grado di giudizio.

Analoga irragionevole disparità di trattamento si verifica, a danno di chi abbia già promosso l'azione giudiziaria, rispetto ai casi in cui, magari, alla data del 6 luglio 2011 il diritto non fosse ancora stato azionato.

4.4.1. — L'art. 3 Cost. è, poi, violato a causa dell'irragionevolezza della norma censurata, poiché, come ampiamente dimostrato, essa introduce — con riferimento a diritti oggetto di giudizi pendenti alla data del 6 luglio 2011 — un termine di decadenza con effetti retroattivi e, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, l'istituto della decadenza, per sua natura, non tollera implicazioni retroattive, non potendo configurarsi un'ipotesi di estinzione del diritto (o del potere) per mancato esercizio da parte del titolare, in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto (o, il potere) debba essere esercitato (v. Corte cost. n. 191 del 2005).

Un simile carattere di irragionevolezza è reso manifesto dalla fattispecie oggetto della presente controversia: il ricorrente, il quale, confidando sul fatto che il proprio diritto alla riliquidazione della pensione non era soggetto a termini di decadenza, si è limitato, nel corso degli anni, come pure si vedrà tra poco, ad avanzare richieste stragiudiziali all'Inps dirette ad invocare la riliquidazione del trattamento di cui era titolare, si vedrebbe improvvisamente estinto il suo diritto a seguito di una norma entrata in vigore quando ormai si era già consumato il termine da essa stabilito per il compimento dell'atto di esercizio del diritto medesimo.



5. — Come già detto, l'art. 38, comma 1, lett. *d*), del d.l. n. 98 del 2011, ha introdotto nel d.P.R. n. 639 del 1970 l'art. 47-*bis*, il quale, per quel che qui interessa, stabilisce che sono soggetti al termine prescrizione di cinque anni i ratei arretrati, ancorché non liquidati, dei trattamenti pensionistici, nonché delle relative differenze dovute a seguito di riliquidazioni.

La portata innovativa della norma si comprende agevolmente se si considera che, in precedenza, era del tutto pacifico che i diritti di credito derivanti da rapporti previdenziali fossero soggetti all'ordinario termine prescrizione decennale di cui all'art. 2946 c.c. e che una prescrizione più breve (appunto, quinquennale) fosse stabilita esclusivamente per le rate di pensione non riscosse entro cinque anni dalla loro scadenza dall'art. 129, primo comma, r.d.l. n. 1827 del 1935. E si era sempre ritenuto che quest'ultima norma (al pari dell'art. 2948, n. 4, c.c., precedente anch'esso un termine quinquennale), presupponesse, per la sua applicabilità, che le rate di pensione fossero già state liquidate e fossero quindi esigibili (vale a dire, era ritenuto necessario che le relative somme fossero state messe a disposizione dell'avente diritto, il quale non le aveva incassate), mentre invece, nei casi in cui la prestazione non fosse stata ancora stata liquidata, si applicava il termine prescrizione decennale (v., tra le tante, Cass. n. 9627 del 2000, n. 6490 del 1999, n. 292 del 1998). E ciò valeva, appunto, anche nei casi in cui l'ente previdenziale aveva proceduto al pagamento solo parziale del credito del pensionato: al residuo, si applicava la prescrizione decennale (Cass. n. 4248 del 2001, n. 9803 del 1998).

La natura di norma di interpretazione autentica del nuovo art. 47-*bis* d.P.R. n. 639 del 1970 non è, pertanto, neppure ipotizzabile. Conseguentemente, il nuovo termine prescrizione quinquennale si applica, in generale, ai ratei pensionistici, ancorché non liquidati, maturati a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova norma, nonché a quelli maturati precedentemente, fatto salvo il principio generale espresso dall'art. 252 disp. att. c.c. (sul quale, v. Cass. n. 4248 del 2001, n. 9803 del 1998) e, dunque, anche in tal caso, senza pregiudizio alcuno per le facoltà degli aventi diritto di far valere i propri crediti.

Esso però, in virtù della specifica disposizione espressa dall'art. 38, c. 4, d.l. n. 98 del 2011, si applica anche ai giudizi pendenti alla data del 6 luglio 2011.

5.1. — Nella presente fattispecie, si osserva che il ricorrente ha interrotto la prescrizione, una prima volta, con il ricorso amministrativo ricevuto dall'Inps il 28 ottobre 2004 (all. fase. ricorr.) e, poi, con la notificazione del ricorso introduttivo della presente causa (risalente al novembre 2011).

Costituendosi in giudizio, l'Inps ha tempestivamente sollevato eccezione di prescrizione, senza peraltro individuare il termine applicabile. Tale lacuna non impedisce, di per sé l'applicazione del termine quinquennale stabilito dalla disposizione del 2011, poiché, com'è noto, la giurisprudenza di legittimità è ormai consolidata nel ritenere che elemento costitutivo dell'eccezione di prescrizione è l'inerzia del titolare del diritto fatto valere in giudizio, mentre la determinazione della durata di questa, necessaria per il verificarsi dell'effetto estintivo, si configura come una *quaestio iuris* concernente l'identificazione del diritto stesso e del regime prescrizione per esso previsto dalla legge; ne consegue che la riserva alla parte del potere di sollevare l'eccezione implica che ad essa sia fatto onere soltanto di allegare il menzionato elemento costitutivo e di manifestare la volontà di profittare di quell'effetto, non anche di indicare direttamente o indirettamente (cioè attraverso specifica menzione della durata dell'inerzia) le norme applicabili al caso di specie, l'identificazione delle quali spetta al potere-dovere del giudice, di guisa che, da un lato, non incorre nelle preclusioni di cui agli artt. 416 e 437 c.p.c. la parte che, proposta originariamente un'eccezione di prescrizione quinquennale, invochi nel successivo corso del giudizio la prescrizione ordinaria decennale, o viceversa; e, dall'altro lato, il riferimento della parte ad uno di tali termini non priva il giudice del potere officioso di applicazione di una norma di previsione di un termine diverso (Cass., sez. un., n. 10955 del 2002, cui si è conformata la successiva giurisprudenza delle sezioni semplici; v., tra le più recenti, Cass. n. 21752 del 2010).

Né, nella presente fattispecie, può pervenirsi a diversa conclusione sulla base della constatazione dell'avvenuto pagamento da parte dell'Inps, nelle more del giudizio, dei ratei arretrati entro i limiti della prescrizione decennale (peraltro considerando l'ente, quale atto interruttivo, il solo ricorso giudiziale). Invero, in primo luogo, stante la già segnalata indisponibilità dei rapporti previdenziali, l'Inps non potrebbe comunque rinunciare alla prescrizione (art. 2937, primo comma, c.c.). Dall'altro lato, il pagamento parziale del debito non rappresenta rinuncia alla prescrizione, l'eventuale effetto estensivo scaturendo dal contesto in cui il pagamento è avvenuto (Cass. n. 23746 del 2007, n. 2267 del 2001); ne consegue che, poiché nella fattispecie l'Inps ha provveduto a riconoscere i ratei arretrati maturati entro il termine decennale di prescrizione in un momento in cui (cioè prima dell'emanazione del d.l. n. 98 del 2011), quello era — come si vedrà subito — il termine prescrizione applicabile ai ratei non liquidati, è impossibile attribuire alla condotta dell'ente il significato di rinuncia tacita alla prescrizione quinquennale.

Da quanto detto discende che, poiché, come precisato all'inizio, la presente controversia ha ad oggetto l'accertamento del diritto del ricorrente alla riliquidazione della pensione e la condanna dell'Inps al pagamento delle relative differenze e, come pure detto in precedenza, si controverte tuttora (pur dopo il pagamento parziale eseguito dal convenuto



nelle more del processo) circa il diritto del ricorrente al pagamento delle differenze maturate sui ratei pensionistici del periodo 1° agosto 1995-30 novembre 2000, ove fosse applicato il termine prescrizionale quinquennale di cui al nuovo art. 47-*bis* d.P.R. n. 639 del 1970, il credito del lavoratore sarebbe estinto (il primo atto interruttivo risalendo all'ottobre 2004 e non essendo stato seguito, nel quinquennio immediatamente successivo, da altro analogo atto), mentre invece, se si applicasse il previgente termine decennale, il credito del lavoratore sarebbe integralmente fatto salvo (appunto perché la prescrizione risulta interrotta, prima, nell'ottobre del 2004 e, poi, nel novembre del 2011). Di qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

5.2. — Tanto precisato, ritiene il giudicante che l'art. 38, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui estende ai giudizi pendenti in primo grado alla data della sua entrata in vigore l'art. 47-*bis* introdotto nell'art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970 dal precedente comma 1, lettera *d*), dello stesso art. 38, contrasti con l'art. 3 Cost., perché fonte di irragionevole disparità di trattamento tra ipotesi analoghe.

Infatti identiche fattispecie (assicurati che si siano visti liquidare — in misura insufficiente — una determinata prestazione pensionistica ad una medesima data e che abbiano compiuto negli stessi giorni atti interruttivi della prescrizione) e, dunque, due identici diritti (quelli ad ottenere il pagamento delle differenze pensionistiche scaturenti dalla riliquidazione) sono soggetti o meno al nuovo termine prescrizionale per il semplice fatto che in alcuni casi — alla data del 6 luglio 2011 — la controversia pendesse in primo grado e, in altri casi, pendesse invece in un diverso grado di giudizio.

5.2.1. — L'art. 3 Cost. è, poi, violato a causa dell'irragionevolezza della norma censurata, poiché, come dimostrato, essa introduce — con riferimento a diritti oggetto di giudizi pendenti alla data del 6 luglio 2011 — un termine di prescrizione con effetti retroattivi. Anche al riguardo può richiamarsi quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 191 del 2005, circa l'impossibilità per il legislatore ordinario di introdurre ipotesi di estinzione dei diritti per mancato esercizio da parte del titolare, in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto debba essere esercitato.

Un simile carattere di irragionevolezza è reso manifesto dalla fattispecie oggetto della presente controversia: il ricorrente, il quale, confidando sul fatto che il proprio diritto di credito per le differenze dei ratei pensionistici era soggetto alla prescrizione estintiva decennale, ha compiuto atti interruttivi cadenzati su quel termine, vede il suo diritto estinto in virtù di una norma entrata in vigore quando ormai si era già consumato il più breve termine da essa stabilito per il compimento degli atti idonei ad impedire la predetta estinzione.

6. — Un'ultima precisazione circa la rilevanza delle sollevate eccezioni di incostituzionalità.

Si è già segnalato come il diritto del ricorrente alle differenze di pensione sui ratei maturati nel periodo 1° agosto 1995-30 novembre 2000 rientra nel campo di applicazione sia del nuovo ultimo comma dell'art. 47 d.P.R. n. 639 del 1970, sia in quello del nuovo art. 47-*bis* dello stesso d.P.R. È questo il motivo per il quale è necessario sollevare questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, d.l. n. 98 del 2011 nella parte in cui estende ai giudizi pendenti in primo grado alla data del 6 luglio 2011 sia l'una, sia l'altra delle predette disposizioni introdotte dal comma 1, lett. *d*), dello stesso art. 38. Infatti, solamente dall'eliminazione dell'applicabilità di entrambe queste disposizioni ai giudizi di primo grado già pendenti consegue l'accoglimento della parte della domanda formulata nell'atto introduttivo della presente lite relativa al periodo 1° agosto 1995-30 novembre 2000.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito in legge dall'art. 1 della legge n. 111 del 2011, nella parte in cui estende l'applicabilità delle disposizioni di cui al comma 1, lettera d), del medesimo art. 38, ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del d.l. n. 98 del 2011, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e di comunicarla ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.*

Roma, 8 febbraio 2012

*Il giudice: SORDI*



## N. 124

*Ordinanza 12 febbraio 2007 emessa dal Giudice di pace di Livorno  
nel procedimento penale a carico di Tilli Daniele, Tocchini Cinzia e Anglani Agnese*

**Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Violazione del principio di uguaglianza e del principio della finalità rieducativa della pena.**

- Codice penale, art. 157, comma 5, sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma secondo.

## IL GIUDICE DI PACE

Premesso che

in data 13 settembre 2006 il Pubblico Ministero di Livorno Dott. Massimo Mannucci ha richiesto l'archiviazione del procedimento penale a carico di Tilli Daniele/Tocchini Cinzia e Anglani Agnese rispettivamente imputati i primi due per i reati p. e p. dagli artt. 582 e 612 cp commessi l'11 agosto 2003, la terza per il reato p. e p. dall'art. 594 cp commesso il 10 luglio 2003, con la seguente motivazione: "esaminati gli atti del procedimento penale indicato a margine, letti i commi IV e V dell'art. 157 C.p., come modificato dalla legge n. 251/05 che indica un termine prescrizione di tre anni per ipotesi di reato per le quali la legge prevede una pena diversa da quella detentiva o pecuniaria. Ritenuto evidente il riferimento ai soli reati di competenza del Giudice di Pace per i quali è contestualmente prevista la sanzione pecuniaria come alternativa alla permanenza domiciliare o ai lavori di pubblica utilità (art. 52, comma 2, lett. 1) d.lgs. n. 274/2000). Ritenuto che, pertanto, anche in ossequio al principio del favor rei, deve applicarsi il più breve termine prescrizione di tre anni. Rilevato che il reato oggetto del presente procedimento, commesso da almeno un triennio deve ritenersi estinto per prescrizione."

che la sottoscritta il 2 ottobre 2006 emetteva il seguente provvedimento: "vista la richiesta di archiviazione del Pubblico Ministero in data 13 settembre 2006, ritenuto di poter condividere l'opinione del P.M. limitatamente al reato p. e p. dall'art. 582 c.p., in quanto solo questo prevede la pena della reclusione da 3 mesi a 3 anni che, ex art. 52 n. 2 lett. B) d.lgs. n. 274/00 comporta l'applicazione da parte del G.D.P. della pena pecuniaria alternativa alla permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, per cui può configurarsi l'ipotesi del 157 n. 5 (prescrizione di 3 anni) ed il fatto è stato commesso l'11 agosto 2003. Mentre per gli altri reati contestati (594 e 581 e 612 c.p.), comportando la pena della reclusione inferiore a 6 mesi, ex art. 52 n. 2 lett. A d.lgs. n. 274/2000 possono essere sanzionati dal Giudice di Pace solo con la pena pecuniaria, per cui si prescriveranno ai sensi dell'art. 157 l'c. C.P. in 6 anni".

La sottoscritta, pertanto, procedeva ad archiviare solo il reato contestato ex art. 582 cp mentre disponeva l'imputazione coatta per gli altri reati contestati, non essendo ancora maturata la prescrizione.

In data 18 ottobre 2006 il Pubblico Ministero, anziché procedere all'imputazione coatta, rinviava il fascicolo al Gdp con la seguente motivazione:

«con preghiera di riesaminare la questione trasmetto il procedimento penale indicato a margine, in quanto accedendo a tal interpretazione si giungerebbe alla irragionevole e pertanto costituzionalmente illegittima conclusione di ritenere vigente un termine di prescrizione più lungo per reati considerati dal legislatore meno gravi (ad es. 6 anni per il reato di cui all'art. 581 c.p. e 3 anni per il reato di cui all'art. 582 c.p.). Pertanto, l'unica interpretazione costituzionalmente orientata dall'art. 157 comma V C.P. è di ritenere che il termine triennale si applica a tutti i reati di competenza del giudice di pace.»

*Tutto ciò premesso*

Rilevato che non è possibile addivenire all'archiviazione del presente fascicolo senza risolvere la questione di legittimità costituzionale che viene sollevata d'ufficio su indicazione del Pubblico Ministero;



Rilevato che la questione non è manifestamente infondata per i seguenti motivi:

la nuova formulazione dell'art. 157 c.p. prevede che «il reato si estingua decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e, comunque, entro un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto ed a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorchè puniti con la sola pena pecuniaria», tuttavia il comma V dello stesso art. 157 prevede: «quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica il termine di tre anni»;

in effetti questo comma V pare applicabile ai reati di competenza del Giudice di Pace perchè le uniche pene attualmente previste dalla legge che non rientrano nel concetto né di pene detentive né di pene pecuniarie sono «la permanenza domiciliare» ed «il lavoro di pubblica utilità» previsti dal d.lgs. n. 274/2000 (l'art. 53 n. 2 precisa «il condannato alla permanenza domiciliare non è considerato in stato di detenzione»);

tuttavia, l'art. 52 d.lgs. n. 274/00 non dispone sempre che il Giudice di Pace applichi la sanzioni della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità in quanto distingue i reati in base alla loro gravità, in particolare prevede: per i reati puniti con la sola pena pecuniaria, che il GDP applichi la pena pecuniaria; per i reati puniti con pena alternativa, di cui la detentiva sia inferiore/uguale nel massimo a 6 mesi, che il GDP applichi la pena pecuniaria; mentre per gli altri reati, più gravi, applichi la pena pecuniaria alternativa alla permanenza domiciliare/lavoro di pubblica utilità;

questo comporta che con la nuova formulazione dell'art. 157 C.p. reati meno gravi, puniti con la pena pecuniaria, si prescrivano in 6 anni, mentre reati più gravi puniti con la permanenza domiciliare/lavoro di pubblica utilità, si prescrivano nel termine di 3 anni, in violazione dell'art. 3 Cost. (principio di uguaglianza sostanziale), art. 27 comma 2 (principio di rieducatività delle pene).

*P.Q.M.*

*Dichiara:*

*i. rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità sollevata d'ufficio in merito all'art. 157 comma V° per violazione dell'art. 3 e 27 2°c. Cost. nella parte in cui non prevede che la prescrizione triennale si applichi a tutti i reati di competenza del Giudice di Pace.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Ordina la notifica della presente ordinanza al Pubblico Ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato.*

Livorno, addì 7 febbraio 2007.

*Il giudice di pace: ERCOLINI*

12C0231

N. 125

*Ordinanza del 12 febbraio 2007 emessa dal giudice di pace di Livorno  
nel procedimento penale a carico di Bracaloni Juri*

**Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Violazione del principio di uguaglianza e del principio della finalità rieducativa della pena.**

- Codice penale, art. 157, comma 5, sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma secondo.



## IL GIUDICE DI PACE

Premesso che

in data 14 settembre 2006 il Pubblico Ministero di Livorno Dott. Massimo Mannucci ha richiesto l'archiviazione del procedimento penale a carico di Bracaloni Juri imputato per il reato p. e p. dall'art. 590 cp commesso il 6 settembre 2003, con la seguente motivazione: "esaminati gli atti del procedimento penale indicato a margine, letti i commi IV e V dell'art. 157 C.p., come modificato dalla L. 251/05 che indica un termine prescrizione di tre anni per ipotesi di reato per le quali la legge prevede una pena diversa da quella detentiva o pecuniaria. Ritenuto evidente il riferimento ai soli reati di competenza del Giudice di Pace per i quali è contestualmente prevista la sanzione pecuniaria come alternativa alla permanenza domiciliare o ai lavori di pubblica utilità (art. 52 comma 2 lett. 1) d.lgs. n. 274/2000). Ritenuto che, pertanto, anche in ossequio al principio del favor rei, deve applicarsi il più breve termine prescrizione di tre anni. Rilevato che il reato oggetto del presente procedimento, commesso da almeno un triennio deve ritenersi estinto per prescrizione."

Rilevato che non è possibile addivenire all'archiviazione del presente fascicolo senza risolvere la presente questione di legittimità costituzionale che viene sollevata d'ufficio in ordine al 157 v°c C.P.;

Rilevato che la questione non è manifestamente infondata per i seguenti motivi:

la nuova formulazione dell'art. 157 c.p. prevede che "il reato si estingua decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e, comunque, entro un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto ed a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorchè puniti con la sola pena pecuniaria", tuttavia il comma V dello stesso art. 157 prevede: "quando per 11 reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica 11 termine di tre anni";

in effetti questo comma V pare applicabile ai reati di competenza del Giudice di Pace perchè le uniche pene attualmente previste dalla legge che non rientrano nel concetto né di pene detentive né di pene pecuniarie sono "la permanenza domiciliare" ed "il lavoro di pubblica utilità" previsti dal d.lgs. 274/2000 (l'art. 53 n° 2 precisa "il condannato alla permanenza domiciliare non è considerato in stato di detenzione");

tuttavia, l'art. 52 d.lgs. 274/00 non dispone sempre che il Giudice di Pace applichi la sanzioni della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, in quanto distingue i reati in base alla loro gravità, in particolare prevede: per i reati puniti con la sola pena pecuniaria, che il GDP applichi la pena pecuniaria; per i reati puniti con pena alternativa, di cui la detentiva sia inferiore/uguale nel massimo a 6 mesi, che il GDP applichi la pena pecuniaria; mentre per gli altri reati, più gravi, applichi la pena pecuniaria alternativa alla permanenza domiciliare/lavoro di pubblica utilità;

questo comporta che, con la nuova formulazione dell'art. 157 C.p., reati meno gravi, che possono essere puniti dal Giudice di Pace con la sola pena pecuniaria, si prescrivano in 6 anni, mentre reati più gravi che possono essere puniti dal Giudice di Pace con la permanenza domiciliare/lavoro di pubblica utilità, si prescrivano nel termine di 3 anni, creando un'ingiusta ed ingiustificata disparità di trattamento per i reati meno gravi ugualmente di competenza del Giudice di Pace, in violazione dell'art. 3 Cost. (principio di uguaglianza sostanziale), nonché dell'art. 27 2°c. (principio di rieducatività delle pene).

*P.Q.M.*

*Dichiara:*

*i. rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità sollevata d'ufficio in merito all'art. 157 comma V° per violazione dell'art. 3 e 27 2°c. Cost. nella parte in cui non prevede che la prescrizione triennale si applichi a tutti i reati di competenza del Giudice di Pace.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Ordina la notifica della presente ordinanza al Pubblico Ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti della camera dei deputati e del Senato.*

Livorno, addì 7 febbraio 2007

*Il Giudice di pace:* ERCOLINI



## N. 126

*Ordinanza del 5 marzo 2007 emessa dal Giudice di pace di Livorno  
nel procedimento penale a carico di Bicecci Linda***Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata estensione a tutti i reati di competenza del giudice di pace - Violazione del principio di uguaglianza e del principio della finalità rieducativa della pena.**

- Codice penale, art. 157, comma 5, sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma secondo.

## IL GIUDICE DI PACE

Premesso che:

in data 19 febbraio 2007 il Pubblico Ministero di Livorno dott. Massimo Mannucci ha richiesto l'archiviazione del procedimento penale a carico di Bicecci Linda imputata per il reato p. e p. dall'art. 594 e 612 cp commesso il 10 luglio 2003, con la seguente motivazione: «esaminati gli atti del procedimento penale indicato a margine, letti i commi IV e V dell'art. 157 C.p., come modificato dalla legge n. 251/05 che indica un termine prescrizione di tre anni per ipotesi di reato per le quali la legge prevede una pena diversa da quella detentiva o pecuniaria. Ritenuto evidente il riferimento ai soli reati di competenza del Giudice di Pace per i quali è contestualmente prevista la sanzione pecuniaria come alternativa alla permanenza domiciliare o ai lavori di pubblica utilità (art. 52 2°c.lett. 1) d.lgs. 274/2000). Ritenuto che, pertanto, anche in ossequio al principio del favor rei, deve applicarsi il più breve termine prescrizione di tre anni. Rilevato che il reato oggetto del presente procedimento, commesso da almeno un triennio deve ritenersi estinto per prescrizione.».

Rilevato che non è possibile addivenire all'archiviazione del presente fascicolo senza risolvere la presente questione di legittimità costituzionale che viene sollevata d'ufficio in ordine al 157 v°c C.P.;

Rilevato che la questione non è manifestamente infondata

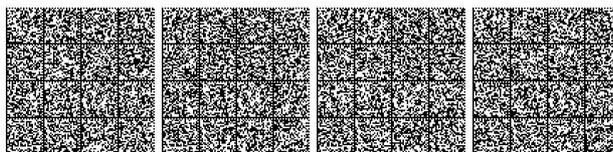
Per i seguenti motivi:

la nuova formulazione dell'art. 157 c.p. prevede che "il reato si estingua decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e, comunque, entro un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto ed a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorchè puniti con la sola pena pecuniaria", tuttavia il comma V dello stesso art. 157 prevede: "quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica il termine di tre anni";

in effetti questo comma V pare applicabile ai reati di competenza del Giudice di Pace perchè le uniche pene attualmente previste dalla legge che non rientrano nel concetto né di pene detentive né di pene pecuniarie sono "la permanenza domiciliare" ed "il lavoro di pubblica utilità" previsti dal d.lgs. n. 274/2000 (l'art. 53 n. 2 precisa «Il condannato alla permanenza domiciliare non è considerato in stato di detenzione»);

tuttavia, l'art. 52 d.lgs. n. 274/00 non dispone sempre che il Giudice di Pace applichi le sanzioni della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, in quanto distingue i reati in base alla loro gravità, in particolare prevede: per i reati puniti con la sola pena pecuniaria, che il GDP applichi la pena pecuniaria; per i reati puniti con pena alternativa, di cui la detentiva sia inferiore/uguale nel massimo a 6 mesi, che il GDP applichi la pena pecuniaria; mentre per gli altri reati, più gravi, applichi la pena pecuniaria alternativa alla permanenza domiciliare/lavoro di pubblica utilità;

questo comporta che, con la nuova formulazione dell'art. 157 C.p., reati meno gravi, che possono essere puniti dal Giudice di Pace con la sola pena pecuniaria - come nel caso di specie il reato di minaccia previsto dall'art. 612 c.p. - si prescrivano in 6 anni, mentre reati più gravi che possono essere puniti dal Giudice di Pace con la permanenza domiciliare/lavoro di pubblica utilità - come nel caso di specie il reato di ingiuria previsto dall'art. 594 c.p. - si prescrivano nel termine di 3 anni, creando un'ingiusta ed ingiustificata disparità di trattamento per i reati meno gravi ugualmente di competenza del Giudice di Pace, in violazione dell'art. 3 Cost. (principio di uguaglianza sostanziale), nonché dell'art. 27 2°c. (principio di rieducatività delle pene).



P.Q.M.

Dichiara:

*i. rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità sollevata d'ufficio in merito all'art. 157 comma V° per violazione dell'art. 3 e 27 2°c. Cost. nella parte in cui non prevede che la prescrizione triennale si applichi a tutti i reati di competenza del Giudice di Pace.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Ordina la notifica della presente ordinanza al Pubblico Ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.*

Livorno, addì 28 febbraio 2007.

*Il giudice di pace: ERCOLINI*

12C0233

N. 127

*Ordinanza del 4 aprile 2012 emessa dal Tribunale di Lucera  
nel procedimento civile promosso da Cipriano Nicola contro INPS*

**Previdenza - Previsione che i processi previdenziali nei quali sia parte l'INPS, pendenti nel primo grado di giudizio alla data del 31 dicembre 2010, il cui valore non superi euro 500, si estinguono di diritto con il riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità e dell'uguale trattamento di situazioni eterogenee (ricorsi inammissibili, improponibili o infondati prima facie e ricorsi fondati) - Incidenza sul diritto di azione e difesa in giudizio - Lesione della garanzia previdenziale - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 novembre 2011, n. 111, art. 38, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, 24, 38, 97, 102, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il Giudice, ritenuto che per mero errore materiale, nell'ordinanza di rimessione veniva indicato che la questione pregiudiziale di illegittimità era sollevata dall'INPS, mentre era lo stesso scrivente a ritenere di sollevare la questione di Illegittimità costituzionale per le ragioni di cui di seguito; ritenuto, dunque, di dover procedere alla correzione dell'ordinanza nel senso che laddove è scritto "l'inps riteneva di sollevare questione di illegittimità" debba leggersi "che, tuttavia, lo scrivente ritiene di dover sollevare eccezione pregiudiziale di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. per violazione degli artt. 3, 24, 97, 38,102,111 e 117 della Costituzione" dispone che:

laddove è scritto "l'inps riteneva di sollevare questione di illegittimità" debba leggersi "che, tuttavia, lo scrivente ritiene di dover sollevare eccezione pregiudiziale di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. per violazione degli artt. 3, 24, 97, 38,102,111 e 117 della Costituzione".

Ne sia fatta annotazione.

Si notifichi l'ordinanza corretta come di seguito. Lucera 4 aprile 2012.

## IL TRIBUNALE DI LUCERA

Il giudice dott. Mario De Simone, sciogliendo ia riserva disposta al'udienza del 29 marzo 2012, nel procedimento civile N. R.G. 6291/08 promosso da: Cipriano Nicola attore

Contro INPS - Convenuta.

Ha emesso la seguente ordinanza



Premesso:

che con ricorso regolarmente notificato Cipriano Nicola chiedeva la riliquidazione dell'indennità di disoccupazione, avendo l'istituto previdenziale utilizzato un parametro retributivo inferiore a quello dovuto per legge, concludendo nel senso della condanna dell'istituto al pagamento del differenziale secondo analitici calcoli depositati in uno ai ricorso;

che il valore della controversia era quantificato in € 443,12;

che, conseguentemente, il presente giudizio dovrebbe essere estinto ai sensi dell'art. Art. 38 del DL n. 98/2011 così come convertito in legge;

che, tuttavia, lo scrivente ritiene di dover sollevare eccezione pregiudiziale di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. per violazione degli artt. 3, 24, 97, 38,102,111 e 117 della Costituzione;

che il remittente, ritenendo la questione non manifestamente infondata, la solleva innanzi a codesta Ill.ma Corte, nei termini e per i motivi sotto indicati.

Rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della soluzione della presente controversia.

Prima di passare agli aspetti sostanziali inerenti alla non manifesta infondatezza della questione, è bene soffermarsi su quelli formali, altrettanto importanti, al fine di evitare una pronuncia di inammissibilità che precluderebbe alla Corte di entrare nel merito della questione stessa. Occorre, pertanto, dimostrare, come l'art. 38 del DL n. 98/2011 abbia rilevanza della questione ai fini della soluzione del presente giudizio, cioè l'impossibilità di definire quest'ultimo indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità.

L'art. 38, comma 1, lett. a), del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, prevede testualmente: "Al fine di realizzare una maggiore economicità dell'azione amministrativa e favorire la piena operatività e trasparenza dei pagamenti, nonché deflazionare il contenzioso in materia previdenziale, di contenere la durata dei processi in materia previdenziale, nei termini di durata ragionevole dei processi, previsti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848:

a) i processi in materia previdenziale nei quali sia parte l'INPS, pendenti nel primo grado di giudizio alla data del 31 dicembre 2010, per i quali, a tale data, non sia intervenuta sentenza, il cui valore non superi complessivamente euro 500,00, si estinguono di diritto, con riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente. L'estinzione è dichiarata con decreto dal giudice, anche d'ufficio. Per le spese del processo si applica l'articolo 310, quarto comma, del codice di procedura civile. ...».

In base a tale disposizione, pertanto, tutti i processi in materia previdenziale aventi ad oggetto pretese nei confronti dell'INPS, radicati in I grado e non decisi alla data del 31.12.2010, devono essere dichiarati estinti, anche d'ufficio, all'unica condizione che il valore della pretesa non superi complessivamente € 500; a tale estinzione, sul piano processuale, deve corrispondere sul piano sostanziale il riconoscimento della pretesa economica in favore del ricorrente.

Ebbene la questione è rilevante, in quanto, il valore della controversia è stato quantificato in € 443,12, per cui la controversia andrebbe definita- in caso di applicazione della norma- con una pronuncia processuale di estinzione, con preclusione di qualsiasi analisi di merito; in caso di prospettata illegittimità costituzionale la questione andrebbe definita nel merito.

Non manifesta infondatezza della questione in relazione agli artt. 3, 24, 97, 38,102,111 e 117 della Costituzione.

In primo luogo, la questione appare non manifestamente infondata rispetto all'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di razionalità della legge desumibile dal comma 1 di tale articolo.

Come si desume dalla prima parte della norma, con essa il legislatore intende realizzare l'obiettivo di deflazionare il contenzioso previdenziale e di contenere, così, la durata dei procedimenti in questa materia nei termini di durata ragionevole dei processi stabiliti dalla C.E.D.U..

Ciò con l'abbattimento in massa delle controversie di valore economico modesto, che appesantiscono i ruoli soprattutto di alcune sedi giudiziarie, sul presupposto, evidentemente, che anche queste ultime controversie comportino, in termini di tempi e risorse, un impegno per l'attività giurisdizionale tale da incidere più in generale sul suo regolare svolgimento.

Tuttavia, se questi sono gli obiettivi perseguiti dal legislatore, non c'è dubbio che tale disposizione, per come è stata concepita e formulata, si pone in contrasto con lo scopo della legge manifestato già nella rubrica della stessa e soprattutto con superiori norme di rango costituzionale atte a tutelare valori e interessi fondamentali tali cioè da meritare di avere appunto tale tutela costituzionale.

Se può ritenersi coerente con i suddetti obbiettivi l'estinzione *ope legis* ed il riconoscimento della pretesa per quelle controversie nelle quali alla decisione, in un senso o nell'altro, può pervenirsi solo a seguito di un'attività processuale, anche istruttoria, più o meno complessa, in quanto impongano l'esame di varie questioni, di fatto e/o di diritto, dall'esito incerto, altrettanto non può dirsi per quei giudizi che si presentino di facile e pronta soluzione.



Si pensi ai casi di domanda manifestamente inammissibile, per intervenuta decadenza (che, in questa materia, ha effetti sostanziali, ai sensi dell'art. 6 del D.L. 29 marzo 1991, n. 103, convenuto in legge 1° giugno 1991, n. 166), o improponibile, per mancata presentazione della domanda amministrativa o perché preclusa per il principio del *ne bis in idem*, in quanto il ricorrente abbia già proposto la stessa controversia, o ancora al caso di domanda manifestamente infondata, in quanto l'attore ha già ottenuto in via amministrativa il pagamento della prestazione rivendicata in giudizio, ovvero non riveste la qualità (ad esempio quella di bracciante agricolo) cui la legge ricollega il diritto alla prestazione, ovvero per decorso del termine di prescrizione, ecc..

Si tratta di ipotesi tutt'altro che infrequenti, come la casistica giudiziaria e l'esperienza concreta dimostra, rispetto alle quali l'effetto che deriva dall'applicazione della norma, cioè l'estinzione del giudizio ed il riconoscimento economico della pretesa in favore del ricorrente, appare del tutto illogico ed irrazionale.

Né si potrebbe rilevare in contrario che solo tale definizione generalizzata dei procedimenti è in grado di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di deflazione del contenzioso e di contenimento in tempi ragionevoli dei processi previdenziali.

Anche nei suddetti casi, infatti, nei quali addirittura la palese inammissibilità o infondatezza può essere rilevata direttamente dall'esame della domanda, indipendentemente dalle difese dell'ente convenuto (la decadenza e l'improponibilità, si rammenta, sono rilevabili d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio), il processo può essere celermente definito.

In queste ipotesi, invero, l'impegno dell'autorità giudiziaria chiamata a pronunciarsi per definire il giudizio non è maggiore o diverso da quello che richiede la norma in questione per dichiararne l'estinzione: così come il Giudice deve valutare la sussistenza della condizione per l'applicazione della disposizione in esame (e quindi accertare se quanto complessivamente preteso dal ricorrente rientri nel limite di valore di € 500 da essa stabilito) - verifica che può anche essere meno semplice di quanto possa apparire, se sorga contestazione tra le parti sul punto - allo stesso modo può rilevare la ragione, tra quelle che si sono più sopra riportate a titolo esemplificativo, che impone la immediata definizione del processo, con la correlativa pronuncia di rito o di merito.

La norma, pertanto, si appalesa in sicuro contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost., nella parte in cui prevede l'estinzione di diritto del giudizio ed il riconoscimento economico della pretesa in favore del ricorrente, anche nei casi in cui la domanda di quest'ultimo sia manifestamente inammissibile, improponibile, o infondata.

Tale irrazionalità della disposizione è ancora più evidente se si considera che essa finisce per "premiare", con il riconoscimento economico della pretesa, quei soggetti che invece, proprio con la proposizione di domande inammissibili, improponibili o infondate, hanno contribuito "indebitamente" a creare quella situazione di ingolfamento dei ruoli giudiziari, alla quale la stessa norma vuole, porre rimedio.

Tale norma, inoltre, si pone in contrasto anche con il principio di eguaglianza sancito dallo stesso art. 3 Cost.

Essa, infatti, nel prevedere l'indiscriminata estinzione di tutti i processi previdenziali di valore compreso entro i 500 euro in cui sia parte l'INPS, detta una disciplina uniforme per situazioni anche profondamente differenti tra loro (come il caso di prestazione effettivamente spettante alla parte, ma il cui accertamento richieda comunque una determinata attività processuale, anche istruttoria, e quello invece di pretesa «prima facie» inammissibile, improponibile o infondata, come rilevabile allo stato degli atti), le quali, si ripete, proprio perché idonee a dar luogo ad un diverso *iter* processuale, oltre che ad un suo diverso esito sul piano sostanziale, non possono essere considerate unitariamente, sia pure nell'ottica di deflazionare il contenzioso.

È palesemente iniquo disporre l'estinzione del giudizio e il pagamento in via amministrativa della prestazione azionata, tanto nei confronti di chi aveva diritto a quella prestazione, e legittimamente si era rivolto all'Autorità giudiziaria per ottenerne il riconoscimento, quanto in favore di chi, invece, non vi aveva assolutamente diritto, e nei cui confronti quel pagamento rappresenta quindi soltanto una ingiustificata locupletazione.

È vero che in passato analoghi provvedimenti legislativi, che hanno imposto l'estinzione dei giudizi ed il soddisfacimento, peraltro neppure integrale, dei diritti che ne erano ad oggetto, hanno passato indenni il vaglio di costituzionalità.

Si pensi, ad esempio, alla sentenza Corte Cost. 31 marzo 1995, n. 103, intervenuta sull'art. 4 della legge 29 gennaio 1994, n. 87 che prevedeva una tale sorte per i giudizi intentati da pubblici dipendenti aventi ad oggetto l'inclusione dell'indennità integrativa speciale nella base di calcolo dei trattamenti di fine servizio, già riconosciuta dalla Corte Costituzionale con sentenza 19 maggio 1993, n. 243, e poi disciplinata dall'art. 1 della stessa legge n. 87/94, o ancora alla sentenza 20.7.2000, n. 310, relativa all'art. 1, commi 181-183, della legge 31.12.1996, n. 662, e 36, comma 5, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, per i procedimenti aventi ad oggetto il riconoscimento degli arretrati spettanti a seguito delle sentenze della Corte costituzionale 31 dicembre 1993, n. 495 e 10 giugno 1994, n. 240.

Tuttavia in quei casi le controversie avevano per oggetto diritti, derivanti da pronunce della Corte costituzionale, la cui esistenza non poteva certo più essere messa in discussione, e la definizione stragiudiziale del contenzioso, mediate il pagamento, anche se non integrale, di quanto dovuto, con l'estinzione del processo, ha rappresentato un modo per



chiudere definitivamente un contenzioso dall'esito assolutamente scontato. In quei giudizi, cioè, gli attori non facevano valere crediti effettivamente contestati dalla controparte e perciò controversi, ma semplicemente crediti non pagati, sui quali il legislatore è direttamente intervenuto prevedendo, oltre all'estinzione dei processi, il contestuale adempimento a carico degli enti ebitori, di cui ha disciplinato anche le modalità operative.

Nel caso di specie, invece, non si tratta di cause ben individuate nella loro tipologia, nelle quali la pretesa del ricorrente trovi un indiscusso ed indiscutibile: fondamento normativo, ma di controversie dal contenuto più vario, il cui unico comun denominatore è dato dal valore modesto (non superiore ad € 500), ed il cui esito è tutt'altro che scontato, atteso che, anzi, su numerose questioni gli orientamenti giurisprudenziali sono favorevoli all'INPS (si pensi alle controversie in materia di riliquidazione dell'indennità di disoccupazione agricola sulla base del c.d. salario reale).

Vi sono inoltre ulteriori profili di contrasto con l'art. 3 citato e in particolare riguardo al fatto che le controversie oggetto di estinzione in base alla norma che qui si censura sono solo e soltanto quelle radicate nei confronti dell'INPS mentre del tutto estranei all'ambito di applicabilità della stessa sono gli altri enti previdenziali. Di ciò non si dà alcuna motivazione e pertanto ne discende che priva di ragionevolezza è la scelta effettuata dal legislatore con la norma *de quo*.

La questione appare non manifestamente infondata anche riguardo all'art.117 Cost. con il quale il contrasto è ravvisabile nel fatto che son stati violati gli obblighi internazionali dello Stato e in particolare l'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ratificata e resa esecutiva in Italia con la L.848/1955 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4.11.1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa firmato a Parigi il 20.3.1952), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che vieta "discriminazioni per l'origine sociale e per la ricchezza nell'ambito di applicazione della Convenzione", occorre sottolineare che la gran maggioranza di giudizi previdenziali che ricadono nel suo ambito di applicazione sono stati radicati da braccianti agricoli precari (c.d.OTD e cioè operai agricoli a tempo determinato) che pertanto ottengono grazie alla norma che si censura il riconoscimento di prestazioni che invece non sarebbero riconosciute a chi precario non è (c.d.OTI e cioè operai agricoli a tempo indeterminato) e più in generale che i braccianti agricoli ottengono un trattamento di favor rispetto a tutti gli altri lavoratori dipendenti. Per continuare con il riferimento all'art.117 occorre inoltre sottolineare la sussistenza del contrasto con l'art.6 CEDU come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che ha escluso la possibilità di ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia Mio scopo di influire sulla conclusione della causa eccetto il caso di motivi imperativi di interesse generale che *ictu oculi* appaiono essere insussistenti nel caso di specie.

La questione appare non manifestamente infondata rispetto anche all'art. 102 Cost.

Infatti, come appena evidenziato riguardo alla violazione dell'art.6 CEDU in rapporto con l'art. 117 Cost., con tale intervento il legislatore ha indebitamente invaso la sfera riservata all'ordine giudiziario, imponendo *ex abrupto*, l'estinzione dei processi, ed impedendo così l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Se una tale "invasione di campo" può trovare giustificazione nell'esigenza deflattiva del contenzioso, essa, al contrario, è del tutto ingiustificata per quei procedimenti per i quali tale esigenza non sussiste, in quanto siano suscettibili di una rapida decisione, per essere la domanda palesemente inammissibile; improponibile o infondata.

Anche sotto questo profilo, con riguardo ai precedenti interventi normativi sopra indicati, è stata esclusa la sussistenza di tale violazione, in quanto la disciplina sostanziale contestualmente apprestata dal legislatore era conforme al reale assetto dei rapporti inter partes ed alle legittime pretese dei soggetti che per la tutela dei propri diritti avevano chiesto l'intervento dell'autorità giudiziaria; tuttavia è evidente che altrettanto non può ritenersi nei casi, quale quello in esame, in cui è disposta la definizione del contenzioso in termini diametralmente opposti a quelli corrispondenti alla effettiva posizione delle parti.

In queste ipotesi, in altre parole, l'ingerenza del legislatore è del tutto inammissibile e ingiustificata, sia in quanto non sussiste l'esigenza posta a fondamento dell'intervento legislativo (la celere definizione del processo, con le ricadute sulla durata delle controversie previdenziali), sia perché impone d'imperio una definizione del rapporto sostanziale tra le parti (il pagamento della prestazione pretesa dal ricorrente) di segno esattamente inverso a quello che sarebbe stato altrimenti l'esito del giudizio nel pieno esercizio della potestà giurisdizionale.

Da quanto sopra evidenziato emerge anche la violazione dell'art. 111 Cost. interpretato alla luce dell'art.6 CEDU in quanto la previsione della sua applicabilità ai giudizi pendenti al 31.12.2010 viola il principio del giusto processo stabilito da tale dettato costituzionale in particolare sotto il profilo della parità delle parti lesa da una norma che è diretta ad imporre una determinata soluzione solo e soltanto in relazione ad una circoscritta categoria di controversie (per grandissima maggioranza, come sopra detto, radicate da una doppiamente specifica categoria di lavoratori: solo agricoli e solo a tempo determinato)

La questione appare non manifestamente infondata, ancora, rispetto al contrasto con l'art. 24 Cost.



Essa, infatti, nel prevedere l'estinzione del giudizio ed il pagamento di quanto preteso in favore della controparte, anche nei casi di domanda palesemente inammissibile, improponibile e infondata, lede irreparabilmente il diritto di difesa dell'Istituto, imponendogli nei fatti la soccombenza ed il riconoscimento economico della pretesa, che l'esito normale del giudizio, altrettanto spedito, e quindi perfettamente in linea con gli obbiettivi perseguiti dalla stessa disposizione, non avrebbe determinato.

Anche tale lesione appare del tutto ingiustificata, tenuto conto che, nei casi suindicati, l'obbiettivo della celere definizione del giudizio, e quindi quello deflattivo dei processi ed il conseguente contenimento dei tempi delle controverse previdenziali, è assicurato dal normale corso del procedimento.

Sul punto è solo il caso di aggiungere che in occasione dei giudizi di costituzionalità sui precedenti provvedimenti legislativi di cui si è più sopra detto, la Corte Costituzionale ha escluso la sussistenza della violazione dell'art. 24 Cost., in quanto all'estinzione del giudizio si associava comunque il soddisfacimento della pretesa per la cui tutela il giudizio da estinguere era stato promosso, pretesa che, si ripete, non era e non poteva essere validamente contestata. Ciò non accade nel caso di specie, in cui anzi si verifica la situazione esattamente contraria, in quanto è imposto il riconoscimento economico della pretesa anche nei casi in cui essa non avrebbe mai potuto essere accolta nel giudizio di cui si dispone l'estinzione.

Un ulteriore profilo d'incostituzionalità della norma è dato dal contrasto con l'art. 97 Cost., anche in rapporto all'art. 38 Cost..

Infatti, non può certo ritenersi conforme al principio d'imparzialità e di buon andamento della P.A., affermato da tale disposizione, l'imporre *ex lege* il pagamento di prestazioni, anche se d'importo contenuto, pure nei casi in cui il soggetto beneficiario non ne abbia assolutamente diritto, tanto più se si considera che si tratta di prestazioni di natura pubblicistica, la cui erogazione dovrebbe avvenire soltanto previa rigorosa verifica dei necessari requisiti, così come previsti dalle inderogabili conferenti disposizioni normative.

Ciò è tanto più evidente nei casi, non infrequenti, di inesistenza dello stesso rapporto previdenziale definitivamente accertata addirittura in sede penale (come quando il ricorrente non possieda la qualità di assicurato, per la fittizietà del rapporto di lavoro al quale si ricollegano i contributi - magari neppure effettivamente versati dall'apparente datore di lavoro - su cui si fonda la pretesa).

Sotto questo aspetto, la norma risulta incompatibile anche con l'art. 38, comma 2, Cost.

Infatti, se è compito del legislatore prevedere in favore dei lavoratori mezzi adeguati per i casi di impossibilità a reperire il sostentamento dallo svolgimento dell'attività lavorativa, non può certamente ritenersi adempiuto tale compito se l'attribuzione di tali prestazioni debba *ex lege* avvenire in favore di coloro che non si trovano nella situazione giuridicamente protetta, quando non manchi addirittura la stessa qualità di "lavoratore".

In altre parole, l'art. 38 Cost. vincola il legislatore a prevedere le prestazioni previdenziali in favore dei lavoratori e solo in presenza di situazioni di bisogno tipizzate; disporre l'attribuzione generalizzata di tali prestazioni, sol perché sono oggetto di contenzioso, non solo a prescindere dalla verifica dei relativi presupposti, ma addirittura quando ne sia palese e possa essere immediatamente dichiarata giudizialmente l'inesistenza - che aveva determinato il diniego dell'INPS contro il quale l'interessato ha agito in giudizio - comporta l'illegittimità della relativa previsione legislativa per violazione di tale precetto costituzionale.

*P.Q.M*

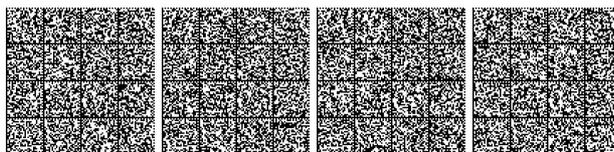
*Il giudice remittente dichiara:*

*Rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 24, 97, 38, 102, 111 e 117 della Costituzione, dell'art. 38 comma 1 lett. A del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111;*

*per l'effetto, sospende il presente procedimento e manda alla Cancelleria di comunicare la presente ordinanza alla Corte costituzionale, alle parti del presente giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché al Presidenti delle due Camere del Parlamento, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, legge n. 87/1953.*

Lucera, addì 30 marzo 2012.

*Il Giudice: DE SIMONE*



## N. 128

*Ordinanza del 1° febbraio 2012 emessa dalla Corte d'appello di Trieste  
nel procedimento civile promosso da Panontin Paolo contro Bortolotti Enzo ed altri*

**Elezioni - Cariche elettive comunali e provinciali - Cause di incompatibilità o decadenza - Lite pendente con l'ente locale - Prevista esclusione dell'incompatibilità in caso di pendenza di lite in materia tributaria e non anche in caso di pendenza di cause di opposizione a sanzioni amministrative ex lege n. 681 del 1989 - Irragionevole diversità di disciplina tra liti parimenti connotate dalla sottrazione al cittadino della piena disponibilità della vertenza e della possibilità di determinarne l'esito - Compressione del diritto alla tutela giurisdizionale - Lesione del principio di rappresentatività democratica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 63, comma [quarto, *recte:*] 1, n. 4).
- Costituzione, artt. 3, 24 e 51.

## LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in sede di rinvio dalla Cassazione, iscritta al n. 630/11 RG Cont. ricorso in riassunzione depositato l'8 ottobre 2011 da Panontin Paolo, in proprio nella sua qualità di cittadino elettore del Comune di Azzano Decimo

Ricorrente in riassunzione - Contro Bortolotti Enzo, proc. dom. Avv. F. Volpe ed E. Terpin per mandato a margine della comparsa di risposta in riassunzione

Ricorrente in riassunzione - e contro Bin Daniele, Bortolin Mauro, Caldo Lucio, Innocente Roberto, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pordenone Putto Marco, Saro Simone, Stefanutto Lorella, Sindaco del Comune di Azzano Decimo - Resistenti in riassunzione non costituiti;

Con l'intervento del P.M. presso la Corte d'Appello di Trieste, intervenuto.

Oggetto: diritti di elettorato attivo e passivo.

Rilevato che Paolo Panontin, quale cittadino elettore del Comune di Azzano Decimo, proponeva, avanti il Tribunale di Pordenone, azione popolare ai sensi dell'art. 70 d.lgs. n. 267/2000 nei confronti di Enzo Bortolotti, Sindaco del predetto Comune, affermandone l'incompatibilità sopravvenuta a mantenere tale carica e chiedendone quindi la decadenza, a norma degli artt. 63, comma 4 e 68 del predetto d.lgs., a seguito della proposta opposizione da parte del predetto Bortolotti, avanti il Giudice di Pace di Pordenone, alla sanzione amministrativa irrogatagli dalla Polizia Municipale del Comune di Azzano Decimo per violazione del Codice della Strada;

rilevato che il Bortolotti si costituiva personalmente sottolineando, tra l'altro, che sul piano del necessario bilanciamento dei valori costituzionali in gioco, oggetto della procedura, doveva comunque darsi prevalenza al suo diritto di azione e di conservazione dell'elettorato passivo previsto dagli artt. 24 e 51 della Costituzione;

rilevato che il Tribunale di Pordenone, premesso che risultava ancora pendente il procedimento ex legge n. 689/81 promosso dal Bortolotti, accoglieva il ricorso;

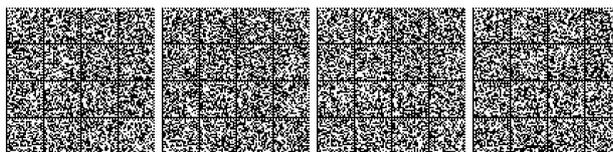
rilevato che nel giudizio di appello instaurato dal Bortolotti, oltre al Panontin si costituivano, con distinti ricorsi, anche Marco Putto, Roberto Innocente, Lucio Caldo, Saro Simone, Lorella Stefanutto, Mauro Bertolin e Daniele Bin, quali elettori del Comune di Azzano Decimo;

rilevato che la Corte d'Appello di Trieste, sezione 1ª civile, dopo aver proceduto alla riunione dei suddetti procedimenti ed ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pordenone, all'udienza del 12 gennaio 2010, preso atto che era stato notificato al P.M. il ricorso del solo Bortolotti, dichiarava con sentenza n. 2/2010 l'estinzione del giudizio;

rilevato che la Corte Suprema di Cassazione, su ricorso del Bortolotti, con sentenza n. 17274/11 dd.28.4/12.8.2011, dopo aver affermato che erroneamente la Corte d'Appello aveva dichiarato l'estinzione del processo invece che l'inammissibilità delle sole impugnazioni relativamente alle quali i proponenti non avevano assolto l'onere di integrare il contraddittorio nei confronti del P.M., cassava la sentenza impugnata rinviando, anche per le spese, ad altra Sezione della stessa Corte d'Appello di Trieste;

rilevato che, con ricorso in riassunzione depositato l'8.10.2011, il Panontin chiedeva che venisse fissata l'udienza di discussione per sentir accogliere le conclusioni già formulate da esso ricorrente nella comparsa di risposta dimessa in sede di appello;

rilevato che Bortolotti si costituiva eccependo l'inesistenza ovvero la nullità dell'atto di riassunzione ed instando, nel merito, per il rigetto del ricorso del Panontin, eventualmente sollevando questione di legittimità costituzionale;



ritenuto, in via preliminare, che Marco Putto, Roberto Innocente, Lucio Caldo, Saro Simone, Lorella Stefanutto, Mauro Bortolin e Daniele Bin, pur essendo stati ritualmente citati nel presente giudizio, non sono parti del presente procedimento essendo nei loro confronti passata in giudicato la sentenza della Corte di Appello di Trieste n. 2/10 che ha dichiarato l'estinzione del processo nei loro confronti (cfr. sul punto anche pagg. 7 e 8 della sentenza della Cassazione n. 17274/11);

ritenuto, altresì, che le eccezioni svolte in via preliminare di rito dall'appellante Bortolotti (resistente in riasunzione) in ordine alla affermata inesistenza ovvero — in subordine — nullità dell'atto di riassunzione stesso non appaiono prima facie fondate, tenuto conto, da un lato, che il giudizio di rinvio conseguente a cassazione, pur dotato di autonomia, non dà vita ad un nuovo ed ulteriore procedimento, ma rappresenta una fase di quello originario unico ed unitario (cfr. sul punto Cass., Sez. Unite, 17.9.2010 n. 19701; nello stesso senso Cass. 15.4.2011 n. 8769); dall'altro, che il presente procedimento elettorale rientra tra quelli speciali e risulta regolato dalle disposizioni di cui agli artt. 82 e 82-bis del d.P.R. n. 570/60 e non già dal d.lgs. n. 150/2011, stante il chiaro disposto dell'art. 36 del predetto d.P.R.;

ricordato, con riferimento al merito, che la legislazione in materia di incompatibilità degli amministratori locali, nell'ipotesi di lite pendente, ha progressivamente circoscritto l'ambito di applicazione dell'istituto attenuandone i suoi effetti limitativi in relazione al diritto di elettorato passivo e trasformando dapprima la lite pendente da causa di ineleggibilità a causa di incompatibilità (cfr. art. 15 del d.P.R. 5 aprile 1951, n. 203, sostituito dall'art. 3, comma 1, n. 4, della legge 23 aprile 1981, n. 154) e, successivamente, escludendo dal suo ambito diverse fattispecie: la lite per fatto connesso con l'esercizio del mandato; la lite in materia tributaria; la lite promossa nell'esercizio dell'azione popolare; la semplice costituzione di parte civile nel processo penale; la lite promossa in esito a sentenza di condanna, o ad essa conseguente, in mancanza di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato (cfr. art. 63, comma 1, n. 4, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 276, così come modificato dall'art. 3-ter del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13, recante "Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali"); - ritenuto che, come ricordato dal Tribunale di Pordenone nella sentenza n. 613/09 che ha accolto il ricorso del Panontin dichiarando l'incompatibilità di Enzo Bortolotti alla carica di Sindaco del Comune di Azzano Decimo, la presente fattispecie non rientra in alcuna delle predette cause di esclusione;

ritenuto, in particolare, che la Suprema Corte ha già chiarito che costituisce "lite pendente", incompatibile con l'assunzione della carica di amministratore comunale o provinciale, ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il giudizio di opposizione avverso un'ordinanza - ingiunzione emessa dall'Amministrazione nei confronti dell'eletto per l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, sul presupposto che il procedimento disciplinato dalla L. 24.11.1981, n. 689 va annoverato tra quelli civili di cognizione ordinaria, in quanto, nonostante la parziale operatività di regole e principi propri del procedimento penale - quali quelli di legalità ed irretroattività, il divieto dell'analogia, l'intrasmissibilità della sanzione agli eredi, etc. — esso ha ad oggetto l'accertamento negativo della pretesa sanzionatoria secondo le regole che caratterizzano il processo civile quanto agli oneri delle parti ed ai poteri del giudice, al quale è precluso di fondare la decisione su una causa petendi diversa da quella dedotta, in base ad una propria attività di accertamento (cfr. Cass. 24.2.2006 n. 4252);

rilevato, alla luce di tale orientamento della giurisprudenza di legittimità, che non appare condivisibile la tesi del resistente Bortolotti secondo cui il disposto di cui al comma 1 n. 4) dell'art. 63 del predetto d.lgs. n. 267/2000, deve essere interpretato estensivamente nel senso di ritenere che anche una lite in materia di applicazione di sanzioni amministrative non determinerebbe la sopravvenuta incompatibilità essendo perfettamente ragguagliabile alla lite in materia tributaria;

ritenuto, in questo quadro legislativo, che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 4 del d.lgs. 267/2000 - sollevata dalla difesa del Bortolotti anche in questa fase di giudizio - per contrasto con gli artt. 3, 51 e 24 Cost. nella parte in cui tale disposizione non esclude le cause di opposizione *ex lege* n. 681/1989 dal novero di quelle che non determinano incompatibilità al pari di quelle tributarie appare rilevante e non manifestamente infondata, in quanto:

a) sotto il profilo della rilevanza, considerato che il giudizio di opposizione all'ordinanza ingiunzione proposto dal Bortolotti è ancora pendente in sede di appello (cfr. le dichiarazioni rese dalle parti a verbale all'udienza dd. 11 gennaio 2012 e la certificazione della Cancelleria allegata all'ultima memoria del Panontin) e che le eccezioni preliminari svolte dal Bortolotti stesso in sede di riassunzione appaiono prima facie infondate, solo l'accoglimento, da parte della Corte costituzionale, della questione di legittimità costituzionale prospettata potrebbe comportare l'accoglimento dell'appello, che, altrimenti, dovrebbe invece ritenersi infondato;

b) sotto il profilo della non manifesta infondatezza, va osservato che già con sentenza n. 160/97 la Corte costituzionale, nel ritenere la infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, n. 4 della legge previgente n. 154/1981 relativamente alla mancata inclusione delle cause di lavoro a differenza delle cause tributarie, ha affermato che vi è sostanziale differenza fra le liti tributarie e quelle di lavoro, perché nelle prime "la potestà impositiva dello Stato sottrae al privato la piena disponibilità della vertenza e la possibilità di determinarne l'esito": sotto questo aspetto, viceversa, l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione è perfettamente ragguagliabile a quella della lite tributaria, in quanto in ambedue i casi si è alla presenza di un titolo, a fondamento di una pretesa patrimoniale, dell'Ente Pubblico, a fronte del quale il cittadino non può che proporre l'annullamento o la riforma ed in relazione al quale, per converso, il predetto Ente non potrebbe assumere un atteggiamento processuale "affievolito" né provvedere a "rinunce", trattandosi di somme derivanti da un'obbligazione di diritto pubblico. Tale equivalenza rende del tutto irragionevole una disciplina diversificata dei due tipi di lite, qual è quella attualmente dettata dalla disposizione censurata, sotto il profilo degli artt. 3, 51 e 24 della Costituzione.



Invero, pacifico che la disposizione censurata è norma di natura eccezionale, in quanto pone una limitazione al diritto di elettorato passivo sancito proprio dal predetto art. 51, non può essere posto in dubbio che le ragioni ostative all'assunzione di cariche elettive debbono essere il risultato di principi coerenti e di obiettive necessità, consistenti nell'impedire l'insorgere di un conflitto di interessi (potenziale o attuale) tra l'eletto e l'Ufficio che ricopre.

Nei casi in cui tale conflitto non sussista non vi è ragione di applicare la sanzione dell'incompatibilità ovvero della decadenza.

Se pertanto il legislatore ha ritenuto di non impedire l'accesso alle cariche elettive di chi sia parte in un contenzioso tributario appare in contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione applicare un diverso trattamento alla fattispecie regolata dalla legge 689/81, tenuto conto che, anche in questo caso, la potestà impositiva dello Stato sottrae al privato la piena disponibilità della vertenza e la possibilità di determinarne l'esito. Ribadito, infatti, che, anche nell'ambito del contenzioso di cui alla legge 689/81, l'Ente non potrebbe mai rinunciare alla sua pretesa, il conflitto tra l'eletto e l'Ufficio che lo stesso ricopre è, in questo caso, solo apparente, in quanto la risoluzione della controversia — al pari di quanto accade nel contenzioso tributario — sarà sempre demandata al Giudice e, quindi, ad un soggetto terzo.

Sotto il profilo, infine, dell'art. 24 della Costituzione escludere che la proposizione di un ricorso per opposizione *ex lege* 689/81 impedisca la decadenza o l'incompatibilità dalla carica elettiva, diversamente da quanto accade invece nell'ipotesi di lite tributaria, appare altrettanto irragionevolmente lesivo del principio del pieno diritto alla tutela giurisdizionale, tenuto conto che la permanenza alla carica elettiva non è un "diritto", ma un munus, di tal che l'eletto non può automaticamente e liberamente operare un "bilanciamento" tra la permanenza alla carica pubblica e il diritto di opporsi all'ordinanza ingiunzione, dovendo tener conto della responsabilità che egli assume nei confronti dell'elettorato in caso di dimissioni (dimissioni la cui ineludibilità, normativamente imposta, finisce con il determinare un irragionevole *vulnus* al principio di rappresentatività democratica)

Ritenuto che questo Collegio rimettente, per le ragioni sopra esposte, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 4 del d.lgs. 267/2000 per contrasto con gli artt. 3, 51 e 24 Cost. nella parte in cui esso non esclude le cause di opposizione *ex lege* 681/1989 dal novero di quelle che non determinano la decadenza ovvero l'incompatibilità al pari di quelle tributarie;

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 legge n. 87/1953 e l'art. 1 legge costituzionale n. 1/1948;*

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, quarto comma del d.lgs. 267/2000 in relazione agli artt. 3, 51 e 24 Costituzione nella parte in cui caso non esclude le cause di opposizione ex lege 681/1989 dal novero di quelle che non determinano la decadenza ovvero l'incompatibilità al pari di quelle tributarie;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Manda alla Cancelleria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda altresì alla cancelleria per la notificazione alle parti, al Pubblico Ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e per la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.*

Trieste, addì 1° febbraio 2012

*Il Presidente:* DRIGANI

12C0235

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*  
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-026) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 6 2 7 \*

€ 6,00

